dirittifondamentali.it

Dirittifondamentali.it - Fascicolo 2/2025
Data di pubblicazione – 2 agosto 2025

Nucleo minimo di un diritto vs Livelli essenziali delle prestazioni: la Corte ritorna sulla questione**

di
Giulia Maria Napolitano*

Sommario: 1. Premessa. – 2. Una breve panoramica sui LEP. – 3. Nucleo minimo di un diritto civile e sociale. – 4. Livello essenziale, livello minimo, nucleo essenziale, nucleo minimo. – 5. LEP vs nucleo minimo alla luce della sentenza n.192 del 2024. – 6. È possibile una diversa lettura del rapporto tra nucleo minimo e LEP.

1. Premessa.

Il tema del rapporto tra nucleo minimo del diritto e livelli essenziali è stato riproposto dalla recente sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, relativa alla legge, n. 86 del 2024, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione". Una analisi sul nucleo minimo del diritto era stata svolta da Stelio Mangiameli nel volume dedicato alla *Proprietà privata nella Costituzione*[1], in tempi in cui ancora i livelli essenziali erano del tutto estranei al testo della Carta costituzionale. Le considerazioni allora svolte non solo appaiono ancora valide e meritevoli di essere richiamate a proposito del confronto che emerge tra nucleo minimo del diritto e LEP nella pronuncia della Corte costituzionale che costituisce una preziosa occasione per una riflessione e sintesi su questo tema.

* Primo ricercatore di Diritto pubblico, ISSIRFA- CNR "Massimo Severo Giannini".
** Il presente lavoro è destinato agli Scritti in onore di Stelio Mangiameli.
[1] S. Mangiameli, *La proprietà privata nella costituzione*, Giuffrè, 1986.

Contributo sottoposto a referaggio

dirittifondamentali.it

La lunghissima ed articolatissima sentenza, più di cento pagine,"52 pronunce, di cui 14 dichiarazioni d'incostituzionalità (6 accoglimenti secchi, 5 sostitutive, 1 additiva, 2 illegittimità consequenziali), 12 inammissibilità (motivate non solo in punto di rito, ma contenenti precisazioni esegetiche), 26 dichiarazioni di infondatezza (di cui 3 interpretative di rigetto, relative ai punti qualificanti della disciplina)"[2], affronta, tra le tante questioni, quella delle modalità di determinazione dei livelli essenziali, che non sarà analizzata in questa sede, e quella relativa alla tutela dei diritti civili e sociali in cui richiama anche il "nucleo minimo" del diritto del rapporto con i LEP, nell'ottica del trasferimento di ambiti specifici di funzioni[3] dallo Stato alle Regioni.

2. Una breve panoramica sui LEP

I LEP furono costituzionalizzati con la riforma del Titolo V, e successivamente previsti come uno degli elementi cardine della legge delega n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale, e dei successi decreti attuativi, ma solo per alcune materie, ed esattamente: sanità, istruzione, e assistenza sociale e trasporto pubblico locale, limitatamente alle spese in conto capitale[4], materie in cui si concentrano il maggior numero di funzioni che incidono sui diritti sociali. A garanzia dei LEP è stato previsto un finanziamento costruito su costi e fabbisogni standard, che consentirebbe di superare un sistema di finanza derivata e quello basato sul costo storico[5].

[2] A. Morrone, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, gennaio 2025.

[3] La Corte ha sostituito la "materia" con "ambito specifico della funzione" escludendo la possibilità che sia possibile il trasferimento di una intera materia, sul punto v. le considerazioni di S. Mangiameli, *La legge regionale tra disposizioni costituzionali e ordinamento concreto*, in *Italian Papers on Federalism* 2025.

[4] S. Mangiameli, *"Nota per il Clep n. 6 – Governo del territorio"*, segnala che legge n. 42 del 2009 e il D. Lgs. n. 68 del 2011 «non escludevano la possibilità di individuare *ulteriori materie* (LEP) *individuate in base all'articolo 20, comma 2, della medesima legge n. 42 del 2009*. Sostanzialmente l'elenco delle materie LEP è stato rimesso alla "legge statale", che "disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni". E, tal riguardo, si prevede che "fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale"», nota 4.

[5] Sulle modalità di finanziamento delle materie LEP e non LEP v. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, op. cit., 325 ss.

La Corte costituzionale li ha spesso richiamati come importante elemento di coesione dell'unità nazionale indicandoli quale «fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»[6], più recentemente, nella pronuncia n. 192 del 2024, come espressione «di un potere attribuito dalla Costituzione allo Stato al fine di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali»[7], rappresentando un contrappeso rispetto alla differenziazione[8] e una «rete di protezione»[9], che, garantendo l'uguale godimento dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale, assicurerebbe la realizzazione del principio di uguaglianza[10].

Nonostante queste previsioni, il quadro dei LEP e si presenta frammentato ed eterogeneo[11], con esclusione della sanità, è stato a lungo così scarno che la stessa Corte costituzionale ha denunciato il perdurante ritardo dello Stato nel definir[li][12], anche nelle materie indicate nella legge n. 42 del 2009, così come hanno fatto la Corte dei conti[13], la Commissione tecnica per i fabbisogni standard[14] e l'Ufficio parlamentare di bilancio[15].

---

[6] Corte cost. sent. n. 88/2003, Con. in dir. p.to 4, sent. nn.134/2006, 10/2015. n.282/2002.

[7] Corte cost. sent. n. 192/2024, Cons in dir. p.to 14; Sulle problematiche relative all'applicazione del principio di uguaglianza in sistemi regionali e federali si rinvia alle riflessioni svolte da S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, in IPOF, 2019, 1, 7 «come mostrano moltissime esperienze, non solo federali, l'uniformità del diritto non assicura di per sé il superamento dei divari, né l'uniformità di trattamento delle situazioni soggettive; e le tendenze all'unificazione possono persino aggravare divari e difformità e ledere maggiormente (o per una maggiore quantità di cittadini) le situazioni soggettive costituzionalmente garantite».

[8] Corte cost. sent. n. 192/2024, Cons in dir. p.to 14

[9] Corte cost. sent. n. 192/2024, Cons. in dir. P.to 14.1.

[10] Su divario territoriale v. S. MANGIAMELI, A. FILIPPETTI, F. TUZI, C. CIPOLLONI, *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, 2020, 234

[11] Per una sintesi ricognizione aggiornata dei LEP v. 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,* febbraio 2024.

[12] Corte cost. sent. n. 220/2021, dello stesso tenore sentt. nn. 197/2019, 117/2018.

[13] Così il testo presentato dalla Corte dei conti, Sezione delle autonomie nel corso dell'audizione del 27 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

[14] Il richiamo sulla mancanza dei LEP è contenuto nelle diverse audizioni del suo Presidente G. ARACHI, nelle audizioni del 6 ottobre 2021, cit., del 25 giugno 2020, cit., del 6 giugno 2019, cit., anche L. CAVALLARI, Presidente dell'Ufficio Parlamentare di bilancio, che richiama sent. n.

Questa inadempienza ha determinato degli effetti non solo sul processo di attuazione del federalismo fiscale, che ha «valore di pietra angolare del sistema» delle autonomie[16], ma anche sul piano della tutela dei diritti sociali.

Con riferimento alle materie indicate nella legge n. 42 del 2009, i primi livelli essenziali ad essere determinati sono stati i LEA, in ambito sanitario, fin dal 2001, e oggetto di revisione nel 2017[17]. Nell'istruzione sono stati definiti dall'artt. 15 e seguenti del Decreto Legislativo 7 ottobre 2005, n. 226, sulle *Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione*, a norma dell'articolo 2 della L. 28 marzo 2003, n. 53[18].

Nell'ambito dell'assistenza sociale, la vicenda dei LEP, presenta la storia più travagliata e si connota per una estrema varietà delle modalità di finanziamento e procedure di determinazione. I primi riferimenti sono le scarne indicazioni della legge quadro sull'assistenza sociale n. 328 del 2000, e solo con la legge finanziaria 2022, n. 234 del 2021, si avvia un primo tentativo di riordino dei LEP sociali, seppure con qualche incertezza interpretativa, vengono indicati i primi LEP in

220/2021, cit. nel corso dell'audizione del 5 maggio 2022 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale(https://www.camera.it/leg18/824?tipo=C&anno=2022&mese=05&giorno=05&view=filtered&commissione=62&pagina=). Tra le altre decisioni della Corte cost. che stigmatizzano l'assenza di LEPS anche la sent. 10 aprile 2020 n. 62.

[15] Così il testo presentato da A. ZANARDI nel corso dell'Audizione del 21 ottobre 2021, dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza.

[16] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, 906 che già individuava nell'autonomia finanziaria il presupposto per la realizzazione di politiche regionali, volte a garantire le «erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici» secondo determinate «scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo".

[17] Il dpcm 29 novembre 2001 e il dpcm 12 gennaio 2017 hanno definito i LEA garantiti dal servizio sanitario nazionale in modo omogeneo ed uniforme sul territorio nazionale.

