

Tutti i punti irrisolti sui livelli essenziali delle prestazioni

di Floriana Cerniglia

Dopo la sentenza della Corte costituzionale (n. 192 del 2024), che ha dichiarato illegittima una parte rilevante della Legge Calderoli sull'autonomia differenziata, il Governo è tornato sul tema con due distinti interventi normativi. Da un lato, il disegno di legge delega n. 1623 – all'esame del Senato – volto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (Lep), indicati dalla Corte come condizione preliminare per il trasferimento di materie alle Regioni ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione e alla stipula delle intese. Dall'altro, l'approvazione nel Consiglio dei ministri del 18 febbraio di schemi di pre-intese su materie non riconducibili ai Lep, con l'avvio del confronto con Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria.

È lecito domandarsi se entrambi gli interventi, al termine di un iter prevedibilmente lungo, possano superare un nuovo vaglio di costituzionalità. La questione dei Lep resta sostanzialmente irrisolta. Conviene ricordare che i Lep, introdotti con la Riforma del Titolo V del 2001, sono stati concepiti come una «rete di protezione» – secondo l'espressione utilizzata dalla Corte – dei diritti civili e sociali essenziali, da garantire uniformemente a tutti i cittadini, a prescindere dal luogo di residenza, nel nuovo assetto di competenze regionali delineato dal Titolo V. La loro determinazione, riservata allo Stato perché attiene alla garanzia dell'eguaglianza sostanziale e all'equilibrio complessivo del regionalismo, non è tuttavia mai stata compiutamente realizzata: né nell'ambito del cosiddetto federalismo «simmetrico», che riguarda le materie di cui all'art. 117 della Costituzione, né nel quadro di quello «asimmetrico» previsto dall'art. 116, terzo comma. È in questo vuoto normativo che si collocano i recenti interventi del Governo, i quali rischiano di configurarsi come meri adempimenti

formali, funzionali ad aggirare i rilievi della Corte più che a offrire una risposta sostanziale: la garanzia effettiva e uniforme dei diritti.

Il disegno di legge delega e gli schemi di intesa sono complessi; qui qualche rilievo essenziale. Appare discutibile la scelta – maturata in sede tecnica nella Commissione presieduta da Sabino Cassese e poi recepita dal Governo – di escludere la tutela della salute dal disegno di legge delega sui Lep e, al contempo, di aprire fin da subito alla possibilità di inserirla nelle pre-intese con le Regioni richiedenti. Si tratta di una decisione con effetti dirompenti sul nostro Servizio sanitario nazionale. I Lea sanitari (introdotti nel 1999) consistono in un elenco di prestazioni e svolgono prevalentemente una funzione di monitoraggio; non essendo mai stati accompagnati da una determinazione dei costi standard, non orientano l’allocazione delle risorse in funzione dei bisogni effettivi, che restano differenziati tra le Regioni. Il finanziamento sanitario è definito annualmente nella legge di bilancio sulla base dei vincoli di finanza pubblica e ripartito secondo un criterio pro capite ponderato soprattutto per età, mentre solo in misura marginale si considerano indicatori di deprivazione.

Se si desse seguito agli schemi di pre-intesa delle Regioni richiedenti – tra le più ricche per capacità fiscale – queste potrebbero destinare risorse proprie aggiuntive a personale, servizi, fondi integrativi, ampliando ulteriormente i divari territoriali. Un altro punto critico riguarda l’impianto del disegno di legge delega n. 1623 che procede sulla scorta delle indicazioni della Commissione Cassese sui Lep che si è limitata a una ricognizione dei Lep sulla base della normativa vigente nelle sole materie potenzialmente oggetto di differenziazione; la legge delega rinvia a successive fasi la definizione dei parametri finanziari e dei criteri di stima del Lep, affidandola in larga misura a organismi tecnici. Ma la misurabilità dei Lep – per tutte le materie, comprese quelle già attribuite alle Regioni – come dei Lea, non è una questione meramente tecnica. Significa stabilire quali diritti sociali debbano essere garantiti e con quali risorse. Se tali scelte non sono assunte esplicitamente dal legislatore, attraverso una chiara e responsabile determinazione dei LEP, la sola quantificazione finanziaria, fondata su una mera ricognizione della normativa vigente e vincolata all’invarianza delle risorse, diventa il luogo in

cui si determinano implicitamente i contenuti dei diritti. Ed è qui che si misura la responsabilità politica del Parlamento.

*Direttore del Centro di ricerche in Analisi economica e sviluppo economico internazionale,
Università Cattolica*