

# **Osservazioni in merito al d.d.l. n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni)\***

*di Fabio Giglioni*

1. Il disegno di legge delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi, ddl LEP) si inserisce nel percorso finalizzato a realizzare la differenziazione regionale in attuazione dell'art. 116, c. 3, cost., su cui grava in modo significativo la pronuncia della Corte costituzionale n. 192 del 2024. Le previsioni del disegno di legge tentano dunque di recepire le indicazioni pervenute dal giudice costituzionale in occasione dei dubbi di costituzionalità sollevati in merito alla l.n. 86 del 2024 come premessa per attuare la differenziazione regionale.

La conseguenza di questa premessa è che il testo normativo in approvazione impegnerà il Governo ad adottare entro solo nove mesi decreti legislativi su un numero di materie molto vasto, quelle appunto richiamate dall'art. 116, c. 3, cost., con l'unica eccezione della tutela della salute. Se, da un lato, l'obiettivo, pur ambizioso, pare condivisibile permettendo al nostro ordinamento di colmare una lacuna presente all'indomani della modifica del titolo V, dall'altro, è perfino insufficiente dal momento che la determinazione dei LEP è un'esigenza che prescinde dall'attuazione dell'art. 116, c. 3, cost. e anche altre materie meriterebbero di essere condizionate dalla determinazione dei LEP. La scelta di ancorare la determinazione dei LEP all'attuazione dell'art. 116, c. 3, cost. è meramente legislativa, mentre la loro definizione meriterebbe ben altra considerazione in vista della loro funzione di riequilibrio tra diritti, autonomie e risorse a disposizione in nome dell'uguaglianza dei cittadini.

Ciò detto, la ricaduta più critica di questa soluzione è il limitato tempo a disposizione del governo per adottare decreti legislativi su un numero di funzioni ancora più

\*Testo dell'Audizione davanti alla I Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione al Ddl 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), 7 gennaio 2026

esteso delle materie richiamate, tenuto conto anche della procedura individuata dall'art. 1, c. 3, ddl LEP. Potrebbe essere opportuno prevedere invece una scansione temporale più diluita stabilendo anche da subito quali deleghe esercitare e in quale successione temporale, per evitare di mancare il rispetto dei termini assegnati, anche in considerazione della necessità per alcune delle materie considerate del rinvio di applicazione della differenziazione regionale in assenza di coperture finanziarie ad assicurare il rispetto dei LEP, come stabilito dall'art. 33, c. 1, ddl LEP.

2. Il punto più qualificante del ddl LEP è l'accoglimento delle indicazioni pervenute dalla Corte costituzionale con riferimento alla distinzione tra criteri e principi comuni di delega ai LEP e criteri e principi specifici delle materie oggetto della delega. I primi, definiti all'art. 2, appaiono ben delineati e costruiti. Seguendo un indirizzo consolidato della Corte costituzionale, l'accezione di prestazione individuata alla lett. *a)* è inclusiva di impegni a carico dei poteri pubblici che non si esauriscono alle sole prestazioni in senso stretto o ad attività erogative, permettendo così di stabilire un collegamento anche con obblighi giuridici di altra natura da cui dipendono i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio. Nell'insieme appaiono opportune le scelte fatte, compresa la possibilità di inserire standard organizzativi e di attività e le modalità di erogazione delle prestazioni se queste finiscono per costituire condizioni necessarie a garantire l'omogeneità della qualità delle prestazioni e l'uniformità dei servizi (lett. *d)*. Malgrado i LEP incidano di per sé sulle competenze regionali, è inevitabile in molte circostanze che ciò finisca per ridondare anche sugli aspetti organizzativi e procedurali che solitamente pertengono alle regioni. I livelli essenziali non devono essere confusi con i livelli minimi e, pertanto, sarebbe improprio ritenere sufficiente prevedere solo standard di prestazioni da erogare. Altresì opportuna è la previsione di una gradualità di attuazione dei LEP rispetto agli obiettivi programmati di finanza (lett. *e)*, ma sarebbe

comunque da precisare che i decreti delegati debbano individuare precisi impegni così da dare certezza dei tempi nella realizzazione dei LEP per evitare i rischi che saranno ricordati al prossimo punto 5. Sarà, inoltre, sicuramente utile avvalersi del lavoro istruttorio già svolto dalla Commissione istruttoria dei LEP richiamata dalla lett. *b*).

**3.** Desta, invece, qualche perplessità l'esclusione dei livelli essenziali definiti in materia di salute. Sebbene sia indubbio che nell'assistenza sanitaria esiste un quadro definitorio avanzato di livelli essenziali e che la maturità di quel settore è certamente più solida, l'esclusione non convince per due motivi. In primo luogo, l'ultima definizione dei livelli essenziali in materia sanitaria risale al 2017; tenuto conto del tempo trascorso, delle novità derivanti dall'esperienza Covid e delle riforme in atto in materia di assistenza territoriale può essere ragionevole cogliere un'occasione come quella del ddl LEP che riguarda ambiti di materie molto ampie per una nuova loro definizione. In secondo luogo, nel ddl LEP si fa riferimento spesso a esigenze di raccordo, coordinamento e considerazione dei LEP già vigenti (art. 2, c. 1, lett. *b*) e *g*). Malgrado non sia chiaro se la considerazione dei LEP già vigenti comprenda quelli in materia di tutela della salute, nel silenzio è difficile ritenere che tra questi siano esclusi i LEP sulla salute. A ogni modo il silenzio su questo potrebbe portare al risultato che i LEP sulla tutela della salute tornino in considerazione a dispetto dell'art. 1, c. 5, ddl LEP.