[18] Per un approfondimento sui LEP in materia di istruzione si rinvia ad A. POGGI, *Definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni nella materia dell'Istruzione e Formazione professionale: stato dell'arte e prospettive,* in Rassegna CNOS, 2/2010; V. CAMPIONE, A. POGGI, *Sovranità, decentramento, regole. I livelli essenziali delle prestazioni e l'autonomia delle istituzioni scolastiche*, Mulino, Bologna 2009; M. MICHETTI, *La Corte, le regioni e la materia dell'istruzione*, in Giur. cost., 6/2005, 5115 ss.; D. D'ALOIA, *I livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in Autonomie locali e servizi sociali, 3/2004.

materia assistenziale[19]. Prima di questa, gli unici ad essere definiti erano stati l'ISEE[20], il Reddito di cittadinanza[21], poi sostituito dall'assegno di inclusione[22], e la previsione relativa agli assistenti sociali[23]. I LEP, definiti nella legge di bilancio per il 2023, sebbene siano unitariamente identificati «dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge n. 328 del 2000, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità», sono estremamente diversificati. È possibile suddividerli in quattro gruppi: quelli relative a servizi/interventi più strettamente connessi all'assistenza sociale garantita sul territorio esplicitamente definiti LEP (co. 170)[24]; prestazioni in «altri ambiti

[19] Si tenga conto che con la revisione costituzionale del 2001 l'assistenza sociale non è più una materia concorrente, ma ricade nell'ambito dell'art. 117, comma 4, Cost. Per una analisi approfondita sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? la legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in Diritti Regionali, 1, 2023.

[20] L'ISEE è l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente e rappresenta lo strumento per valutare e confrontare la situazione economica dei nuclei familiari e regolare l'accesso alle prestazioni sociali e sociosanitarie (in moneta e in servizi) erogate dai diversi livelli di governo. È stato oggetto di revisione e qualificato come livello essenziale dall'art. 5 del d.l. n. 201/2011, convertito con modificazioni dalla l. 22 dicembre 2011 n. 214 e disciplinato con dpcm 5 dicembre 2013 n. 159 (Regolamento concernente la revisione delle modalità di determinazione e i campi di applicazione dell'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE).

[21] Il reddito di cittadinanza è disciplinato dal d.lgs. 15 settembre 2017 n. 147 e dal d.l.28 gennaio 2019 n. 4, convertito con modificazioni dalla l. 28 marzo 2019 n. 26. È un livello essenziale costituito da una prestazione economica erogata a certe condizioni e soggetto a determinate condizionalità. Questo è stato sostanzialmente sostituito dall'assegno di inclusione.

[22] L'assegno di inclusione è stato istituto con d.l. n. 48/2023 convertito con l n.83/2023.

[23] Il LEP è stato introdotto con la legge di bilancio per il 2021 l. n. 178/2020) e prevede la presenza in ogni ambito territoriale sociale (ATS) di un assistente ogni 5.000 abitanti, nella prospettiva di raggiungere un più avanzato obiettivo di servizio, pari a un assistente ogni 4.000 abitanti.

[24] In particolare la l. n. 234/2022 qualifica come LEPS una serie di prestazioni, già individuate come prioritarie nel Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 (co. 170)73: pronto intervento sociale; supervisione del personale dei servizi sociali; servizi sociali per le dimissioni protette; prevenzione dell'allontanamento familiare; servizi per la residenza fittizia; progetti per il dopo di noi e per la vita indipendente.

diversi dalla non autosufficienza»[25]; prestazioni relative alla non autosufficienza (c. 162)[26]; i servizi rivolti all'infanzia, o meglio gli asili nido, insieme al trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

Al di fuori delle materie contemplate dalla legge n. 42 del 2009 e nonostante l'importante ruolo che i LEP rivestono, è evidente, anche dalla breve panoramica tracciata, senza pretese di esaustività, che i LEP costituiscano una varietà tale, difficilmente riconducibili a delle categorie uniche od omogenee, sebbene il riferimento costituzionale al "livello di prestazione" sembra evocare sicuramente qualcosa di misurabile e quantificabile, sia sotto il profilo economico, sia sotto quello spaziale, tanto da sembrare mutuata dal linguaggio dei "geometri"[27].

Da questo punto di vista, quelle considerate non necessariamente esauriscono tutte le tipologie di LEP, atteso che questi possono essere identificati anche al fuori di prestazioni in beni e servizi esistendo prestazioni che non coincidono «con la semplice erogazione di un bene o di un servizio pubblico, quanto piuttosto di una attività amministrativa conformata in un certo modo dalla legge»[28]. Vi sono infatti LEP la cui prestazione «posta a carico della pubblica amministrazione consiste in un comportamento modale che assicuri il soddisfacimento di determinati diritti dei cittadini, quale appunto è il diritto ad una buona amministrazione[29]. Basti pensare

[25] È previsto che gli altri LEP diversi dalla non autosufficienza siano determinati con decreto ministeriale entro diciotto mesi dalla pubblicazione della legge (l. n. 234/2021, art.1, co. 169).

[26] Si tratta di una serie di «servizi socio-assistenziali volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti». Si tratta di una molteplicità di prestazioni che si possono raggruppare in: Assistenza Domiciliare Sociale (SAD) e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari93; servizi di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, tra cui soluzioni abitative (in coerenza con gli appositi interventi del PNRR), come, ad esempio, le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane; servizi che mettono a disposizione strumenti per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro degli assistenti familiari in collaborazione con i centri per l'impiego.

[27] Similitudine richiamata da E. BALBONI, *Essenziale: was its wesentlich?*, in *Quad. cost.*, 2015, 2, 390.

[28] S. MANGIAMELI, *Nota per il CLEP n. 6-Governo del territorio*, in Comitato Tecnico Scientifico con Funzioni Istruttorie per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, *Documenti preparatori*, 20.10.2023.

[29] Il Decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, "Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni", prevede disposizioni sulla trasparenza amministrativa quando nell'art. 1, al comma 3, dispone: "*Le disposizioni del presente decreto*, nonché *le norme di*

a un LEP come l'Isee, quelli in materia di governo del territorio[30] o a quelli relativi al procedimento amministrativo[31]. Questi ultimi, previsti dalla legge n. 241 del 1990, si sostanziano in «obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuarne un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato, di misurare i tempi effettivi di conclusione dei procedimenti e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti»[32]. Non dissimili sono le disposizioni relative al governo del territorio in cui «i LEP non coincido[no] con la semplice erogazione di un bene o di un servizio pubblico, quanto piuttosto di una attività amministrativa conformata in un certo modo dalla legge»[33]. La prestazione dovuta, in termini di livello essenziale, è perciò data dal modello organizzativo della PA, con i relativi costi posti a carico della finanza pubblica»[34], o possono essere LEP che consistono in prestazioni "negative", che si traducono nell'obbligo di astensione per i pubblici poteri da qualsiasi intervento verso i cittadini o, infine, prestazioni che si traducono in una "*performance* amministrativa"[35] difficilmente quantificabili in termini economici[36].

---

attuazione adottate ai sensi dell'articolo 485, *integrano* l'individuazione del *livello essenziale delle prestazioni* erogate dalle amministrazioni pubbliche a fini di trasparenza, prevenzione, contrasto della corruzione e della cattiva amministrazione, a norma dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e costituiscono altresì esercizio della funzione di coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione".

[30] Si tratta di LEP relativi all'edilizia e all'urbanistica, riferiti principalmente alla performance amministrativa e agli effetti del principio di semplificazione. Si tratta anche di LEP relativi a performance e risultati della PA, comprese prestazioni "negative" (qualora le Amministrazioni debbano astenersi dall'intervenire nella sfera privata). G. ARACHI , Audizione op cit. indica che el rapporto CLEP è stato chiarito «che in questo campo i LEP discendono da rapporti tra cittadini e Amministrazione, in cui i primi presentano un interesse rispetto all'attività procedimentale della seconda (urbanistica ed edilizia), sono qualificati rispetto alla seconda con riferimento agli interventi edilizi (ad esempio in quanto proprietari) o sono interessati al rispetto di determinati standard urbanistici. Sono stati pertanto individuati LEP nell'ambito dell'attività edilizia, della pianificazione urbanistica e degli standard urbanistici.

[31] Legge n. 241 del 1990.

[32] S. MANGIAMELI, *Nota per il CLEP n. 6*, op cit.

[33] S. MANGIAMELI, *Nota per il CLEP, op cit.*

[34] S. MANGIAMELI, *Nota per il CLEP, op cit.*

[35] S. MANGIAMELI, *Nota per il CLEP, op cit*

[36] 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*

Appare pertanto estremamente complesso cercare di fare una sintesi unica della nozione di LEP, che sono garantiti da una molteplicità di soggetti, Stato, Regioni e Comuni e sono stati definiti con modalità e procedure estremamente diverse, legate non solo alla natura degli stessi o del soggetto erogatore, ma anche alla scelta politica, ed estremamente diversi sono i sistemi di finanziamento e le procedure di monitoraggio, verifica e sanzione sulla loro attuazione[37].

