

**Memoria per la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato  
della Repubblica sull'atto Senato n. 1623 recante «Delega al Governo per la  
determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»**

Francesco Pallante

(Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università di Torino)

1. – Il disegno di legge delega n. 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni) interviene in un ambito che sconta un ritardo normativo di un quarto di secolo, essendo i livelli essenziali delle prestazioni (Lep) lo strumento principe attraverso cui avrebbe dovuto ricevere attuazione la tutela dei diritti costituzionali, siano essi civili o sociali, in seguito al nuovo riparto delle competenze legislative e amministrative, con annesse risorse finanziarie, sancito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 di riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione (con riguardo, in particolare, ai nuovi artt. 117, 118, 119 Cost.).

Due dati meritano, in proposito, di ricevere preliminarmente considerazione.

Anzitutto, occorre sottolineare criticamente quanto il ddl n. 1623 afferma in apertura (art. 1, co. 1): e cioè, che la delega è conferita al Governo non in virtù dei richiamati artt. 117, 118 e 119 Cost., bensì «ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (la stessa selezione delle materie in cui definire i Lep – artt. 3-32 – è operata sulla base delle materie cui formalmente fa rinvio l'art. 116, co. 3, Cost.). Si tratta di un'affermazione che ignora la natura di eccezione alla regola rivestita dall'art. 116, co. 3, Cost. (tecnicamente, sulla scia delle riflessioni di Leopoldo Elia coeve alla riforma del 2001: una deroga alla disciplina generale), e che dunque imprime fin dall'origine alla definizione dei Lep una torsione destinata a distogliere i Lep medesimi dalle finalità costituzionali cui dovrebbero essere preposti. Per essere espliciti: i Lep devono essere definiti e garantiti non affinché le regioni ordinarie possano tra loro differenziarsi in deroga alle competenze loro

ordinariamente attribuite dalla Costituzione, ma affinché le competenze ordinariamente attribuite alle regioni possano da tali enti essere esercitate senza che ne derivi pregiudizio al rispetto del principio costituzionale fondamentale all'uguaglianza (art. 3 Cost.). Ciò significa che le esigenze di cautela sono già ordinariamente necessarie, e si acquiscono nell'ipotesi della differenziazione di cui all'art. 116, co. 3, Cost.: cosa che la delega legislativa inevitabilmente si ritrova a ignorare, nel momento in cui finalizza l'individuazione dei Lep esclusivamente al regionalismo asimmetrico, implicitamente assumendo che solo da quest'ultimo possano derivare minacce all'uguaglianza nella tutela dei diritti costituzionali sul territorio nazionale (cosa, peraltro, non solo teoricamente insostenibile, ma, soprattutto, apertamente smentita dalla realtà dei fatti che già oggi, in assenza di ogni differenziazione nelle competenze regionali, attesta un livello di attuazione dei diritti costituzionali radicalmente diseguale nelle diverse parti del territorio nazionale).

Di seguito, sorprendente – e sospetto – è l'impiego dell'aggettivo «completa» in relazione all'«attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione» (ancora, art. 1, co. 1). Occorre domandarsi che cosa intenda dire, tramite tale aggettivazione, il legislatore delegante: che il regionalismo differenziato deve essere realizzato da tutte le regioni ordinarie con riguardo a tutte e ventitré le materie cui, formalmente, l'ultimo comma dell'art. 116 Cost. rinvia? Vale a dire che l'obiettivo è – richiamando ancora Leopoldo Elia – la riscrittura completa del riparto delle competenze tra lo Stato e le regioni in violazione delle garanzie preposte a tutela della rigidità della Costituzione dall'art. 138 Cost.? L'irriducibilità alla Costituzione di tale ipotesi – non è, a questo punto, superfluo ricordarlo – è stata definitivamente sancita dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 192 del 2024, che – colpendo in radice l'impostazione sino a quel momento seguita dallo Stato e dalle regioni, e così travolgendo il principale proposito degli estensori della legge n. 86/2024 – ha stabilito che «l'art. 116, terzo comma, Cost. va interpretato coerentemente con il significato del principio di sussidiarietà, e pertanto la devoluzione non può riferirsi a materie o ad ambiti di materie, ma a specifiche funzioni» (punto 4.1 del Considerato in diritto),