**4.** Con riferimento ai criteri e ai principi direttivi specifici, riguardanti le materie coinvolte dall'art. 116, c. 3, cost., si osserva che le indicazioni sono molto varie sia, naturalmente, in relazione alle diverse funzioni implicate, sia, soprattutto, alla qualità delle indicazioni. Non sempre i criteri e i principi specifici appaiono davvero tali. In alcune circostanze (è così, ad esempio, con gli art. 27, 31 e 32 ddl LEP) i cosiddetti

criteri e principi riguardano generiche funzioni idonee a conseguire gli obiettivi richiamati, senza tuttavia precisare quale sia il concreto valore giuridico da conseguire che permetta l'esigibilità della funzione; in altri casi (è così, ad esempio, per gli articoli 15 e 16) le funzioni sono confuse con l'oggetto della disciplina, mancando anche in questo caso l'individuazione del bene giuridico concreto esigibile che dovrebbe orientare il Governo al momento dell'esercizio della delega. La conseguenza di queste due tendenze che si ritrovano presenti in diversi casi può essere di due tipi: da un lato, lasciare un margine troppo ampio al Governo per esercitare la delega senza una definizione specifica del bene giuridico da perseguire, dall'altro, ridurre il ruolo del Governo al riordino delle indicazioni normative che il ddl LEP contiene a conclusione di molti degli articoli del Capo II. Entrambe queste tendenze manifestano criticità perché (a) se si segue la prima è di fatto vanificata l'obiezione sollevata dalla Corte costituzionale nella sent. n. 192 del 2024, dal momento che gli unici criteri vincolanti per il Governo resterebbero quelli comuni; se, invece, si segue la seconda (b), la determinazione dei livelli essenziali si riduce in un'operazione di mero riordino della legislazione vigente con una funzione puramente ricognitiva e con limitata efficacia innovativa.

In generale, le indicazioni normative indicate con riferimento alle varie funzioni collegate ai criteri direttivi e ai principi del Capo II possono avere una funzione utile per il Governo nella ricognizione del quadro normativo vigente, ma possono rivelarsi un limite se esse, anziché essere un riferimento di base, suppliscono alla debolezza dei criteri e dei principi direttivi, finendo per assumere una funzione diversa da quella necessaria.

**5.** Il rilievo che appare maggiormente critico è però quello riferito all'art. 33, c. 2, ddl LEP. La disposizione prevede che dall'attuazione del ddl LEP non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e agli adempimenti

susseguenti le amministrazioni provvedono con le risorse a disposizione a legislazione vigente. Tale clausola di invarianza di risorse finanziarie e strumentali appare in contraddizione con la stessa *ratio* del ddl LEP. Se, infatti, attraverso i LEP si vogliono raggiungere gli obiettivi ambiziosi richiamati all'art. 2, ovvero superare gli attuali divari territoriali, pare davvero poco credibile che ciò possa essere raggiunto senza prevedere risorse aggiuntive. Sotto questo punto di vista il ddl LEP non sembra allinearsi alle indicazioni pervenute dalla sentenza n. 192 del 2024, che nelle motivazioni ai punti 16, 22.1 e 22.3 ha invece chiarito che la determinazione dei livelli essenziali difficilmente può evitare il ricorso a risorse aggiuntive per il raggiungimento di finalità di equità, oltre che di efficienza. D'altra parte, è lo stesso ddl LEP a non escluderlo nell'art. 33, c. 1, che però poi sembra essere contraddetto dal comma 2. Una possibile interpretazione potrebbe essere che i LEP definiti dal Governo mediante esercizio della delega saranno immediatamente operativi laddove si trovi la copertura finanziaria, rinviando l'operatività dove la copertura finanziaria manchi. Tuttavia, ammettendo anche questa possibile via interpretativa, si osserva che la comparazione vale solo per le risorse finanziarie e non anche per le altre risorse a carico delle pubbliche amministrazioni, il che vuol dire che il rinvio dell'attuazione dei LEP senza copertura iniziale degli oneri finanziari non si fa carico comunque delle risorse a disposizione delle pubbliche amministrazioni, sulle quali dunque l'investimento resta decisamente limitato. Dall'insieme di queste annotazioni, tuttavia, si ricava che la definizione dei livelli essenziali si prospetta in termini meramente ricognitivi e in un'operazione che è finalizzata a distinguere cosa di ciò che è già vigente può essere qualificato come LEP. In sostanza, non sembra che l'occasione sia colta per raggiungere livelli avanzati di soddisfazione di diritti civili e sociali in funzione di un reale contrasto ai divari territoriali, per i quali servirebbe un investimento di risorse importante e anche un rafforzamento degli apparati amministrativi.

6. In conclusione, il condivisibile obiettivo di definire LEP in molte materie del nostro ordinamento con specifico riguardo alle funzioni collegate unito all'accoglimento della distinzione dei criteri e dei principi direttivi rischia di essere contraddetto nel momento in cui viene prestata meno attenzione all'indispensabile adeguamento delle risorse per la sua attuazione, rischiando di rendere molto attuale l'esito di «partorire il topolino», in alcuni casi dovuto anche alla debolezza dell'individuazione dei criteri e principi direttivi specifici. Soprattutto - si sottolinea di nuovo - sotto tale punto di vista, quello cioè di escludere la necessità di un investimento di risorse aggiuntive, si rintraccia una chiara disattesa delle coordinate della sentenza n. 194 del 2024, che pure sembra ispirare di fondo il ddl LEP.