Nonostante l'estrema varietà dei LEP, con la legge di bilancio del 2023 (l. n. 197 del 2022) viene definita una procedura unica per la loro determinazione, che ne ribadisce la funzione di garanzia per assicurare l'uniformità dei servizi e dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale e la necessaria definizione del costo e del fabbisogno standard per ognuno[38].

Questa impostazione è stata concretizzata attraverso un *Comitato tecnico-scientifico, chiamato ad avanzare proposte per la individuazione delle materie o ambiti di materie da includere tra i livelli essenziali delle prestazioni"*, che a parziale conclusione della procedura prevista ha redatto un Rapporto tecnico (c.d. Rapporto CLEP), grazie al quale sarebbero stati identificati e proposti una serie di LEP nelle diverse materie di cui all'art. 116, comma 3, Cost. La ricognizione, effettuata ad ampio spettro, ha tenuto conto non solo dei LEP esplicitamente determinati, ma anche di

sociali, op.cit., segnala come « il CLEP ha espresso la propria preferenza per una nozione di LEP prestazionale e obbligatoria, tale da assumere una rilevanza finanziaria, che tuttavia presenta alcuni aspetti controversi. La nozione sarebbe legata a obblighi di dare, di fare e di astenersi che riguardano i pubblici poteri, sia come regolatori, sia come gestori. Tuttavia, il concetto di LEP prestazionale sembra rimandare a specifici benefici in denaro o in natura, legati soprattutto ai diritti sociali, mentre gli obblighi di dare, di fare e di astenersi, anche nel campo della regolazione, abbracciano un campo molto più ampio di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali, consentendo l'allargamento dello sguardo anche alle diverse fattispecie sopra citate».

[37] Sia consentito rinviare a G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali*, op. cit.

[38] La legge ha previsto altresì l'istituzione di una Cabina di regia**,** presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri, per gestire l'intero processo di definizione dei LEP. In una prima fase è stato costituito un *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli di prestazione (*cd CLEO) che ha realizzata, per ogni materia dell'art. 116, 3 c, Cost., una ricognizione della normativa statale e delle funzioni svolte dallo Stato, al fine di identificare le materie (ed ambiti di materie) cd LEP. I risultati sono stati raccolti in un Rapporto acquisito a fine 2023 dalla Cabina di Regia. Successivamente è stata avviata sia una ricognizione della spesa storica sostenuta da Stato e Regioni, nelle stesse materie, nell'ultimo triennio , per ogni materia e funzione esercitata dallo Stato, sia una prima determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio.

quelli previsti "in forma implicita", facendo, in alcuni casi, anche riferimento alla giurisprudenza costituzionale che ne ha individuati alcuni[39].

Il rapporto CLEP, tuttavia «non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP»[40]. Infatti, sebbene non abbandoni, ma anzi esprima, «la propria preferenza per una nozione di LEP prestazionale e obbligatoria, tale da assumere una rilevanza finanziaria, presenta alcuni aspetti controversi».

La nozione di LEP «sarebbe legata a obblighi di dare, di fare e di astenersi che riguardano i pubblici poteri, sia come regolatori, sia come gestori», mentre «il concetto di LEP prestazionale sembra rimandare a specifici benefici in denaro o in natura, legati soprattutto ai diritti sociali», e non tiene conto che «gli obblighi di dare, di fare e di astenersi, anche nel campo della regolazione, abbracciano un campo molto più ampio di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali, consentendo l'allargamento dello sguardo anche alle diverse fattispecie sopra citate»[41].

In questo quadro estremamente variegato la vicenda dei LEP si arricchisce con il loro ingresso nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata. Sebbene non siano menzionati espressamente nell'art. 116, terzo comma, Cost., e manchi una loro definizione nella Costituzione, la legge n. 86 del 2024[42], *Disposizioni per l'attuazione dell'autonoma differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, li prevede[43], accanto al rispetto dell'art. 119

[39] V. 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 *federaliami.it*, 26 giugno 2024.
[40] G. ARACHI op. cit.,
[41] *Ibidem*
[42] S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in Diritti regionali, 4, 2024, 126 ..segnala come la legge quadro n. 86/2024 per la realizzazione dell'autonomia differenziata sia apparsa «non come *l'unica percorribile*, come quella "*più adeguata* al fine di bilanciare le esigenze di assicurare la condivisione dei contenuti con le forze politiche presenti in Parlamento, garantire l'unità dell'indirizzo del governo e un dialogo razionale con le regioni interessate" e, in questo modo, si salda un ulteriore elemento di alterazione del disegno costituzionale, che incide sull'interpretazione dell'art. 116, co. 3, Cost. L'intento è palese ed è il tentativo di controllare e condizionare politicamente ogni eventuale iniziativa».
[43] La l. n.86 del 2024 da attuazione alla legge di bilancio 2023 (l. n. 197 del 2023), che ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione aveva previsto (art.1,

Cost., espressamente menzionato nel testo dell'art. 116 Cost., come precondizione per il trasferimento delle funzioni legislative ed amministrative dallo Stato alle Regioni, delle materie indicate nell'art. 116, comma 3, Cost., come precondizione per il riconoscimento alle Regioni ordinarie di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

Questa previsione, se da un lato assolve ad una «evidente funzione garantista, [assicurata dall'art.117, secondo comma, lett. *m*) Cost.], finalizzato ad evitare che le condizioni giuridiche, economiche e sociali che incidono sulle libertà e sui diritti si squilibrino oltre misura in ragione delle particolari condizioni storiche del "territorio nazionale", dall'altro lega […] strettamente la clausola di asimmetria e lett. m) dell'art. 117, co. 2, della Costituzione»[44], finendo per costituire «una preclusione politica (costituzionalmente non prevista) al trasferimento di autonomia "asimmetrica"»[45].

La legge è stata dichiarata parzialmente incostituzionale, con la sentenza n. 192 del 2024 e, per quello che qui rileva, lo sono state tutte quelle disposizioni relative alle procedure di definizione e di aggiornamento dei LEP, e in particolare quelle concernenti la delega al governo per la determinazione dei LEP e dei procedimenti connessi[46], nonché è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale in via conseguenziale dei commi 791- 801-bis dell'art. 1 della legge n. 197 del 2022.

---

c791) che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari ,di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Queste disposizioni sono state dichiarate incostituzionali a seguito delle sent. n. 192/2024. La determinazione dei LEP è stata affidata (comma 793 dell'art. 1 l. n. 197/2022) - è affidata ad una Cabina di regia. V. Rapporto del comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni CLEP in affari regionali.it

[44] S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in *Diritti regionali*, 1, 2024, 142.

[45] Per una analisi critica v. S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, cit., 128 e ID. Nota per CLEP n. 6 -Governo del territorio.

[46] La Corte ha dichiarato incostituzionali (Punti 9.29.3 del Considerato in diritto) la l. n. 197 del 2022, l'art. 3, comma 1, relativo alla delega al Governo per la determinazione dei LEP, e in via consequenziale le disposizioni della l. n. 86/2024 che disciplinano il procedimento di adozione dei decreti legislativi (art. 3 c. 2); il monitoraggio sulla garanzia dei LEP tramite decreti legislativi (art. 3, c. 4); l'aggiornamento dei LEP tramite DPCM (art. 3 c. 7); le disposizioni di

Allo stato attuale è stato recentemente approvato dal Consigli dei ministri il DDL (il 29 maggio 2025), che dovrebbe indicare i principi e i criteri direttivi sulla base dei quali dovrebbero essere definiti i LEP nelle materie di cui all'art. 117, 3 comma. Questo li definisce come "prestazioni o erogazioni, anche non monetarie, ovvero degli obblighi di dare di fare o di astensione nei confronti dei privati che gravano sui poteri pubblici, anche nella loro funzione regolatoria e di gestione"[47]. Non è certo né che il disegno di legge venga approvato dalle Camere, né che la formulazione rimanga la stessa. Tuttavia, esprime sicuramente la difficoltà di trovare una definizione unitaria che esprima tutte le diverse connotazioni che i LEP possono assumere.

3. Nucleo minimo di un diritto civile e sociale

Non esiste nella Costituzione un riferimento esplicito al *nucleo minimo del diritto*[48], a differenza di molte costituzione europee, come l'art. 19.4 della Legge fondamentale tedesca (*Grundgesetz*)[49], la Costituzione portoghese[50] del 1976 (art. 18,

rinvio alla procedura di definizione dei LEP e relativi costi e fabbisogni standard della l. n. 197/2022 (art.3, commi 8,9 e 10) delle

[47] DDL Disegno di legge delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni approvato il 29 maggio 2025 dal Consiglio dei Ministri.