aggiungendo che «poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta» (punto 4.3 del Considerato in diritto). Nessuna «completa» attuazione del dettato dell'art. 116, co. 3, Cost. è dunque nell'ordine delle cose costituzionali; semmai, ciò a cui la definizione dei Lep potrà altresì consentire di addivenire (oltre che al rispetto del principio costituzionale di uguaglianza, che, come detto, dovrebbe essere l'obiettivo preminente), è l'attivazione nel pieno rispetto della Costituzione, da parte delle regioni ordinarie che lo vorranno, della facoltà di richiedere specifiche singole funzioni ordinariamente esercitate dallo Stato, sulla base della giustificazione che la titolarità regionale consentirebbe di far fronte a peculiarità regionali altrimenti gestibili in maniera meno soddisfacente.

In definitiva: nonostante il ritardo venticinquennale, il ddl n. 1623 mostra che continua a mancare nel legislatore la piena consapevolezza di cosa realmente implichi, per il rispetto dei diritti costituzionali, un sistema di gestione delle funzioni pubbliche articolato su più livelli territoriali. Sia sufficiente dire che anche nell'ipotesi in cui il lavoro di determinazione dei Lep prefigurato dal ddl n. 1623 fosse eseguito in maniera ineccepibile, rimarrebbero comunque privi di garanzie di tutela diritti costituzionali, pur fondamentali, non riconducibili alle materie dall'art. 1, co. 1<sup>1</sup>: valga l'esempio del diritto alla casa, che pure è stato riconosciuto come diritto inviolabile spettante all'essere umano in quanto tale dalle sentenze n. 49 del 1987, n. 217 del 1988 e n. 404 del 1988 della Corte costituzionale.

---

<sup>1</sup> Norme generali sull'istruzione; tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; alimentazione; ordinamento sportivo; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

2. – A far dubitare che il lavoro sarà svolto in maniera costituzionalmente ineccepibile sono, in ogni caso, le concrete modalità di determinazione dei Lep previste dal disegno di legge delega.

Formalmente, la procedura di adozione dei decreti legislativi contenenti i Lep ricalca, grosso modo, quella usualmente seguita per la delegazione legislativa (art. 1, co. 3 e 4): (a) adozione da parte del Consiglio dei Ministri degli schemi dei decreti legislativi, su proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie; (b) parere della Conferenza unificata; (c) parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, con possibilità di modifica degli schemi di d.lgs. da parte del Governo in caso di osservazioni parlamentari (e, soprattutto, di procedere anche in assenza del parere se non reso entro un termine perentorio); (d) adozione ed emanazione dei decreti legislativi entro 9 mesi dalla data di entrata in vigore della legge delega; (e) eventuale adozione, entro i successivi 18 mesi, di misure integrative e correttive.

Ciò che rispetto all'usuale procedura cambia è, anzitutto, il fatto che, una volta adottati, i decreti legislativi saranno modificabili, «ove necessario» a garantire «i tempestivi adeguamenti tecnici dei Lep», tramite la medesima procedura prevista per la modifica dei Livelli essenziali di assistenza (Lea) in campo sanitario (art. 2, co. 3): Lea che, com'è noto, sono adottati non con decreto legislativo, bensì con dPCM (cosa che, sia detto per inciso, in futuro renderà paradossalmente il diritto alla salute dal più garantito al meno garantito di tutti i diritti costituzionali: di qui, la necessità, ignorata dal Governo, di estendere la delega anche alla materia salute). Di fatto, come si legge nella relazione di accompagnamento al ddl n. 1623, il rinvio è all'art. 1, co. 556, della legge n. 208 del 2015, il quale prevede che l'aggiornamento dei Lea sia rimesso a una Commissione nazionale composta da esperti nominati dal Ministro della salute e da questi presieduta, le cui determinazioni confluiscono in una proposta di aggiornamento dei Lea da adottarsi con decreto ministeriale, sentita la Conferenza permanente e acquisiti i pareri delle Commissioni parlamentari competenti. Estendere tale meccanismo alle materie ricomprese nel ddl n. 1623, significa, di fatto,

far sì che l'intervento del decreto legislativo sia previsto come necessario solo in sede di prima definizione dei Lep: successivamente, sarà una procedura assai più snella, e totalmente dominata dal Governo, a ridefinire i Lep stessi, in aperta violazione di quanto previsto dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale, che già aveva sanzionato un analogo meccanismo – incentrato sulla modifica di decreti legislativi tramite dPCM – contenuto nella legge n. 86/2024 (punto 13.2 del Considerato in diritto). Come si legge nella sentenza in parola, «tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti», dal momento che la delega «non può disporre della forza dei decreti legislativi di determinazione dei Lep, perché essi ancora non esistono», con il risultato che «la norma impugnata configura il dPCM [nel caso del ddl n. 1623, addirittura il dM] come una fonte primaria, essendo esso abilitato a modificare un decreto legislativo per forza propria»: ma prevedere «che un futuro atto avente forza di legge possa essere modificato con un atto sub-legislativo, viola l'art. 3 Cost.».

