

Camilla Buzzacchi - Professoressa ordinaria di Istituzioni di diritto pubblico – Università Milano-Bicocca

Audizione I Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione al Ddl 1623 (Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni), 9 dicembre 2025.

Il disegno di legge delega 1623 apre un processo che era atteso dal 2001, e che andava compiuto a prescindere dall'attuazione dell'art. 116, comma 3 sull'autonomia differenziata. L'obbligo della definizione dei livelli essenziali deriva dall'art. 117 Cost., ma si potrebbe dire anche dall'art. 119, che al comma 5 richiede che l'esercizio dei diritti delle persone sia effettivo: è dunque un adempimento che tardivamente viene effettuato e, a quanto pare, con un'accelerazione significativa, se si considera il termine di nove mesi assegnato dalla legge di delega per l'adozione dei decreti.

La definizione dei Lep è diventata poi passaggio condizionante per il quadro posto dalla l. n. 86/2024, che è di specifica attuazione del c.d. regionalismo asimmetrico: e questa prospettiva ricorre insistentemente nel disegno di legge, che richiama ripetutamente la legge di principio e la sent. n. 192/2024 della Corte costituzionale, che ha dichiarato illegittima una consistente parte di quella disciplina.

L'osservazione di partenza delle mie considerazioni è, dunque, che questa delega al Governo del compito di una vasta e complessa individuazione dei Lep si muove – fin dall'art. 1 – in maniera un po' ambigua tra adempimento costituzionale e creazione delle condizioni per l'avvio delle intese per l'ampliamento di competenze delle Regioni che vogliano candidarsi all'asimmetria: dal testo della proposta governativa si coglie la priorità connessa all'operazione della differenziazione a cui sono interessati alcuni territori, ma mi sembra opportuno evidenziare che non è certo solo a partire dall'approvazione della l. n. 86 che si avverte il bisogno della precisa definizione dei Lep. Anzi, dal testo costituzionale risulta chiaro che l'art. 116, comma 3 non pone la condizione dei Lep per il passaggio all'autonomia differenziata: è la disciplina di principio che, nella piena libertà del legislatore, ha fatto dipendere dall'individuazione dei Lep la richiesta di alcune competenze da parte delle Regioni. E, ancora prima, la l. n. 42/2009

recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, ha stabilito il finanziamento integrale, al fabbisogno standard, delle spese delle Regioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 8) nonché delle spese degli enti locali riconducibili alle funzioni fondamentali (art. 11). In particolare, la determinazione dei livelli essenziali è stata associata dalla legge per il c.d. federalismo fiscale alla determinazione del fabbisogno standard, una volta che fosse stato calcolato il costo standard di ogni prestazione/servizio.

Ma, appunto, sia nel caso della legge del 2009 che in quella del 2024 la connessione tra Lep e fabbisogni – nel primo caso – e Lep e spostamento di funzioni – nel secondo caso – poggia su norme primarie. Mentre è la revisione costituzionale del 2001 che ha introdotto la categoria del «livello essenziale» come declinazione del principio di eguaglianza, e già più di due decenni fa si sarebbe dovuto con solerzia dare contenuto a questa competenza esclusiva dello Stato: al contrario, si avverte un approccio radicalmente diverso, ovvero che l'individuazione di questi livelli essenziali acquisti significato perché occorre completare il contesto di attuazione dell'asimmetria regionale.

In ogni caso l'adempimento è da valutare con apprezzamento, e pienamente condivisibile è la finalità enunciata nell'art. 2: favorire il pieno superamento dei divari territoriali.

Posto che la sent. n. 192 aveva censurato la genericità dei principi e criteri direttivi riferiti a «numerosa e variegata materia» effettuata dalla legge di bilancio 2023, il presente disegno di delega elabora nuovi principi e criteri direttivi, partendo da quelli generali e diffondendosi poi su quelli specifici. Il primo che propone, tra quelli generali, è quello di delimitazione del perimetro dei Lep, e il rinvio è all'art. 2, comma 1.