[48] Sull'utilità o meno del riferimento al contenuto essenziale la dottrina non è unanime. A. PACE, *La garanzia dei diritti fondamentali nell'ordinamento costituzionale italiano: il ruolo del legislatore e dei giudici «comuni»*, in *Nuove dimensioni dei diritti di libertà. Scritti in onore di Paolo Barile*, Padova, Cedam, 1990, 110, per il quale il richiamo al «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali «anziché costituire una caratteristica negativa del nostro ordinamento, va positivamente apprezzata», perché «implica (almeno in teoria!) che il legislatore ordinario non è autorizzato a distinguere ciò che è essenziale da ciò che non è essenziale nel contenuto di un diritto costituzionalmente riconosciuto». Diversamente per P. HÄBERLE, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, op. cit., 248, sostiene che «[*l*]addove una costituzione dispone una regolamentazione specifica e graduata dei limiti per ogni diritto fondamentale», la garanzia del contenuto essenziale «è consigliabile […] almeno finché non si sia in presenza di una radicata "giurisprudenza sul bene comune", che determina in modo graduato i limiti, che si "normativizza" attraverso una ponderazione differenziata e che diventa così una specifica giurisprudenza sul contenuto essenziale».

[49] La Legge Fondamentale tedesca all'art. 19, 1al primo comma prescrive che un diritto fondamentale può essere limitato solo "con una legge o in base ad una legge", al secondo comma che 2 in nessun caso un diritto fondamentale può essere leso nel suo contenuto essenziale.

[50] La Costituzione portoghese (art. 18.3) prevede che "Le leggi restrittive dei diritti, delle libertà e delle garanzie devono essere di carattere generale e astratto e non possono avere effetto

c. 3), quella spagnola[51] del 1978 (art. 53, c. 1)[52] e la Carta dei Diritti fondamentali dell'Unione europea, nell'art. 52, par. 1, secondo la quale «[*e*]ventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla presente Carta devono», fra le altre cose, «rispettare il *contenuto essenziale* (corsivo aggiunto) di detti diritti e libertà».

Questa assenza, tuttavia, non ha impedito, che questa espressione, ricorresse frequentemente nella giurisprudenza della Corte[53], con formulazioni linguistiche differenti, spesso poco chiare, con ricostruzioni assai diverse[54], che le hanno fatto assumere una «mutevole fisionomia»[55]. La Corte ha utilizzato locuzioni come «misura minima» (sent. n. 27/1998), «contenuto minimo essenziale» (sent. n.184/1993), «nucleo essenziale» (sent. n. 304/1994), «nucleo irriducibile» (sentt. nn. 252/2001, 509/2000, 309/1999[56]), «contenuto minimale» (sent. n. 307/1990), «contenuto essenziale» (sentt. nn. 231/2017, 72/2020, 121/2014)[57], richiamando anche

---

retroattivo, né diminuire l'estensione e la portata del contenuto essenziale delle previsioni costituzionali".

[51] La Costituzione spagnola prevede che "I diritti e le libertà riconosciuti nel capo II del presente titolo sono vincolanti per tutti i pubblici poteri. Solamente per legge, che in ogni caso deve rispettare il loro contenuto essenziale, può essere regolato l'esercizio di tali contenuti e libertà".

[52] G. Castelli, *Alla ricerca del "limite dei limiti": il «contenuto essenziale» dei diritti fondamentali nel dialogo fra le corti*, segnala come non "sembra un caso che formule del genere si rinvengano nelle Costituzioni di molti Paesi usciti da regimi autoritari", in AIC, 3, 2021.

[53] D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Giappichelli, 2012, 293 il quale evidenzia come il nucleo essenziale del diritto rappresenti una "elementare implicazione della centralità della persona insita nel concetto stesso di democrazia, in cui la legittimazione del potere pubblico si lega al sistema di limiti e controlli frapposti al suo esercizio".

[54] Basti ricordare la ben nota sentenza n. 220/2021 ove la Corte precisa che i LEP «indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti». Nucleo *invalicabile* sembra qui coincidere con nucleo minimo, in quanto rende effettivo un diritto che senza quella prestazione non è più tale.

[55] D. MESSINEO, *La garanzia del "contenuto essenziale" dei diritti fondamentali. Dalla tutela della dignità umana ai livelli essenziali delle prestazioni*, Torino, Giappichelli, 2012, 89.

[56] La Corte nella sentenza n. 309/1999, Cons. in dir, p.to 3, indica come «le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione come ambito inviolabile della dignità umana». V. anche O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1175-1176.

[57] V. G. COMAZZETTO, *La determinazione e le prospettive della differenziazione reginale alcuni spunti ricostruttivi, in Forum di amministrazione in cammino*, maggio 2024; E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali op. cit.*

la competenza statale esclusiva per la determinazione dei LEP (sent. n. 10/2010), ma sostanzialmente riferendosi al concetto di limite estremo, per la garanzia di un diritto, oltre il quale lo stesso diritto verrebbe meno[58].

Anche la dottrina mostra diverse posizioni sul «contenuto essenziale» tanto da definirlo un concetto «piuttosto vago» e «non […] predeterminabile in astratto»[59]; «non traducibile in significati univoci, oggettivi e soprattutto definitivi»[60]; che «presenta contorni incerti e flessibili»[61]; che «non ha una misura fissa», ma «una dimensione variabile perché viene definito sempre *a posteriori*»[62]; che, in ultima analisi, «non si saprebbe identificare»[63].

Al di là di tutte le letture che sono state date del "nucleo minimo"[64] di un diritto, appare in realtà assai complesso rispondere all'interrogativo su quale sia il suo contento "minimo", "essenziale" o "standard"[65] e non sembra errare chi

[58] In questo senso A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in Giustizia Insieme, gennaio 2025 ,che vede in questa differenza strutturale la possibilità di ipotizzare «una distinzione tra due tipi di garanzia dei diritti fondamentali» una finalizzata ad una garanzia minima, tale che «mancando la tutela del contenuto minimo non c'è neppure un diritto» la seconda che, invece, «implica una garanzia del diritto adeguata in ragione della natura del diritto (civile o sociale, individuale o collettivo), e del contesto di riferimento (sociale, economico, politico)».

[59] A. MORRONE, *Bilanciamento (giustizia cost.), in Enciclopedia del diritto, Annali, vol. II, tomo II, Giuffrè, Milano, 2008,*195.

[60] A. D'ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni, in Le Regioni, 6, 2003*, 1109.

[61] G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, Giuffrè, 2000, 375, nota 149.

[62] O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento,* in *Giurisprudenza costituzionale*, 1998, 1175-1176.

[63] M. LUCIANI, *Avvisi ai naviganti del Mar pandemico, in Questione Giustizia, 2, 2020*, 8.

[64] Non è questo la sede per approfondire diverse teorie elaborate per le quali si rinvia con bibl. A in G. Scaccia, *Legge e diritti fondamentali nell'art. 117 Costituzione, Quad. Cost. 2003,3, 539, note 24,25,* sulla nozione di nucleo essenziale, quale la concezione assolutistica per cui «il *Wesensgehalt* definirebbe il nucleo incomprimibile di tutela di ogni diritto, individuabile in astratto, a priori e perciò sottratto ai bilanciamenti con gli interessi antagonisti» e la concezione relativistica per cui il contenuto essenziale andrebbe definito di volta in volta, in rapporto alla concreta situazione in esame e segnerebbe il punto di equilibrio tra il «valore "espresso dal diritto ed i suoi limiti immanenti, secondo un criterio di ragionevole proporzionalità del limite».

[65]S. MANGIAMELI, *La proprietà privata ella costituzione*, Giuffrè, 1986,56 ss.

afferma che questo rimane sconosciuto[66], o meglio indeterminato quale contenuto o oggetto della tutela costituzionale[67].

Alla mancanza di una unica definizione di contenuto e/o nucleo minino corrisponde una giurisprudenza non omogenea, che tuttavia con uno sforzo interpretativo è possibile ricondurre a due diverse dimensioni[68]. Una più orientata a valorizzare gli strumenti che tutelano la dignità degli individui[69], che si struttura con una modalità "verticale"[70] e si dispiega nei rapporti tra singoli e pubblici poteri[71], e «allude ad uno spazio di libertà da questi non comprimibile»[72]. L'altra che attiene ai rapporti tra livelli istituzionali, si sviluppa su un piano orizzontale, e riguarda strettamente il riparto di competenze. Salvo che in alcune ipotesi le due dimensioni possano intrecciarsi e/o sovrapporsi al punto far arretrare la dimensione verticale a favore del riparto delle competenze.

Oggetto della presente riflessione sarà questo particolare aspetto, in cui la questione delle competenze si intreccia con quella della tutela dei diritti[73], spesso riconosciuta attraverso il *contenuto (o nucleo) minimo del diritto*, che a sua volta si interseca a quella assicurata dai *livelli essenziali delle prestazioni,* al riconoscimento

---

[66] N. LUHMANN, *Grundrechte als Institution -Ein Beitrag zur politischen Soziologie*, Berlin, 1965, 59-60, secondo cui «*der Wesensgehalt des Wesensgehaltes ist unbekannt* (il contenuto del contenuto essenziale è sconosciuto)».

[67] S. MANGIAMELI, *La proprietà privata nella costituzione*, Giuffrè, 1986, 52.

