

Prime osservazioni sul Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Claudia Tubertini

28/03/2025

Premessa

Il testo del disegno di legge in oggetto (datato 17 febbraio 2025) è stato illustrato dal Ministro Calderoli al Consiglio dei Ministri dello scorso 13 marzo ed è contestualmente stato trasmesso in via informale alle Regioni.

Nonostante il titolo genericamente riferito alla determinazione dei LEP, l'oggetto del provvedimento è, in realtà, strettamente connesso all'obiettivo dell'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., che viene infatti enunciato al primo articolo, e che viene perseguito mediante la riscrittura della delega originariamente contenuta nell'art. 3 della l. 86/2024, in gran parte abrogato a seguito della dichiarazione di illegittimità costituzionale da parte della Corte Costituzionale (sent. 192/2024).

Nella citata sentenza la Corte ha, in proposito, stabilito che:

- la determinazione dei LEP è condizione preliminare al riconoscimento dell'autonomia regionale differenziata nelle corrispondenti funzioni;
- i LEP vanno disciplinati con fonte di rango legislativo, cosa che non esclude la possibilità di una delega legislativa, ma corredata da principi e criteri direttivi chiari, e soprattutto distinti da materia a materia, non essendo possibile una loro definizione omnicomprensiva e generalizzata, valevole per qualsiasi settore;
- non è comunque possibile il conferimento di una funzione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. senza previa determinazione dei relativi livelli essenziali da garantire, se questa attiene a un diritto civile o sociale, anche laddove rientri nelle materie per le quali il legislatore non ha previsto la preventiva determinazione dei LEP (cd. materie "NO LEP": «previdenza complementare e integrativa», «professioni», «organizzazione della giustizia di pace», «rapporti internazionali e con l'Unione europea delle regioni», «commercio con l'estero», «protezione civile», «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», «casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale», «enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale»);
- la determinazione dei LEP fa sorgere un vincolo per la pubblica amministrazione a garantirle e il corrispondente diritto di ricevere le necessarie risorse dallo Stato, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., quantificate secondo costi e fabbisogni standard;
- la determinazione dei LEP deve necessariamente tenere conto delle risorse disponibili, ma non deve rispettare il principio dell'invarianza finanziaria: è possibile un aumento dei costi, trattandosi di fissare uno standard omogeneo delle prestazioni in tutta Italia;

- il legislatore statale dovrà reperire, se del caso, le necessarie maggiori risorse coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio;
- se l'individuazione dei LEP fa sorgere maggiori oneri, si possono trasferire le funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse finanziarie volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le Regioni che non hanno sottoscritto le intese.

Sulla base di questi criteri, è stato oggetto di interpretazione adeguatrice, ma non annullato, l'articolo 1 della legge 86/2024. A seguito dell'intervento della Corte, il testo dell'art. 1, comma 2 della legge risulta quindi essere il seguente:

1.2. «L'attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti equamente su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione, nella normativa vigente alla data di entrata in vigore della presente legge o sulla base della procedura di cui all'articolo 3, dei relativi livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali».

Si noti che dalla pronuncia del Giudice costituzionale sembra potersi desumere che la determinazione dei LEP, intesa quale condizione per l'attivazione dell'art. 116, comma 3 Cost., sia possibile sia “nella normativa vigente” (non è stata infatti annullato l'esplicito riferimento contenuto alla normativa vigente contenuto nell'art. 1, comma 2), sia ex novo, con legge o tramite delega legislativa. E' stato infatti quasi integralmente annullato l'articolo 3 della legge, che conteneva, per l'appunto, la delega alla determinazione dei LEP, ma non per lo strumento in sé, quanto per l'insufficienza dei criteri di delega (eccessivamente generici ed omnicomprensivi) e per l'interferenza e la sovrapposizione di fonti di rango non legislativo nella procedura. Di questo articolo è infatti rimasto in vigore:

- il comma 3, che, all'interno delle materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116.3, elenca quelle nelle quali è prevista la determinazione dei LEP; questi, in base all'interpretazione adeguatrice della Corte, vanno determinati «per le specifiche funzioni concernenti le (indicate) materie»; non sono state quindi accolte le censure di arbitrarietà sollevate contro la distinzione, operata dall'art. 3, comma 3, tra materie “LEP” – per le quali si prevede il necessario avvio del percorso di individuazione, quale condizione per l'avvio di qualsiasi trattativa – e le materie “No-LEP”, alle quali, invece, tale condizione non si applica;
- Il comma 8, che prevede la determinazione e l'aggiornamento dei costi e fabbisogni standard con cadenza almeno triennale con uno o più DPCM, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (abrogato il solo riferimento ai criteri della l. 197/2022);
- Il comma 11, ai sensi del quale qualora, successivamente alla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa, in materie oggetto della medesima, i LEP, con il relativo finanziamento, siano modificati o ne siano

determinati ulteriori, la Regione e gli enti locali interessati sono tenuti all'osservanza di tali LEP nel rispetto dell'articolo 119, quarto comma, della Costituzione.

La Corte Costituzionale ha dunque:

- Stabilito che i LEP possano essere definiti anche con delega legislativa, purché con principi e criteri direttivi modulati in relazione ai diversi settori;
- Stabilito che la determinazione dei LEP venga operata con riferimento a ogni specifica funzione;
- Consentito che la delega possa essere limitata alle materie indicate all'art. 3, comma 3, purché, laddove si intenda trasferire una funzione anche al di fuori di questo elenco di materie nella quale sia coinvolto il godimento di diritti civili o sociali, i relativi LEP (e le corrispondenti risorse), se individuabili, siano comunque stabiliti preventivamente.

Ambito di applicazione della delega

L'articolo 1 del ddl ribadisce il meccanismo della delega legislativa alla determinazione dei LEP, recependo sul punto la richiesta della Corte di una definizione analitica, funzione per funzione, degli stessi e limitandosi alle materie cd. LEP, con l'importante esclusione della materia della tutela della salute. Lo stesso articolo fa espressamente salve le fonti principali di disciplina dei LEA in materia sanitaria (articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502; decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 12 gennaio 2017; articolo 1, commi da 556 a 562, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, e dal decreto del ministro della salute 12 marzo 2019).

Dal punto di vista formale, la formulazione sembra rispettosa dei dettami della Corte Costituzionale. Essa, tuttavia, conferma un aspetto critico che era già emerso dalla lettura della sentenza: il mantenimento della distinzione tra "materie LEP" e materie "non LEP" permette di limitare la preventiva e generale definizione dei LEP solo alle prime, mentre per le seconde la verifica dell'eventuale incidenza della funzione trasferita sul godimento di un diritto civile o sociale si trasferisce ad una fase successiva (la definizione dell'intesa, la sua approvazione parlamentare, o, addirittura, ancor più oltre, il giudizio di legittimità eventualmente sollevato sulla legge di approvazione dell'intesa). Quantomeno in alcune di queste delle materie (si pensi alla protezione civile, o alla previdenza complementare), si è rilevato, è davvero dubbio che non sia coinvolta la soddisfazione di diritti civili e sociali. Limitando la definizione dei LEP alle sole materie del comma 3, si indebolisce quella funzione di omogeneizzazione, ma anche di progressione del livello di tutela dei diritti che costituisce il primario scopo degli stessi. Sul punto, va ricordato che autorevole dottrina aveva suggerito al legislatore – a prescindere dal percorso di attuazione dell'art. 116, comma 3 – di individuare le prestazioni essenziali da garantire in *tutti* i settori in cui vi sia già una disparità di fatto nel godimento dei diritti, scegliendo quindi il perimetro della delega legislativa non sulla base dell'elenco

dell'art. 116, ma, per l'appunto, in base ai settori dove è più evidente allo stato attuale la violazione del principio di uguaglianza.