Cambia inoltre, rispetto all'usuale procedura, la circostanza che la concreta attuazione della delega non sarà frutto di un lavoro svolto integralmente *ex novo* dal Governo, ma si avvarrà, in modo decisivo, dell'attività già compiuta dal Comitato Lep istituito nel quadro della normativa di cui all'art. 1, co. 791-801-bis, della legge n. 197 del 2022. Giova ricordare che, tale normativa, che era incostituzionalmente incentrata sull'adozione dei Lep sempre tramite dPCM, è stata dichiarata illegittima dalla sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale (punto 13.3 del Considerato in diritto), «a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024»: dunque, a far data dal 13 luglio 2024. È vero che la medesima pronuncia ha fatto salvo «il lavoro istruttorio e ricognitivo compiuto» dal Comitato Lep, con previsione esplicitamente rivolta al passato, ma è altresì vero che il Comitato medesimo ha, ciononostante, continuato a operare anche dopo la pronuncia della Corte costituzionale, sebbene fosse venuto meno il quadro legale di riferimento. Dei due rapporti prodotti dal Comitato Lep, dunque, solo il primo, datato ottobre 2023, e non anche il secondo, datato dicembre 2024, sembra poter essere preso in considerazione dal Governo ai

fini dell'adozione dei decreti legislativi di determinazione dei Lep, ma il rinvio contenuto nell'art. 2, co. 1, lett. b, del ddl n. 1623 non contiene alcuna restrizione in tal senso (e, anzi, entrambi i rapporti sono espressamente richiamati nella relazione di accompagnamento).

È il caso di aggiungere che i lavori del Comitato Lep hanno condotto all'elaborazione di nuove nozioni ossimoriche – quali i “livelli essenziali delle prestazioni non prestazionali” e i “costi standard non standardizzati” – tanto teoricamente spericolate, quanto praticamente utili a dare sostegno alla tesi che i Lep siano, in realtà, già in buona parte previsti dalla legislazione vigente, sicché in molti casi non è, in realtà, necessario procedere alla loro definizione. Come esplicitamente si legge nella relazione che accompagna il disegno di legge delega, «il CLEP ha svolto, tra il 9 maggio 2023 e il 31 dicembre 2024, un ampio, approfondito e qualificato lavoro di analisi della normativa vigente, individuando le prestazioni per le quali, a legislazione vigente, definire i LEP e predisponendo, per le singole funzioni, ipotesi di LEP. Questo prezioso lavoro istruttorio, che evidentemente il legislatore delegato dovrà verificare e aggiornare, costituisce un patrimonio essenziale di conoscenze e consente di fissare – all'articolo 1, comma 1, del disegno di legge – in 9 mesi il termine per l'esercizio di una delega che, altrimenti, richiederebbe un orizzonte molto più lungo». Dunque, il richiamo ai lavori del Comitato Lep è centrale al punto da giustificare la forzatura della giurisprudenza costituzionale, posto che, se non fosse possibile farvi riferimento, il termine di durata della delega sarebbe impossibile da rispettare per ammissione stessa del legislatore delegante.

Proprio in virtù della centralità, nell'intero procedimento previsto dal ddl n. 1623, dei lavori del Comitato Lep, diventa, allora, rilevante domandarsi come abbia potuto il medesimo comitato svolgere in soli 19 mesi un lavoro che non era stato possibile compiere nei precedenti 25 anni. La risposta è tanto semplice, quanto sorprendente: i Lep già esistevano, solo che nessuno se n'era accorto. Come ancora si legge nella relazione che accompagna il ddl in esame, l'art. 2, lett. b, n. 2, «demanda al legislatore delegato il compito di identificare nella normativa vigente le prestazioni che sono già