[68] Non è possibile in questa sede fare riferimento all'ampia giurisprudenza in materia. Per una disamina approfondita si rinvia a D. MESSINEO, op. cit.

[69] In questo senso v. D. MESSINEO, op cit. 294.

[70] D. MESSINEO, op. cit., 3

[71] Sul concetto di dignità umana e suo ingresso nelle Costituzioni europee ed i richiami da parte delle Corti internazionali la dottrina è amplissima, per una efficace sintesi si rinvia a G. STANZIONE, Processo penale e dignità dell'uomo. profili di teoria generale, teoria del processo e comparazione giuridica, in https://www.comparazionedirittocivile.it/data/uploads/colonna%20sinistra/1.%20teoria%20generale/stanzioneg-dignita.pdf.

[72] *Ibidem*

[73] Una riflessione sul rapporto tra tutele dei diritti e norme sulle competenze è svolta da S. MANGIAMELI, *Regionalismo ed eguaglianza*, op. cit.« può dirsi che sussista una visione complementare tra i diritti (in genere compresi quelli sociali) e le norme sulla competenza, nel senso che i diritti costituzionali, in collegamento con la distribuzione delle competenze, fondano le possibilità e gli obblighi dello Stato e da questo collegamento emergerebbe il lavoro comune (di Federazione e Stati membri) agli scopi statali e rispetto alle comunità, secondo un piano generale tracciato dalle norme sulla competenza».

dei quali il legislatore ha condizionato il riconoscimento di ulteriori e particolari forme di autonomia alle Regioni ordinarie.

4. Livello essenziale, livello minimo, nucleo essenziale, nucleo minimo.

Accanto al complesso di LEP sopra richiamato, per la verità non particolarmente ampio, ma che rappresenta le materie in cui si concentrano la quasi totalità dei diritti sociali, la Corte, nella sentenza n.192 del 2024, individua una ulteriore modalità con cui una funzione garantisce un diritto civile e sociale, riferendola, in particolare, alla garanzia del *solo* "nucleo minimo" del diritto stesso.

La Corte distingue le funzioni amministrative che integrano la tutela del nucleo minimo di un diritto e quelle che soddisfano il LEP, richiamando i lavori preparatori della l. 3 del 2001 ove fu preferita la formula[74] "livelli essenziali delle prestazioni", rispetto a "livelli minimi di garanzia" proprio per garantire «"uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese" (seduta n., del 20 settembre 2000)[75] e "assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo

[74] V.G. COMAZZETTO, *op cit*., 31.

[75] V.G. COMAZZETTO, *op cit*. E. BALBONI, *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali"*, in Le istituzioni del federalismo, 6 2001, 1110; R. BALDUZZI, *Titolo V e tutela della salute,* in Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V, 2002, 11-34, con riferimento alla materia sanità segnala come la formula «livelli essenziali», avrebbe avuto una evoluzione rispetto ad una legislazione sanitaria degli anni Novanta tra livelli che oscillava tra «minimi» e livelli «essenziali». "a scelta del legislatore costituzionale è infatti caduta sulla seconda opzione, che sarebbe nettamente distinguibile dalla prima in quanto connessa all'idea dell'«universalismo sostenibile», piuttosto che a quella di un «arbitrario razionamento». Sembra invece smentita dalla sent. n.192/2024 la tesi sostenuta da M. LUCIANI, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, in Politica del diritto,3, 2002 che ritiene «più che una differenza giuridica, la distinzione tra le due locuzioni [appaia] piuttosto una ridondanza stilistica»; S. ARU, *La definizione dei LEP*, testo provvisorio della Relazione tenuta al Seminario dell'Associazione "Gruppo di Pisa" Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" – 1° dicembre 2023, il quale ritiene che «la chiave per individuare il significato da attribuire all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., non sta nel contrapporre la locuzione "livelli essenziali" alla locuzione "livelli minimi", ma […] nel rapporto che intercorre tra "livelli essenziali" e "livelli ulteriori" nelle dinamiche del rapporto tra Stato e Regioni», in quanto «"il livello essenziale costituisce il livello minimo, quando guardato dal punto di vista delle Regioni", le quali restano tuttavia libere, se lo ritengono, di erogare ulteriori prestazioni rispetto a quelle garantite uniformemente su tutto il territorio nazionale». La Corte invece ritiene che finalità del LEP è il superamento dei "livelli minimi di garanzia" per "assicurare […] uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto"; G.GUIGLIA *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Cedam, 2007,cit., 65, afferma che «sono da considerarsi essenziali quei livelli di prestazioni che

minimo del diritto"» (sentenza n. 142, cit., *Considerato in diritto* – p.to 14)[76]. Con questa esplicitazione la Corte, in primo luogo, assimila il "livello minimo" al "nucleo (o contenuto) minimo", rendendoli sinonimi e chiarisce, al contempo, la differenza tra "livello essenziale" e "livello o nucleo minimo", spesso utilizzati indistintamente, indicando nel LEP lo strumento che assicura il godimento di un diritto fondamentale in condizioni di uniformità, mentre nel "livello o nucleo minimo" il solo godimento del diritto, ma non in modo uniforme, e ad un livello inferiore (o uguale, nel migliore dei casi) a quello che garantisce il LEP, ponendo in questo modo le basi per una lettura quantitativa del rapporto tra i due istituti.

La Corte altresì chiarisce una delle indicazioni date dal CLEP nel *Rapporto conclusivo* (p. 9-10), ai sottogruppi di lavoro, di «determinare livelli essenziali, nel senso di soglia minima, perché non si possano offrire prestazioni inferiori» e di combinarla con il criterio dell'invarianza finanziaria. I LEP «indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché "il nucleo invalicabile di garanzie minime" per rendere effettivi tali diritti (*ex multis*, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020)» si potrebbe aggiungere, in modo uniforme su tutto il territorio nazionale e in un quadro finanziariamente compatibile. In questo modo il giudice costituzionale, accogliendo

---

sono teoricamente in grado di tutelare la dignità di ogni individuo, consentendogli di esercitare i propri diritti – sociali e di cittadinanza – o di conquistarne la fruizione. I livelli cui allude la norma costituzionale di cui si tratta non sono, dunque, livelli minimi per qualità e quantità delle prestazioni, bensì livelli essenziali in termini di appropriatezza, efficacia ed efficienza delle stesse». Riconducono alla nozione di «livelli minimi» alla dottrina dei diritti finanziariamente condizionati A.M.BARONI *I livelli essenziali delle prestazioni tra determinazione dei fabbisogni standard degli enti locali, spending review*, in Amministrazione in Cammino, 15 maggio 2012, secondo cui «è necessario puntualizzare che la scelta operata da parte del legislatore in favore della locuzione "livelli essenziali" non può essere considerata come sinonimo dell'espressione "livelli minimi": quest'ultima accezione è, infatti, sostanzialmente riconducibile alla cd. dottrina dei diritti finanziariamente condizionati, elaborata dalla stessa Corte costituzionale, secondo cui il contenuto dell'essenzialità deve essere riferito all'ammontare delle risorse disponibili, stabilite le quali è possibile determinare l'entità minima di ciascuna prestazione che gli enti pubblici sono in grado di offrire e al di sotto della quale il diritto può ritenersi violato»; D. BUTTURINI, *I livelli essenziali delle prestazioni: problemi di definizione e di finanziamento*, in F. PALERMO, M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa. Esperienza straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 238.

[76] Cade in questo modo anche la teoria per cui i livelli minimi «sarebbero puramente e semplicemente vincolati alle risorse disponibili, a prescindere da valutazioni sull'adeguatezza delle prestazioni offerte» in G. COMAZZETTO. op.cit., 31.

una impostazione quantitativa del rapporto tra livello essenziale e livello o nucleo minimo, finisce per schiacciare il livello essenziale sulla nozione di "livello minimo", la qualcosa sembra non tenere conto – come si vedrà subito oltre – della diversa natura insita nelle due nozioni adoperate.

Il rapporto tra LEP e "nucleo essenziale" (o "contenuto essenziale") di un diritto non è stato letto in modo unanime dalla dottrina e dalla giurisprudenza.

Una prima ipotesi ricostruttiva aveva interpretato i due concetti come fungibili, tanto da considerare che «la competenza in tema di livelli essenziali abbia fornito … il fondamento di diritto positivo alla garanzia del contenuto essenziale del diritto»[77].

Secondo un'altra impostazione sarebbero due entità ben distinte ma in un rapporto di genere a specie, e ciò richiederebbe la determinazione del livello essenziale non in misura superiore al contenuto essenziale, in modo da permettere una differenziazione delle Regioni basata sugli eventuali apporti finanziari che queste decidono di investire sui livelli essenziali e a non ridurre la competenza legislativa di queste ad una mera attuazione del dettato legislativo statale[78].