L'operazione che è in procinto di partire viene effettuata rispetto tanto alle funzioni dello Stato quanto a quelle delle Regioni; e in più andando non solo a elaborare i Lep che mai sono stati delineati, ma anche andando a recuperare quelli già determinati e quelli «desumibili» dalla normativa. Di per sé basta questa dimensione del compito assegnato al Governo perché si

possa percepire la sua portata: il traguardo che viene indicato è talmente vasto e complesso che non apparirebbe alla portata del legislatore delegato se questi non si avvallesse – come si dichiara nel comma 1, lett. b – del lavoro istruttorio previsto dalla legge n. 197/2022, ed effettuato dal *Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP* (CLEP). Più nello specifico, dall'art. 2 si desume che i decreti legislativi dovranno misurarsi con un duplice livello di determinazione.

In primo luogo, si prevede che vengano individuate tutte le «prestazioni», «erogazioni», obblighi di «dare», di «fare» o di «astensione» nei confronti dei privati che gravano sui pubblici poteri. Si intuisce che queste nozioni sottintendano libertà positive e negative, ovvero siano riconducibili ai tanti diritti sociali e civili che la Costituzione e l'ordinamento giuridico nella sua interezza riconoscono.

In secondo luogo, delle situazioni soggettive appena richiamate, si prevede che vengano individuati i livelli essenziali, i quali – in quanto scelta di natura prettamente politica – fissano le modalità di godimento dei diritti che si reputano appropriate per soddisfare le situazioni di bisogno in considerazione delle risorse disponibili, come avallato dalla sent. n. 192/2024.

Nella relazione di accompagnamento si argomenta che il primo compito – la ricostruzione di tutte le prestazioni – verrà svolto dal legislatore delegato potendosi avvalere del lavoro istruttorio del Comitato, che ha offerto una classificazione piuttosto articolata delle prestazioni, e a maggior ragione – alla luce di tale suddivisione/catalogazione – lo sforzo che attende il Governo si prospetta vastissimo e complesso. Infatti dalla relazione si apprende che esistono «*funzioni/prestazioni Lep "finali"* (quando corrispondono ad una precisa prestazione erogata a vantaggio del cittadino) e "*strumentali*" (quando rappresentano una condizione necessaria affinché la prestazione finale abbia certe caratteristiche qualitative omogenee); *funzioni/prestazioni Lep "autosufficienti"* (quando la prescrizione che li definisce non necessita di ulteriori successive precisazioni) e che richiedono una successiva analitica precisazione dei contenuti; *funzioni/prestazioni Lep "diretti"* (quando disegnano una prestazione a cui il cittadino ha diritto) e "*indiretti*" (che

realizzano una preconditione rispetto alla erogazione della prestazione, preconditione necessaria a garantire l'uniformità della prestazione essenziale su tutto il territorio nazionale)». Il catalogo appare fortemente diversificato, e lascia immaginare un complesso lavoro da parte del legislatore delegato, per il quale il termine di nove mesi si prospetta una sfida impegnativa.

Successivamente a questa laboriosa operazione dovrà essere compiuta quella ulteriore dell'individuazione dei livelli essenziali e – come si è detto – questi potranno non solo essere definiti ex novo, ma anche desunti da normativa vigente: si apprende dalla proposta di delega che questi Lep sono ben più presenti nella nostra legislazione di quanto si fosse consapevoli. E di conseguenza si prospetta un lavoro di ricognizione che possa condurre ad attribuire a posteriori la qualifica di Lep a previsioni normative che finora non erano state già ricomprese nel perimetro di questi livelli essenziali. Da questo approccio sembra di potersi ricavare l'aspettativa che il raggiungimento dell'obiettivo perseguito – la fissazione dei Lep – sia ben meno sfidante di quanto si è ritenuto nei 25 anni in cui si è atteso che venissero formalizzati. A quanto pare, ora si scopre che, di fatto, li abbiamo già – in una qualche misura – benché non ci si fosse accorti di questa circostanza che, a questo punto, ci porterebbe ad uno stato molto più avanzato del processo che viene invocato da tempo. Qualche perplessità mi sembra ragionevole a questo riguardo, perché se così fosse non ci sarebbe altro da fare che prendere atto di un abbaglio collettivo: se non altro tutti gli studiosi di varia formazione che si sono appassionati a questo tema dovrebbero ora constatare che i Lep c'erano già ma senza che nessuno ne avesse coscienza. Ma al di là di questa osservazione, ben più seria sarebbe la constatazione che avremmo già potuto garantire il livello adeguato delle prestazioni relative ai diritti ma che – non essendoci accorti dell'esistenza dei Lep – così non è potuto avvenire. E particolarmente problematica appare la previsione della gradualità dell'art. 2, lett. e: stabilire ex ante che non si possa arrivare in maniera immediata a garantire i Lep può senz'altro essere un orizzonte di prudenza, però non è accettabile per quei Lep che – come ci viene detto – in fondo già abbiamo, benché non con questa qualifica. In questo caso già da tempo dovremmo

esserci preoccupati di salvaguardarli, e mettere in conto al contrario che ancora si prende tempo non pare una posizione ammissibile, se l'obiettivo è la riduzione dei divari.