espressamente qualificate come Lep o che possono essere ritenute implicitamente Lep: l'analisi dei diversi servizi erogati al cittadino, svolta dal Clep, ha infatti appurato che nella legislazione vigente spesso si garantisce un livello essenziale di prestazione, che non sempre viene esplicitamente qualificato come tale». Tale identica impostazione è rinvenibile negli artt. 3-32 del ddl n. 1623, in cui, in effetti, ricorrono numerosi riferimenti alla legislazione vigente, secondo una tecnica, peraltro, difficilmente riconducibile alla nozione di «principi e criteri direttivi» (art. 76 Cost.), così come elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza costituzionali. Comprensibilmente, pensando alle biblioteche scritte in materia, la Collega Camilla Buzzacchi ha ironizzato circa il clamoroso «abbaglio» che avrebbe collettivamente colpito gli studiosi che, dalle varie prospettive disciplinari, si sono dal 2001 a oggi occupati della questione, senza accorgersi che quanto andavano reclamando era da tempo innanzi ai loro disattenti occhi. Stando così le cose, peraltro, delle due l'una, alla luce della diffusissima disuguaglianza che divide i cittadini, nonostante i Lep già esistenti: o i Lep sono uno strumento dotato di una forza normativa così flebile da consentire alla pubblica amministrazione di violarli impunemente da decenni; oppure i Lep non sono, strutturalmente, uno strumento idoneo a evitare che la distribuzione delle funzioni pubbliche tra più livelli di governo si traduca in un'incostituzionale violazione del principio di uguaglianza. In entrambi i casi, siamo al cospetto dell'ammissione del fallimento preventivo della misura normativa adottanda. L'alternativa è riconoscere, con la dottrina ampiamente dominante, che i Lep non sono affatto già esistenti e che affermarlo serve solamente a imprimere una vertiginosa accelerata ai tempi di realizzazione del regionalismo differenziato e, soprattutto, a disinnescare la vera questione che, fin dall'inizio, mina il regionalismo italiano: l'ineguale distribuzione della spesa pubblica a svantaggio delle regioni del Centro-Sud.

3. – Veniamo così all'art. 2, co. 1, lett. e del ddl n. 1623, in forza del quale il Governo è tenuto a determinare i Lep «coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza

pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio, prevedendo, ove necessario in relazione alle risorse disponibili, un percorso graduale di raggiungimento dei medesimi Lep, anche attraverso la fissazione di obiettivi di servizio intermedi». La norma non esclude in radice che dalla determinazione dei Lep possano derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, ma tale ipotesi è trattata come residuale e, comunque, subordinata all'eventualità incondizionata che siano previamente reperite le risorse necessarie: si veda anche, in proposito, l'art. 33, co. 1, là dove si legge: «qualora, in attuazione delle deleghe contenute nella presente legge, uno o più decreti legislativi determinino nuovi o maggiori oneri che non trovano compensazione al loro interno o nell'ambito delle risorse già previste a legislazione vigente, i medesimi decreti legislativi sono adottati contestualmente o successivamente alla data di entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse finanziarie».

Il fatto, però, è che, se davvero l'obiettivo principale della delega è, come dichiarato all'art. 2, co. 1, «il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, in attuazione dei principi di cui agli articoli 2, 3, secondo comma, 5 e 119, quinto comma, della Costituzione», allora la decisione di finanziare i Lep in modo che possano ovunque sul territorio nazionale trovare piena attuazione non è rimessa alla discrezionalità politica, ma risulta costituzionalmente necessitata, specie considerando le attuali enormi disuguaglianze che, secondo l'Eurostat, fanno dell'Italia uno degli Stati più disuguali dell'Unione europea. Sotto questo profilo, risulta priva di pregio costituzionale la dichiarazione resa in Parlamento dal Ministro Roberto Calderoli lo scorso 12 novembre, quando, rispondendo a un'interrogazione dell'opposizione, ha sostenuto che «nelle cd. materie Lep, né la Costituzione né la legge né la sentenza della Corte [n. 192/2024] subordinano l'attuazione dell'autonomia differenziata alla garanzia dei Lep su tutto il territorio nazionale, bensì alla loro determinazione nelle materie a tal fine rilevanti». La realtà è esattamente contraria, come si può leggere, a proposito di livelli essenziali di prestazioni inerenti al diritto alla salute, nella sentenza n. 195/2024: «questa Corte,