Una terza, infine, ha considerato le due nozioni in modo ben distinto; e, in particolare, il nucleo essenziale avrebbe una valenza giudiziale «che i giudici (comuni e costituzionali) fanno valere nei confronti della discrezionalità del legislatore, dell'azione delle amministrazioni, e dell'esercizio del potere dei privati»[79]; e si tratterebbe, in tal senso, di una tutela del diritto che il singolo,

---

[77] Così in I.MASSA PINTO, *Contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e concezione espansiva della Costituzione,* in Dir. pubbl., 2001, 1095; C. PINELLI, *Sui" livelli essenziali delle prestazioni concernenti I diritti civili e sociali" (Art. 117, co2, lett.* m*) Cost., in* Dir. Pubbl.. 2002., 895; M. BELLETTI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali…alla prova della giurisprudenza costituzionale. Alla ricerca del parametro plausibile,* in Ist. Fed. , 2003, 615.

[78] Richiamano questa tesi G. ROSSI, A BENEDETTI, *La competenza legislative statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali,* in Lav. pubb. amm., 2002, suppl., 32-36.

[79] Sembrano richiamare in certa misura questa tesi A. ROVAGNATI, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti il diritto alla salute: un primo esempio di attuazione della previsione di cui alla lett.* m*),II comma , art. 117 Cost.,* in Le Regioni, *2003,* 1162*;* R.BIN, *Diritti e fraintendimenti il nodo della rappresentanza, in AA.VV.,* Scritti in onore di G. Berti, Napoli, 2005,345 ss., assume in realtà una posizione intermedia per cui «i livelli minimi e livelli essenziali appaiono sfumature differenti e "progressive" di una medesima costruzione concettuale, piuttosto che nozioni opposte o completamente infungibili»; A. D'ALOIA , *Diritti e Stato autonomistico*., 1083; E.

titolare di un diritto fondamentale, riceve in sede giudiziale contro soggetti titolari di un potere, in un rapporto che si sviluppa "verticalmente".

Il LEP, invece, non necessiterebbe di alcun intervento giudiziale, sarebbe il frutto di un intervento politico del legislatore che, nell'individuarlo, indica altresì le risorse per finanziarlo. L'intervento giudiziale, in questo caso, non sarebbe mirato al riconoscimento del diritto, quanto all'ottenimento della prestazione, o all'eventuale indennizzo. Il LEP, inoltre, avrebbe una doppia valenza sia nei confronti del singolo, che può esigere la prestazione quando questa non sia garantita, ma soprattutto nei rapporti tra livelli istituzionali, tra centro ed enti territoriali che sono tenuti a garantirli, e nei confronti dei quali può darsi luogo all'intervento sostitutivo ex art. 120, comma 2, Cost.

5. LEP *vs* nucleo minimo alla luce della sentenza n.192 del 2024.

Il giudice delle leggi, nella pronuncia n. 192, elabora una definizione del livello o nucleo minimo di un diritto, solo in rapporto ai LEP e nell'ottica di tutelare il godimento dei diritti civili e sociali, che il processo di autonomia differenziata metterebbe a rischio. I LEP «implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti ed esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» [80], mentre il "nucleo minimo" 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»[81].

Di conseguenza, secondo la Corte, seguendo i lavori preparatori, l'espressione "livelli essenziali delle prestazioni", accolta in Costituzione, avrebbe lo "scopo" di

PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione individuale di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del decentramento istituzionale*, in Giur. Cost., 2006, 2, 1733.

[80] Sent. n.192/2024 *Cons. in diritto* p. to. 9.2

[81] Sent. n.192/2024 *Cons. in diritto* p. to. 14; la Corte, citando sé stessa (sentenza n. 275 del 2016) chiarisce che nel caso del "nucleo minimo del diritto" è «*la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*».

«assicurare, se possibile, uno *standard di tutela superiore* al nucleo minimo del diritto»[82].

Nella pregressa giurisprudenza la Corte – chiamata a giudicare sulla legittimità di leggi regionali che incidevano su diritti civili o sociali, ogni qual volta veniva in gioco la differenziazione regionale di discipline che incidono su posizioni soggettive – aveva, alternativamente[83], posto l'accento sulla ragionevolezza del bilanciamento degli interessi operato dalla legge regionale, ovvero ricercato i confini "oggettivi" delle competenze[84] ed era intervenuta con argomentazioni differenti, di segno opposto, che «tradiscono continue sovrapposizioni e slittamenti tra il piano delle garanzie dei diritti (contro limitazioni ritenute irragionevoli o sproporzionate) ed il piano delle competenze» [85]. In questo caso, la modifica dell'ordinario riparto delle competenze comporta uno slittamento da quello sulle competenze a quello dei diritti che a giudizio della Corte sembrano messi a rischio.

Nella sentenza n.192 del 2024, la Corte non è chiamata a decidere su una specifica questione relativa alla tutela di un diritto fondamentale eventualmente inciso da una legge regionale, bensì è investita di una questione molto più ampia che attiene all'attribuzione, costituzionalmente prevista, di una maggiore autonomia alle Regioni ordinarie e di come questa possa incidere nei rapporti con lo Stato e se possa rappresentare un rischio, non tanto per il godimento dei diritti civili e sociali dei singoli, bensì per l'*uguale* godimento dei diritti civili e sociali in tutto il territorio nazionale. In altre parole è chiamata a decidere come l'eventuale

[82] Sent. n.192/*2024 Cons. in dir* p. to 14. (corsivo aggiunto).

[83] Per una ricostruzione dei due orientamenti giurisprudenziali si rinvia a D. MESSINEO, op. cit., 253 ss.

[84] Corsivi aggiunti D. MESSINEO, op. cit.,255. L'autore confronta le sent. nn. 282/2002 e 338/2003 in cui questioni del tutto simili ma vengono decise in modo opposto. Le questioni riguardavano disposizioni di leggi regionali che limitavano l'applicazione di trattamenti sanitari regolati da leggi statali. Nel primo caso la decisione della Corte «era stata imperniata sulla *necessaria efficienza* dei trattamenti terapeutici rispetto allo scopo di protezione della salute (necessaria efficienza che potrebbe essere raggiunta da qualsivoglia legislatore anche con discipline differenziate)», la seconda «è stata fondata sulla *necessaria uguaglianza* delle condizioni di godimento del diritto alla salute sul territorio nazionale, ricollegandovi l'esigenza che le strutture sanitarie eroghino ovunque i medesimi regimi terapeutici», 256.

[85] D. MESSINEO, op cit., 13. L'Autore evidenzia come «gli orientamenti abbracciati dalla Corte … tradiscono continue sovrapposizioni e slittamenti tra il piano delle garanzie dei diritti (contro limitazioni ritenute irragionevoli o sproporzionate) ed il piano delle competenze».

modifica al riparto delle competenze impatti sulla *uguale* tutela dei diritti civili e sociali[86].

Le argomentazioni della Corte, nella sentenza n. 192, cit., nel distinguere tra *nucleo minimo* e *livello essenziale*, sembrano far propri i rilievi proposti dalla Regione Piemonte per cui «la legge statale … può individuare per i diritti una soglia di tutela diversa e *ulteriore* [87] rispetto al *nucleo minimo*, già garantito dalla Costituzione, fissando i relativi LEP» [88] che sono individuati tramite una scelta politica.

In questa lettura i LEP e il nucleo minimo, sono entrambi finalizzati a tutelare dei diritti civili, ma sono posti in una relazione di tipo quantitativo, quasi che a una maggiore grandezza della prestazione, garantita dal LEP, corrisponda una maggiore garanzia del diritto. Questa lettura non è estranea a una parte della dottrina che ha visto nei LEP la «soglia di tutela dei diritti (superiore allo zoccolo duro)»[89] e «l'inscindibilità fra la nozione (legislativa) di "livelli essenziali delle prestazioni" e il concetto (giurisprudenziale) di "contenuto essenziale dei diritti fondamentali"»[90] tanto da considerare i «due istituti concentrici, ma di diversa estensione e caratterizzazione»[91], e, di conseguenza, sono da porre in un cerchio più ampio tutte quelle prestazioni ulteriori, specifiche e differenziate, che rientrano nella competenza regionale. Questa visone quantitativa, non è nuova ed emerge

[86] La Corte afferma chiaramente: "*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'*" (Sent. n.192/2024 *Cons. in diritto* p. to. 14).

[87] Corsivo aggiunto

[88] La Corte cost. sent n. 192/2024 *Cons. in dir* p. to.7.3 richiama il ricorso delle Regione Piemonte.

[89] C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6/2013, pp. 1015-1016 così come cit. da P. TORRETTA, *La disciplina dei LEP per l'autonomia differenziata (ma non solo) al vaglio della Corte costituzionale. Note a margine della sentenza n. 192/2024,* in *federalismi.it*, 1, 2025, 180.