Una volta che i Lep saranno stati determinati – previo coordinamento con tutte le disposizioni vigenti, per garantire la coerenza sistematica – va segnalata la previsione delle procedure di monitoraggio dell'erogazione dei medesimi, in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché per assicurare la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione su tutto il territorio nazionale: si prescrive che dette procedure siano effettuate senza oneri a carico della finanza pubblica, e necessariamente questa disposizione solleva interrogativi. Il monitoraggio dell'andamento di un fenomeno di questa entità difficilmente si potrà effettuare con le strutture personali e materiali già esistenti, salvo svolgerlo in maniera formale, come mera verifica di attività amministrative conformi alle norme, senza la volontà di raccogliere dati rilevanti al fine di comprendere in che misura i divari territoriali – per tornare al fine ultimo di questa mastodontica operazione – continuano a essere marcati o se, al contrario, essi si riducono grazie ai Lep.

Passando poi al Titolo II e dunque ai principi e criteri direttivi specifici, ci si ritrova di fronte ad uno sterminato ambito di funzioni nelle dodici materie dell'art. 3 della legge del 2024. È impossibile affrontare l'esame di questo imponente quadro, composto da richiami normativi e da entità di varia natura, perché talvolta si tratta di prestazioni (esempio: il servizio di orientamento di base in materia di tutela e sicurezza del lavoro), oppure di obiettivi di servizio (esempio: procedure di reclutamento del personale scolastico), o ancora di parametri (i numeri minimi e massimi degli alunni in materia di istruzione) o di standard di buona amministrazione (la promozione di modalità di raccordo tra gli strumenti di pianificazione territoriale e urbanistica adottati dai diversi livelli di governo in materia di governo del territorio), e per finire a volte si tratta di orizzonti di politica pubblica (esempio: promuovere l'accesso alla pratica sportiva delle persone con

disabilità). L'osservazione è che la presenza massiccia di riferimenti normativi sembra condurre ad un concetto di «principio e criterio direttivo» prevalentemente come ricognizione di ambiti di politica pubblica, in gran parte già fondati su legislazione recente o risalente, il cui richiamo non mi pare che possa valere come indirizzo che orienta, come valore a cui occorre che la legislazione delegata vada a conformarsi. Così infatti, a mio parere, va inteso il «principio e criterio direttivo», che non può essere descrizione di misure esistenti o riferimento a sistemi di norme. E qui richiamo illustre dottrina, che ha affermato che i principi e criteri direttivi «non possono regolare direttamente i casi della vita» (Crisafulli), e dunque non possono essere la legislazione già vigente. Ma richiamo anche giurisprudenza costituzionale: nella sent. n. 104/2017 (red. Cartabia) si parla di «confini del potere legislativo delegato» che devono risultare non solo dall'oggetto ma anche dai principi e criteri direttivi. Dall'insieme di «oggetto» e «principi direttivi» devono riconoscersi la «ratio e le finalità» che devono ispirare la normativa da introdurre ad opera del legislatore delegato (tra le molte, sentenze n. 250 del 2016, n. 210 del 2015, n. 229 del 2014).