Anche accettando la – riduttiva – impostazione del ddl, in ogni caso, la totale esclusione dei LEA in materia sanitaria dall'ambito di applicazione del disegno di legge non tiene conto del fatto che, allo stato attuale, la loro definizione e, soprattutto, la loro copertura finanziaria non rispetta i parametri dettati dalla Corte (costi e fabbisogni standard non sono infatti ancora utilizzati come criterio di finanziamento e ripartizione delle risorse tra le Regioni). Andrebbe quindi senz'altro inserita una previsione volta all'adeguamento, negli stessi termini, dei meccanismi di definizione dei costi e fabbisogni standard delle altre materie, anche del sistema di finanziamento dei LEA; operazione che, per l'importanza della relativa voce di spesa nei bilanci regionali, dovrebbe anzi essere compiuta per prima, anche non volendo affrontare – come invece sarebbe necessario – l'annosa questione della loro riforma. L'attuazione della vigente disciplina in materia di LEA ha mostrato infatti una serie di problemi che andrebbero comunque affrontati, sempre in un'ottica solidaristica ed egualitaria: in altre parole, il capitolo dei LEA non può certo essere tenuto da parte, in un contesto di complessiva individuazione dei LEP e dei relativi fabbisogni in tutti i principali settori di intervento delle Regioni.

Procedimento di adozione dei decreti legislativi e degli altri provvedimenti connessi

L'articolo 1 prevede l'adozione dei decreti legislativi previa intesa con la Conferenza Unificata. L'importanza dei loro contenuti rende necessario prevedere un procedimento istruttorio ispirato al principio di leale collaborazione, che preveda il coinvolgimento delle Regioni (e degli enti locali, per i LEP incidenti su loro funzioni fondamentali) sin dalla fase di stesura degli schemi, e non solo di una loro valutazione successiva, peraltro con il noto meccanismo dell'intesa “debole” (soggetto, come ben noto, a tempi e modalità che spesso non garantiscono un effettivo confronto, ed è comunque aggirabile dal Governo invocando l'urgenza). Altrettanto lacunosa è la procedura prevista per la determinazione dei costi e fabbisogni standard: il testo richiama il solo art. 3, comma 8 della l. 86/2024, che si limita a prevedere DPCM adottati sulla base di ipotesi formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard. Anche per l'adozione dei suddetti DPCM va ribadito l'obbligo della previa intesa e rafforzate le garanzie procedurali di un pieno ed effettivo coinvolgimento di Regioni ed enti locali nella stesura degli schemi, che il disegno di legge affida invece unilateralmente al Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie (art. 2 comma 4).

Il termine per l'adozione dei decreti legislativi è fissato in 9 mesi. Si prevede tuttavia che laddove da essi derivino nuovi o maggiori oneri finanziari, possano essere adottati, oltre che contestualmente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie, anche “successivamente” al suddetto stanziamento. Ciò sembra permettere che prima sia deciso lo stanziamento, e dopo, sulla sua base, i LEP. Non è chiaro, peraltro, se questa previsione finisca per estendere la delega anche oltre i 9 mesi previsti, o si intende dire che, ferma restando l'adozione dei decreti di definizione dei LEP entro i previsti 9 mesi, la loro decorrenza possa essere successiva. Sarebbe

importante mantenere, in ogni caso, il criterio della contestualità, proprio per evitare un surrettizio prolungamento della delega o la quantificazione degli stanziamenti prima della precisa definizione delle prestazioni a cui sono riferiti.

Principi e criteri direttivi generali di delega

L'art. 2 del disegno di legge detta una serie di principi e criteri direttivi generali, valevoli per tutti i settori per i quali i titoli successivi dettano principi e criteri specifici.