[90] C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni fra sussidiarietà e collaborazione (in margine a Corte cost. n. 10/2010)*, in *Le Regioni*, 4, 2010

[91] In questo senso C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni*, cit., nota 17, 5, per approfondimenti C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali*, in *Fed. fisc.*, 2/2009 e destinato al volume AA.VV., *Diritto costituzionale e diritto amministrativo: un confronto giurisprudenziale*, a cura di M. CARDUCCi, Torino 2010. V. anche F. PIZZOLATO, *La* social card *all'esame della Corte costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2/2010, spec. §§ 2-3.

anche da un documento del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali[92], dove con riferimento ai livelli essenziali concernenti le prestazioni sociali, si affermava che «il nucleo essenziale del diritto ed il livello essenziale delle prestazioni non sono sinonimi, nonostante la concomitanza dell'aggettivo; in particolare, nel settore dei diritti sociali il nucleo essenziale può essere considerato *sinonimo di quel livello di prestazioni*[93] al di sotto del quale viene meno la garanzia costituzionale e che pertanto risulta essere un livello irrinunciabile [...]; di conseguenza il livello essenziale risulta essere qualcosa *in più*[94] rispetto al livello minimo del diritto» [95]. L'espressione "di più" sembra proprio riferirsi ad una idea di misurazione quantitativa della prestazione e non qualitativa.

Ora, una tale impostazione solleva una serie di interrogativi tra cui anche ammettere la possibilità dell'abrogazione di un LEP, o solo parziale fino al suo nucleo minimo, quale «limite oltre il quale il legislatore, nell'opera di bilanciamento dei diritti, non può spingersi, pena la compressione della loro soglia di effettività»[96] o arrivare alla sua totale cancellazione.

Questa ipotesi non è meramente teorica, ma rimanda a delle riflessioni sulla vicenda del Reddito di cittadinanza, abrogato[97] e sostituito dall'"erede"[98],

[92] Vedi il documento del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali, Livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza, 2004, www.welfare.gov.it, pubblicato anche in Prospett. Soc. e San., 1, 2005.

[93] Corsivo aggiunto.

[94] Corsivo aggiunto.

[95] Su questo aspetto si rinvia a E. PESARESI, *La "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni" op. cit;* G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in AIC, Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica,2019, 404 ss., spec. 406

[96] E. PESARESI, *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, op. cit., 1741 e I. MASSA PINTO, *Il contenuto minimo essenziale dei diritti costituzionali e la concezione espansiva della Costituzione*, in Dir. pubbl., n. 31, 2001, 1095, che riporta il potere statale di determinazione dei livelli essenziali alla clausola del contenuto minimo essenziale dei diritti fondamentali, citando la giurisprudenza in materia e l'art. 52 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Cfr. inoltre A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in Enc. giur. Treccani, Roma, XI, 1989, p. 11, laddove afferma che in base all'art. 3, comma 2, Cost., lo Stato deve impegnarsi nell'attuazione «di un programma di intervento attivo e positivo al fine di assicurare le condizioni essenziali o minime perché ogni cittadino abbia pari chances di libertà».

[97] Il reddito di cittadinanza è stato abrogato a decorrere dal 1° gennaio 2024, ai sensi di quanto disposto dall'art. 1, comma 318, della legge n. 197 del 2022. In sostituzione, è stato introdotto l'Assegno di Inclusione per alcune categorie di nuclei familiari.

dall'assegno di inclusione, che finisce per essere una rimodulazione verso il basso della precedente prestazione, anziché una autonoma prestazione, che ha perso lo *status* di LEP, il quale invece resta riservato ai soli servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e ai sostegni in essi previsti (nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente).

Mentre questa lettura dei LEP non presenta particolari complessità, invece sorgono alcune difficoltà nel caso dei c.d. «diritti fondamentali incompiuti»[99], o semplicemente per quelli che richiedono «l'intervento attuativo del legislatore in carenza del quale la tutela costituzionale finirebbe per rimanere priva di effettività»[100] e, infine, qualora questi si traducano nella semplice apposizione di «determinati vincoli all'azione dei pubblici poteri, o anche (in) attività e comportamenti dovuti da parte dei pubblici poteri»[101], perché in via di principio in questi casi i LEP non sono valutabili in modo quantitativo, bensì qualitativamente.

Queste difficoltà appaiono così evidenti che parte della dottrina è arrivata a considerare che «devono essere esclusi i diritti che non sono suscettibili di un determinazione economica, dunque essenzialmente le libertà negative» e che «la determinazione di livelli (riguarderebbe), dunque, solo diritti di prestazione»[102]

Tuttavia, questa posizione non si giustifica affatto, proprio in quanto la determinazione dei livelli è rimessa alla discrezionalità del legislatore e questo resta libero di configurare le "prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" non solo secondo canoni economici, ma anche in base a criteri giuridici, per cui – come ha ammesso pure la

---

[98] Questa espressione è usata dalla Corte costituzionale nella pronuncia n. 31/2025 Cons. in .dir 14.3, proprio nel raffrontare le due misure.

[99] V. BALDINI, *Che cosa è un diritto fondamentale*, in *dirittifondamentali.it*, 1, 2016, 53 ss.

[100] *Ibidem* L'autore precisa che «si tratta di quei diritti che «non trovano immediatamente nella formula costituzionale una precisa ed univoca consistenza sostanziale …; quanto diritti che abbisognano necessariamente di una disciplina attuativa di tipo procedimentale (o procedurale in senso stretto)»

[101] S. MANGIAMELI, *Regionalismo differenziato*, op. cit.,141.

[102] S. SCACCIA, *Legge diritti fondamentali*, op cit.548, che aggiunge «i relazione ai quali lo scrutinio di costituzionalità è andato nel tempo strutturandosi su tre elementi di giudizio: a)la considerazione della gradualità necessaria per l'attuazione dei diritti (…); la necessità di rispettare il limite delle risorse finanziarie del bilancio; c) il riconoscimento delle generali insindacabilità delle scelte allocative del legislatore, con il limite della irragionevolezza»

dirittifondamentali.it

Corte costituzionale – certi istituti giuridici possono «*assurgere alla qualifica di 'prestazione', della quale lo Stato è competente a fissare un livello essenziale a fronte di uno specifico diritto di individui, imprese, operatori economici e, in genere, soggetti privati*»[103].

Si aggiunga che la tesi in questione, che esclude dalla fissazione dei LEP i diritti che necessitano solo di una tutela che si limiti alla semplice astensione da una azione da parte dei pubblici poteri, senza necessitare di alcuna prestazione economica o intervento materiale, attenendosi ad una ricostruzione quantitativa del rapporto tra LEP e nucleo minimo, finisce per perdere di vista la sostanziale diversità ontologica che separa i due istituti, che emerge pure da altre considerazioni svolte nella pronuncia n. 192 del 2024.

6. È possibile una diversa lettura del rapporto tra nucleo minimo e LEP?

La Corte nella pronuncia n. 192 del 2024 – come si è già accennato – argomenta la differenza tra nucleo minimo del diritto e LEP in base alla diversa funzione che questi assolvono: il primo esprime «un limite derivante dalla Costituzione e va garantito, … anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario», il secondo è «un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione».

Se la finalità del nucleo minimo è identificata nella funzione di garanzia dei diritti fondamentali, la finalità del LEP è «di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» ma, precisa la Corte, «in collegamento (per quel che riguarda i diritti sociali) con l'art. 3, secondo comma, Cost.»[104], garantendo l'uniforme *godimento e tutela* dei diritti fondamentali.

[103] Corte cost., sentenza n. 203 del 2012.

[104] La Corte richiama (*Cons dir*. p.to14) i lavori preparatori della legge cost. n. 3 del 2001 dove evidenzia che "l'inciso «livelli minimi di garanzia» (contenuto nel testo unificato della I Commissione della Camera) fu sostituito dall'Aula con la formula attuale («livelli essenziali delle prestazioni»), proprio per assicurare «uniformità dei diritti fondamentali in tutto il paese» (seduta n. 774 del 20 settembre 2000).

È proprio il riferimento all'art. 3 Cost. che rappresenta la chiave di volta per comprendere, al di là delle similitudini lessicali, come il nucleo essenziale del diritto e il LEP siano istituti completamente differenti, che inappropriatamente vengono accostati, sovrapposti, confusi o confrontati. Per fare chiarezza, il LEP non è uno strumento di tutela dei diritti, e il suo orizzonte concettuale» appare essere «l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto» [105],tanto che la Corte arriva, sulla base dell'art. 120, comma 2, Cost., a vedere nei LEP una forma di «tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica» [106].

L'ordinamento italiano costruito su un sistema multilivello, affida l'effettività della garanzia dei diritti all'ente territoriale titolare della relativa competenza, e solo nel caso in cui il legislatore statale ritenga utile garantire una tutela uniforme si ricorrerà allo strumento del LEP. Non per caso il richiamo ai LEP, non è presente nella prima parte della Costituzione, relativa ai diritti costituzionali della persona (diritti di libertà, diritti sociali, diritti economici e diritti politici), ma nella parte seconda, relativa all'ordinamento della Repubblica e, in particolare, nel Titolo V, relativo all'organizzazione degli enti territoriali. Il LEP nasce, pertanto, dall'esigenza «di conciliare l'uguaglianza delle persone con l'autonomia degli enti territoriali, che nel 2001 risultava accresciuta», per effetto della riforma costituzionale[107].