Ora, è vero che i «principi e criteri direttivi» hanno assunto nel tempo forme assai diversificate: richiamo una sentenza del 1990, la n. 224 (red. Baldassarre) dove si constata che «i "principi e criteri direttivi" presentano nella prassi una fenomenologia estremamente variegata, che oscilla da ipotesi in cui la legge delega pone finalità dai confini molto ampi e sostanzialmente lasciate alla determinazione del legislatore delegato a ipotesi in cui la stessa legge fissa "principi" a basso livello di astrattezza, finalità specifiche, indirizzi determinati e misure di coordinamento definite o, addirittura, pone principi inestricabilmente frammisti a norme di dettaglio disciplinatrici della materia o a norme concretamente attributive di precise competenze». Tuttavia l'intervento normativo che ci si appresta a compiere sulla base di questa legge di delega è chiamato all'impresa storica di individuare la duplice entità delle prestazioni e dei livelli essenziali rispetto a settori totalmente diversificati ed eterogenei – dal governo del territorio all'ordinamento della comunicazione, dall'istruzione alla tutela ambientale –

e l'occasione è unica per lasciare un segno nell'impalcatura dei diritti e dei servizi pubblici essenziali: se tale impresa non viene guidata e accompagnata da indirizzi di valore dotati di spessore, da vincoli connessi a beni ideali a cui tanto le prestazioni quanto i livelli essenziali devono ispirarsi, il rischio è che il suo risultato sia quello di una fotografia dell'esistente.

Detto in altre parole, in larga misura i principi e criteri direttivi del Titolo II, quelli «specifici», potrebbero già configurarsi come prestazioni: ma i medesimi mi sembra difficile che possano guidare alla definizione dei livelli essenziali, o per lo meno ad una definizione che possa autenticamente rispondere ad un sistema di valori, posto che questi non vengono declinati per le singole materie. Rimane da osservare che l'unico principio con spessore valoriale è quello generale e trasversale della «riduzione dei divari territoriali», che dovrà costituire una specie di faro nello svolgimento della delega. Come illustrato dal giudice costituzionale «i Lep implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentalmente – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» (sent. n. 192/2024, p.to 9.2): sarebbe auspicabile che una scelta politica di questo calibro sia guidata da una visione finalistica forte e diversificata settore per settore, ma io fatico a ravvisare nel testo contenuti di questo tenore.

Alcuni ulteriori punti critici emergono dal testo proposto per l'approvazione. Anzitutto la procedura di adozione dei decreti contempla il superamento del parere espresso dalle Commissioni parlamentari, se non adottato entro un certo termine: ora è immaginabile che sarà molto impegnativo per le Commissioni valutare il contenuto e le conseguenze delle decisioni in materia di prestazioni che garantiscono i diritti civili e sociali, nonché la scelta di un determinato livello di tali prestazioni come quello da assicurare in tutto il territorio nazionale. Scavalcare le Commissioni se non si pronunciano in 30 giorni – che diventano 15 per quelle competenti per i profili finanziari – pare una scelta poco opportuna, se l'obiettivo è quello di disegnare ponderatamente l'architettura alla base dell'eguaglianza nel Paese.

Secondariamente fa riflettere la decisione di escludere la tutela della salute dall'operazione che si sta per avviare: la circostanza che la materia della sanità sia quella che da più tempo è presidiata dai Lep – i Lea – non toglie ragioni ad una scelta di segno esattamente opposto. Il mutamento di composizione per età della popolazione, il carattere aperto delle attuali convivenze umane, dove più facilmente circolano patologie non conosciute fino a poco tempo prima, gli avanzamenti della ricerca scientifica suggerirebbero di procedere periodicamente alla revisione delle prestazioni sanitarie e dei correlati livelli essenziali. L'ultima definizione risale al 2017, tra l'altro con d.P.C.M., e quella attuale sarebbe un'occasione più che appropriata per aggiornare il quadro della sanità con norme di rango primario.

Per finire la neutralità e l'invarianza finanziaria dell'ultima disposizione, l'art. 33, meritano qualche ragionamento più approfondito. Da un lato si ammette che dalle deleghe potrebbero derivare maggiori oneri, e per garantire la neutralità finanziaria – e dunque il rispetto dei saldi secondo il quadro di regole europee – si ammette che si proceda ad adottare «provvedimenti legislativi che stanziavano le occorrenti risorse». D'altro canto, però, il comma 2 pretende il rispetto dell'invarianza finanziaria: si prevede che gli adempimenti derivanti dai decreti legislativi che si approveranno siano sostenuti con le risorse umane, finanziarie e strumentali già in dotazione sulla base della legislazione vigente. Tale previsione contraddice l'espressa indicazione della Corte costituzionale: nella sent. n. 192 si è riconosciuta legittima l'invarianza finanziaria per il finanziamento delle funzioni trasferite con la legge di differenziazione, mentre si è evidenziato l'assai probabile aumento dei costi per il finanziamento dei Lep, a fronte del quale non deve invocarsi l'obiettivo dell'invarianza. La distinzione è assai chiara nella pronuncia del 2024 (p.ti 22.1 e 24) – «la legge impugnata prevede l'invarianza finanziaria per il conferimento delle forme particolari di autonomia, non per la determinazione dei LEP» – e segnaliamo la possibile e grave difformità, che del resto emerge anche su un piano meramente logico, all'interno della stessa proposta di delega.

