

Audizione dell'UPB in Commissione Affari costituzionali del Senato sul DDL 1623

Comunicato stampa

Autonomia differenziata e LEP: occasione per migliorare efficienza e qualità della spesa

Attenzione ai tempi, conseguenze per la programmazione di bilancio e il coordinamento con il federalismo fiscale

22 gennaio 2026 | L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) è intervenuto oggi in Commissione Affari Costituzionali del Senato della Repubblica nell'ambito dell'esame del DDL n. 1623 contenente delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP).

Nell'audizione tenuta dal Consigliere dell'UPB **Giampaolo Arachi**, dopo una breve ricostruzione del quadro generale e normativo e una discussione dei criteri e delle tempistiche per la determinazione dei LEP, sono stati approfonditi diversi aspetti che non risultano pienamente definiti, come la quantificazione dei fabbisogni standard, l'individuazione di adeguate forme di monitoraggio e di strumenti correttivi, oltre al tema del coordinamento con il federalismo simmetrico e degli effetti sulla finanza pubblica nazionale e territoriale.

Il nuovo inquadramento normativo dopo la Corte costituzionale: i punti di attenzione

A seguito delle indicazioni della Corte costituzionale, in cui è stato stabilito che l'autonomia differenziata non può riguardare intere materie ma solo singole funzioni e che i LEP vincolano tanto il legislatore quanto le amministrazioni, producendo di conseguenza un diritto all'adeguato finanziamento, il DDL ridefinisce le procedure e criteri per la determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard rispetto a quelle previste nella legge sull'autonomia differenziata (L. 86/2024).

Di contro, mantiene separati i percorsi di determinazione dei LEP per l'autonomia differenziata, dove i LEP sono concepiti soprattutto come soglia vincolante per consentire il trasferimento di funzioni, e per quelli del federalismo fiscale simmetrico, in cui essi rappresentano lo strumento di perequazione e per colmare i divari territoriali. Tale separazione di percorsi rischia però di produrre incoerenze, duplicazioni e asimmetrie nel finanziamento delle prestazioni.

In generale, il DDL tende a confermare i LEP già desumibili dalla normativa vigente, limitando l'impatto finanziario immediato. Tale schema, comunque, richiede una complessa attività di ricognizione della spesa e di determinazione dei fabbisogni standard

“depurati” da inefficienze e sprechi, oltretutto da realizzare in tempi particolarmente compressi (nove mesi) considerando anche la numerosità delle funzioni coinvolte.

Effetti sulla finanza pubblica

La determinazione dei LEP potrà avere effetti rilevanti anche in assenza di richieste di autonomia differenziata, dato che a essi dovrà essere associata la quantificazione del fabbisogno standard in termini monetari, necessario per la loro erogazione. Aggiornamenti successivi dei LEP o delle stime del fabbisogno standard (in aumento o in diminuzione) avranno effetti sui saldi di bilancio, richiedendo il reperimento di maggiori risorse o liberandone per altri usi. Inoltre, gli stanziamenti di risorse previsti allo scopo nella legislazione vigente non potranno essere modificati senza una contestuale modifica dei LEP. Da qui, la necessità di coordinare l’attuazione della delega con la revisione della programmazione di bilancio. I LEP andrebbero confermati o aggiornati nel Piano strutturale di bilancio (PSB), che dovrebbe dare evidenza della coerenza fra l’andamento prospettico dei relativi fabbisogni standard e il tasso di crescita della spesa netta che il Paese si impegna a rispettare.

Un altro elemento che richiede attenzione – e sul quale si è pronunciata la Corte costituzionale – riguarda il tema del finanziamento delle funzioni eventualmente trasferite attraverso compartecipazioni al gettito erariale. In assenza di meccanismi perequativi analoghi a quelli previsti dal federalismo fiscale simmetrico, potrebbe determinarsi nel tempo una divergenza tra gettito e fabbisogni standard, con rischi per la garanzia dei LEP (nel caso il primo fosse inferiore al secondo) e per la responsabilizzazione delle Regioni (nel caso opposto). In tale prospettiva, appare opportuno valutare un raccordo con i meccanismi perequativi che dovranno essere definiti per le Regioni a statuto ordinario.

Determinare i LEP in coerenza con il completamento del federalismo fiscale

L’UPB ha auspicato che la determinazione dei LEP venga inserita in una strategia complessiva di completamento del federalismo fiscale. Ciò implica, in sintesi, un maggiore raccordo tra i LEP del regionalismo differenziato e quelli già definiti o in via di definizione nel federalismo simmetrico, una programmazione pluriennale coerente con i vincoli di bilancio e indirizzata ad assicurare certezza delle risorse, il coordinamento tra livelli di governo e la presenza di un sistema di monitoraggio puntuale, capace di individuare responsabilità chiare e di attivare correttivi efficaci in caso di inadempienze.

Istruzione: un settore da cui partire per garantire equità e trasparenza dei trasferimenti

L’istruzione è uno degli ambiti più rilevanti per l’applicazione del DDL, sia per l’ammontare delle risorse coinvolte sia per il concorso strutturale di competenze dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali. Nell’audizione, l’UPB approfondisce questo aspetto, rilevando alcuni elementi significativi in rapporto alla definizione dei LEP.

La spesa statale per l'istruzione (missione 22) ha raggiunto nel 2023 circa 51,9 miliardi (46,3 miliardi nel 2018) di cui oltre il 71 per cento risulta regionalizzabile e poco meno del 90 per cento è assorbito dai redditi da lavoro. A fronte di una distribuzione relativamente uniforme della spesa statale, persistono forti divari territoriali nella spesa degli Enti locali, che si riflettono nella disomogeneità dei servizi offerti, come tempo pieno, mense scolastiche e asili nido. Nel 2022 la spesa comunale per istruzione per residente in età 3-18 anni variava da oltre 1.087 euro in Emilia-Romagna a circa 369 euro in Campania, riflettendo l'assenza di LEP pienamente definiti e il mancato completamento del federalismo fiscale. La diffusione del tempo pieno nella scuola primaria registra una media nazionale del 43 per cento, ma passa da valori ampiamente superiori al 50 per cento in molte regioni del Centro-Nord a percentuali inferiori al 30 per cento in diverse regioni del Mezzogiorno. Queste differenze non sono spiegabili solo dalla domanda delle famiglie, ma riflettono differenti assetti organizzativi, dotazioni di organico e capacità di spesa degli Enti locali.

La definizione dei LEP nella materia istruzione e, in particolare, per le funzioni connesse alla formazione dell'organico e a quella delle classi, può rappresentare un'occasione per chiarire gli obiettivi di qualità ed equità del sistema scolastico e per rendere più trasparenti le scelte allocative. E, per incidere realmente sui divari territoriali e sulla sostenibilità della finanza pubblica, tale definizione deve essere integrata da un forte coordinamento tra Stato, Regioni ed Enti locali e da una valutazione rigorosa e trasparente degli impatti finanziari.