del resto, ha affermato che “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275 del 2016); da questo principio deriva che tali diritti, e in particolare il diritto alla salute, coinvolgendo primarie esigenze della persona umana, non possono essere sacrificati fintanto che esistono risorse che il decisore politico ha la disponibilità di utilizzare per altri impieghi che non rivestono la medesima priorità. [...] La giurisprudenza di questa Corte [...], in reazione ad una prassi legislativa troppo incline a effettuare pesanti “tagli lineari” (sentenze n. 63 del 2024 e n. 220 del 2021) anche sulla sanità (sentenza n. 154 del 2017 [...]), ha introdotto a partire dalla sentenza n. 169 del 2017, la nozione di “spesa costituzionalmente necessaria” (ripresa poi nelle sentenze n. 220 del 2021, n. 197 del 2019 e n. 87 del 2018), funzionale a evidenziare che, in un contesto di risorse scarse, per fare fronte a esigenze di contenimento della spesa pubblica dettate anche da vincoli euro unitari, devono essere prioritariamente ridotte le altre spese indistinte, rispetto a quella che si connota come funzionale a garantire il “fondamentale” diritto alla salute di cui all’art. 32 Cost., che chiama in causa imprescindibili esigenze di tutela anche delle fasce più deboli della popolazione» (punto 4.1 del Considerato in diritto). Ed è appena il caso di ricordare che ciò che vale per i Lea vale per tutti i Lep, corrispondendo i Lea ai livelli essenziali delle prestazioni nel campo della salute (Corte costituzionale, sentenza n. 88/2023).

In effetti, il maggior pregio del ddl n. 1623 è l’istituzione – finalmente – di quel legame tra determinazione dei Lep e quantificazione dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 2, co. 2), che avrebbe dovuto essere realizzato fin dai tempi della legge n. 42/2009 e che è sinora rimasto lettera morta, a favore, in sostanza, dell’ingiusta spesa storica. L’importante – ma su questo non vi è alcuna garanzia – è che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard operi secondo criteri uniformi, senza ricorrere, come ventilato nei mesi passati, a criteri correttivi fantasiosi come il clima o il costo della vita.

4. – Ricapitolando conclusivamente, numerosi sono i profili del ddl n. 1623 che andrebbero corretti per allinearli al dettato costituzionale. In particolare, sarebbe necessario:

- l’“ancoraggio” agli artt. 117, 118 e 119 Cost., anziché all’art. 116, co. 3, Cost., con conseguente determinazione dei Lep in tutte le materie concernenti i diritti civili e sociali;
- la rigorosa perimetrazione dell’eventuale riferimento all’art. 116, co. 3, Cost., se proprio lo si vuole mantenere, al dettato della sentenza n. 192/2024 della Corte costituzionale;
- l’adeguata valorizzazione dei pareri delle Commissioni parlamentari permanenti sugli schemi di decreti legislativi presentati dal Governo (dunque, eliminando la facoltà governativa di poter comunque procedere in caso di mancato rispetto del termine previsto);
- la previsione che anche la modifica, a fini di aggiornamento, dei decreti legislativi adottati debba avvenire secondo la medesima procedura prevista per l’adozione dei decreti legislativi stessi;
- l’abbandono dell’impostazione sinora seguita dal Comitato Lep, che ha condotto, in maniera nient’affatto credibile, a ritenere che i Lep già siano stati determinati nel nostro ordinamento e che vadano semplicemente riconosciuti come tali, con conseguente apertura di un vero procedimento complessivo (e con tempi congrui) di determinazione dei Lep;
- il riconoscimento che la determinazione dei Lep ne implica, altresì, il doveroso finanziamento integrale e uniforme su tutto il territorio nazionale.

Con la determinazione dei Lep, si tocca il cuore stesso del disegno costituzionale: intrecciandosi al principio di uguaglianza, la concreta attuazione dei diritti previsti dalla Carta fondamentale può, infatti, finalmente ritrovarsi a operare quale strumento d’integrazione sociale capace di dare concreta configurazione allo status di cittadinanza e, per tale tramite, alla nozione di popolo posta alla base dell’ordinamento democratico. Per questo sarebbe auspicabile un’assunzione di

responsabilità da parte del Parlamento, a partire dalla consapevolezza che solo un'ampia e attenta riflessione sul tipo di collettività che vorremmo essere nell'avvenire potrà condurre a una definizione e attuazione dei Lep soddisfacente e duratura.