Concludo infatti con un interrogativo non di natura tecnica, ma relativo all'ispirazione di fondo del processo di normazione che si sta per avviare: se fin dall'art. 2 si dichiara il superamento dei divari territoriali come finalità preminente, mi chiedo come non si possa considerare che tale compensazione dovrà necessariamente passare attraverso investimenti di risorse che garantiscano l'erogazione di prestazioni dove finora ciò non è avvenuto, per limiti del sistema amministrativo dello Stato o delle autonomie. Per colmare le carenze ormai certificate da studiosi di diritto, di statistica, di economia, di scienze delle finanze e dell'amministrazione appare incoerente e contraddittorio l'intento di non dedicare risorse ai costi che verosimilmente cresceranno: lo ha affermato anche la Corte costituzionale, raccomandando che non si applichi in tal caso la regola dell'invarianza. Tale eventualità emerge del resto dalla previsione relativa al monitoraggio – art. 2, comma 1, lett. i – nella quale si enuncia la necessità di verificare la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione. Lo stesso disegno di delega mette, dunque, in conto l'ipotesi di risorse finanziarie che possono non essere sufficienti a garantire le prestazioni. Non si comprenderebbe un'attività di monitoraggio che non sia propedeutica alla successiva decisione di integrazione delle risorse, se queste si sono dimostrate insufficienti.

L'associazione di neutralità finanziaria e di invarianza dei costi non è una scelta obbligata: il disegno di delega mira a rispettare la neutralità finanziaria effettuando – se necessario – un nuovo stanziamento di risorse, così da garantire la salvaguardia dei saldi. Non si spiega perché escludere la varianza dei costi, che il giudice delle leggi ha esplicitamente prospettato per l'attuazione dei Lep: si tratta di un punto cruciale, che va chiarito per dare adeguata attuazione all'art. 117, comma 2, lett. m, che si riconferma una potestà complicata e impegnativa da esercitare, in ragione dell'impressionante mole di diritti che investe e in ragione dell'adeguata quantificazione del finanziamento che richiede.

E poiché un buon numero di tali diritti sono rimessi alle amministrazioni del territorio – Regioni e Comuni – l'altro obiettivo che non può essere

ulteriormente posticipato è l'attuazione della l. n. 42/2009. È noto che è un traguardo per il quale anche il Piano nazionale di ripresa e resilienza ha assunto specifico impegno, ma anche a prescindere da questo vincolo derivante dall'utilizzo delle risorse europee, è urgente disegnare il sistema delle entrate degli enti territoriali, proprio secondo i principi e i criteri direttivi della legge di delega del 2009: questi sono un elenco corposo, ma basterebbe richiamare il primo per comprendere la prospettiva che oltre quindici anni fa si è voluto introdurre nel Paese. L'art. 2, comma 2, lett. a, della legge delega del c.d. federalismo fiscale indica il principio dell'«autonomia di entrata e di spesa e maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo». È urgente che si dia sviluppo al quadro delle relazioni finanziarie tra Stato e territori, e una volta che questo sarà stato costruito anche la garanzia dei Lep potrà acquisire una fisionomia di maggior realismo e praticabilità.

E solo forse una volta che il sistema dei rapporti finanziari e dei meccanismi di alimentazione delle entrate degli enti territoriali sarà stato definito potrà aver senso darsi la prospettiva dell'invarianza finanziaria, che può essere la corretta conseguenza della responsabilità di cui è investita ogni istituzione dotata di autonomia finanziaria: fintantoché la cornice della finanza regionale e comunale rimane ancorata a scelte «vecchie» e in gran parte fondate su finanza di trasferimento, l'opzione dell'invarianza finanziaria rimane un azzardo in una Repubblica delle autonomie eretta a partire dai principi dell'unità e della solidarietà.