Nucleo essenziale di un diritto e LEP sono quindi così differenti, sebbene condividano un lessico simile, che la Corte conclude: «la distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di 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»[108].

Anche la dottrina ha osservato che sovrapponendo le due nozioni si rischierebbe «un ulteriore fraintendimento e, cioè, quello di investire una legge

[105] Corte cost sent. n.192 del 2024 *Cons. in dir.* p. to. 14
[106] Corte cost. sent. n. 192/2024, *Cons in dir*. p.to 14.
[107] Cfr. anche: Corte cost. sentenza n. 282/2002 e sentenza n. 83/2003.
[108] Corte cost. sent. n. 192/2024, *Cons. in dir* p. to. 14.

dirittifondamentali.it

statale (nella migliore delle ipotesi) di un compito, quello di esplicitare il 'significato' della Costituzione, che non può essergli proprio e che, invece, deve riposare sugli organi posti a garanzia dei diritti»[109].

Il "nucleo minimo" di un diritto sociale o civile, pertanto, o meglio la tutela della prestazione che lo garantisce, «non può che essere il frutto di operazioni ermeneutiche che in ultima istanza spettano agli organi giurisdizionali: dai giudici comuni alla Corte costituzionale»[110] e sarebbe assicurato sulla base dell'art. 24 Cost., in base al quale tutti possono agire per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi (art. 24 Cost.).

L'intervento del giudice, tuttavia, è stato anche letto in chiave sanzionatoria per la mancata definizione dei LEP da parte del legislatore (una sorta di contraltare all'art. 120 Cost., che si attiva per l'inerzia del legislatore regionale), che attiverebbe «un controllo di costituzionalità sulla "lacuna" legislativa, nella misura in cui sia possibile individuare un livello minimo inderogabile di prestazione che possa essere oggetto di accertamento giudiziale»[111]. Così argomentando, però, le due nozioni si sovrapporrebbero di nuovo, perché significherebbe che la mancata previsione di una prestazione, come livello essenziale, non sia frutto della scelta politica del legislatore, ma una menomazione del diritto medesimo, e – seguendo il linguaggio della Corte – più specificamente del nucleo minimo.

Ciò non toglie che una eventuale tutela in sede giurisdizionale del LEP appare possibile, non per ottenere il riconoscimento del diritto, bensì del livello e degli standard uniformi della prestazione correlata, una volta che questa è stata definita legislativamente a livello nazionale[112]. E non è privo di significato che l'eventuale

[109] M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia, finanziaria delle Regioni,* in IPOF, 2, 2023.

[110] M. LADU, L. SPADACINI, *La nozione costituzionale di livello essenziale delle prestazioni tra potestà normativa e autonomia, finanziaria delle Regioni,* in IPOF, 2, 2023

[111] V. ONIDA, *Diritti sociali e politiche sociali*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 16/2006, p. 2 s., cui aderisce G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007, 60 s.

[112] La giurisprudenza amministrativa sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: cfr. Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1; Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2022, n. 860; Cons. St., sez. III, 12 aprile 2022, n. 2728; Cons. St., sez.III, 20 aprile 2022, n. 2979. V.

dirittifondamentali.it

intervento in sede giurisdizionale, per ottenere il livello essenziale della prestazione può essere evitato attraverso l'esercizio del potere sostitutivo. Infatti, il LEP gode altresì della tutela assicurata dall'art. 120, c. 2, Cost., che autorizza l'esercizio del potere sostitutivo del Governo, nei confronti dell'ente territoriale che non esercita la sua competenza, per la «tutela» dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Nonostante ciò, occorre sottolineare come il "nucleo minimo" (o meglio la prestazione che garantisce il diritto) godrebbe di una tutela diversa e ben maggiore rispetto all'inottemperanza al LEP, che si estrinseca nella salvaguardia giurisdizionale del diritto, nei confronti della legge sia che disponga qualcosa, sia che non disponga affatto, e questa tutela si impone tanto sul legislatore statale, che su quello regionale, senza che sia possibile alcun condizionamento o compressione del diritto, godendo questo altresì di una capacità espansiva propria che non fa riferimento all'esistenza di standard uniformi e/o di limiti finanziari. Infatti, il nucleo minimo esprimerebbe una *garanzia* del diritto, e non una gradazione di una prestazione LEP e neppure una prestazione ridotta al *minimo* o limitata dalle risorse disponibili; il nucleo minimo, in definitiva, si sostanzierebbe in una prestazione che garantisce un diritto fondamentale e senza la quale il diritto verrebbe meno e, soprattutto, lo garantisce nella *sua interezza*, non al *minimo* o in modo frazionato.

La questione, pertanto, riprendendo quanto evidenziato da Mangiameli a suo tempo, a proposito del diritto di proprietà, *non è sul contenuto "essenziale", "minimo" o "standard"*, ma molto più semplicemente *sulla nozione dei diritti civili e sociali* accolta in Costituzione, o se si vuole, *sul loro contenuto, senza aggettivazioni*[113].

Qualora si voglia provare a definire cosa sia il frequente richiamo nella giurisprudenza della Corte al "nucleo minimo di un diritto civile e sociale" appare attuale ancora quanto sintetizzato da quella dottrina, per la quale i diritti costituzionali rappresentano «il riconoscimento all'interno dell'ordinamento di una attribuzione di potere al singolo per la soddisfazione di interessi individuali giuridicamente tutelati».

[113] S. MANGIAMELI, *La proprietà privata,* op. cit. 60.

Sotto questa luce l'utilizzo dell'espressione *nucleo minimo del diritto* non solo appare poco soddisfacente, ma soprattutto fuorviante – come si è visto – in rapporto ai LEP; mentre non appare improprio il confronto sulla tutela delle relative prestazioni. È evidente, infatti, che il confronto non è tra diritti e LEP, ma semmai tra le prestazioni che assicurano i diritti e quelle che soddisfano i LEP.

Il *nucleo minimo (rectius*: la prestazione che garantisce il diritto), prescinde, quindi, da valutazioni sull'adeguatezza o ampiezza delle prestazioni offerte, che invece sono garantite dal LEP; il *nucleo minimo* esprimerebbe la prestazione *minima* che consente la realizzazione di quel diritto, senza la quale il diritto medesimo non sarebbe garantito, e ciò a prescindere dal costo della prestazione, ma soprattutto a prescindere dal rilievo che nel territorio nazionale la prestazione minima potrebbe avere. La diversità delle prestazioni dovuta al contesto territoriale, ai cambiamenti dell'assetto economico, storico e politico, infatti, non possono modificare il contenuto del diritto ma possono, al massimo, influire sulle modalità di esercizio di questo[114], e ciò porta a interrogarsi se, una volta riconosciuta in sede giurisdizionale la funzionalità di una prestazione regionale rispetto al nucleo minimo di un diritto, sia possibile ottenere una prestazione corrispondente in un'altra Regione che non contempli questo tipo di prestazione.

Nulla a che vedere con il livello *essenziale* della prestazione che esprimerebbe una gradazione della prestazione medesima e consentirebbe di offrire una tutela dei diritti civili e sociali rapportata ad «una valutazione (ovviamente non priva di vincoli) del legislatore che li determina»[115] e coerentemente *vincolata* alle risorse disponibili, che «ne costituiscono un *prius* logico e cronologico indiscutibile», ma soprattutto garantiscono «uno standard uniforme delle prestazioni relative ai diritti in tutta Italia, tenendo conto delle risorse disponibili»[116].

---

[114] S. MANGIAMELI, *La proprietà privata,* op. cit. p 94

[115] G. COMAZZETTO, op. cit.p. 31.

[116] Corte cost. sent. n. 192 del 2024 *Cons. in dir* p. to.14. La definizione della prestazione LEP è il frutto di una scelta politica del legislatore nazionale che ne definisce la *misura* o la *modalità* e la quantità di risorse necessarie, sulla base di un costo standard. Come la Corte ha più volte ribadito è una competenza che disciplina «specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisc[e] il livello essenziale di erogazione» (Corte cost. sentt. nn. 248 e 181 del 2006; 383,285,279, 120 del 2005; 423 e 16 del 2004).

L'espressione nucleo minimo di un diritto dovrebbe pertanto sempre riferirsi non al diritto bensì alla prestazione che quel diritto garantisce. Qualora invece fosse riferibile al diritto finirebbe per fare di questo qualcosa di misurabile, di costruito per stratificazioni successive e sempre più ampie e al contempo frazionabile, insomma farebbe del diritto qualcosa che è invece completamente estraneo alla sua natura[117].

dirittifondamentali.it

[117] Ciò non esclude, peraltro, che si possano avere prestazioni che garantiscano il nucleo minimo di un diritto civile e sociale, ma non qualificata dal legislatore come LEP**.** Ne è un esempio proprio il trasporto scolastico di uno studente disabile, richiamato dalla Corte, e qualificato come tale solo con la pronuncia n. 275/2016 e in corso di qualificazione come LEP solo sei anni più tardi, con la legge n. 234/2022 (sia consentito, sul punto, rinviare a G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali,* op. cit.).