Si tratta di una serie di criteri eterogenei, che solo in parte sembrano rispecchiare l'obiettivo di fondo indicato nel primo comma, ovvero, quello di favorire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, in attuazione dei principi di solidarietà, eguaglianza sostanziale e unità. Alla base vi è infatti l'idea che la determinazione dei LEP sia, soprattutto, una procedura ricognitiva di quanto già contenuto nella legislazione vigente, e di corrispondente più ordinata redistribuzione delle risorse già impiegate allo scopo, sulla base della quantificazione dei costi e fabbisogni standard. Si tratta dell'operazione già tentata con le disposizioni contenute nella legge finanziaria per il 2022, dichiarate illegittime dalla Corte Costituzionale perché sottraevano al Parlamento il compito di definizione dei LEP: operazione che, come ribadito dalla stessa Corte, deve avere la finalità di progredire nella direzione del superamento degli attuali divari. Che l'idea sia quella di partire dal dato normativo esistente, al fine di estrapolare le prestazioni essenziali, salvo limitate eccezioni, è detto espressamente: il primo criterio dettato è infatti quello di «avvalersi, nel rispetto della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, del lavoro istruttorio già compiuto sulla base dell'articolo 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, ai fini della ricognizione, in relazione a ciascuna materia, o settore organico di materie: 1) delle funzioni che, in base alla normativa vigente, sono esercitate dallo Stato o dagli enti territoriali, individuando le prestazioni che soddisfano i requisiti di cui alla lettera *a*); 2) dei LEP già individuati o desumibili dalla normativa vigente». Nello stesso articolo si parla di «coordinamento formale e sostanziale del testo delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa». L'impostazione prevalentemente ricognitiva dell'esistente è confermata anche dalla disposizione finale, che recita: «Salvo quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, dall'attuazione della delega di cui all'articolo 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica né incremento della pressione fiscale rispetto a quella risultante dall'applicazione della legislazione vigente». Fra i principi generali di delega figurano poi l'onnipresente riferimento alle risorse disponibili nell'ambito della programmazione di bilancio e la necessaria distinzione fra LEP «quantificabili» e «non quantificabili» (con questi ultimi di fatto equivalenti a dei non-LEP, non essendo misurabili e quindi monitorabili nella loro erogazione).

In sostanza, nuovi e maggiori oneri rappresentano una eccezione, in un modello orientato soprattutto ad uniformare, tramite la previsione di standard e parametri, l'erogazione di prestazioni che già costituiscono oggetto di un obbligo ai sensi di qualche previsione normativa. Rispetto alle disposizioni contestate dalla Corte,

certo, ora questa attività ricognitiva viene affidata mediante delega legislativa, e con criteri direttivi specifici che – come si dirà oltre – lasciano poco spazio a interventi di tipo creativo. Ma ci si chiede se sia corretto accontentarsi di questa lettura riduttiva del significato e obiettivo dei LEP.

Principi e criteri direttivi specifici

Gli articoli da 3 a 40 contengono i criteri specifici destinati, materia per materia (oggetto, ciascuna, di un titolo) alla individuazione dei LEP per specifiche funzioni, in ossequio formale alle indicazioni della Corte.

Il testo necessita di una lettura più approfondita, ma a prima vista appare replicare in toto i contenuti della ricognizione dei LEP contenuti nella legislazione vigente effettuata dalla CLEP, in attuazione delle disposizioni della legge finanziaria del 2022, come già detto, dichiarate illegittime. Il risultato è quello di una elencazione estremamente analitica di funzioni e compiti e di relative fonti normative di disciplina, che va ben al di là della funzione orientativa che è insita nel concetto di “principio e criterio direttivo”. Prima ancora di esaminare analiticamente i contenuti di ciascun titolo, occorre quindi chiedersi se sia legittima, e comunque accoglibile senza osservazioni, una tecnica di delega legislativa di questo tipo che – peraltro – lascia ben pochi margini di trattativa tra Governo ed autonomie in sede di predisposizione dei decreti.

Si rileva, da ultimo, che tra le materie oggetto di delega figurano «tutela dell’ambiente», «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia», «porti e aeroporti civili», «grandi reti di trasporto e di navigazione», materie che la Corte aveva ritenuto difficilmente suscettibili di differenziazione: se l’intera delega ha lo scopo di garantire l’attuazione dell’art. 116, comma 3, non si vede l’urgenza del loro inserimento, al pari delle altre, nel processo di definizione dei LEP (che pure apparirebbe utile, ma sulla base di altri e diversi criteri e finalità).