

Audizione sul DDL n. 1623 contenente la delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

Sintesi

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).

Nel documento illustrato dal Consigliere Giampaolo Arachi, dopo una breve ricostruzione del quadro generale e normativo in cui si inserisce il DDL in esame, sono stati approfonditi alcuni aspetti relativi ai criteri e alle procedure per la determinazione e la revisione dei LEP, per poi valutare le implicazioni di finanza pubblica legate alla contestuale quantificazione dei fabbisogni standard, anche nel caso in cui non si realizzi il trasferimento di funzioni. Viene successivamente affrontata la questione del monitoraggio e della correzione delle inadempienze e si avanzano alcune considerazioni sull'opportunità di un maggiore raccordo fra il percorso disegnato dal DDL delega e l'attuazione del federalismo fiscale. Infine, a titolo esemplificativo, si prende a riferimento la materia dell'istruzione – un ambito particolarmente rilevante per valutare le implicazioni del DDL in esame dato che coinvolge risorse finanziarie significative e prestazioni riconducibili alla tutela dei diritti civili e sociali ed è caratterizzata da un concorso strutturale di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali – per mostrare l'importanza del coordinamento tra la definizione dei LEP, riferita alle funzioni potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato, e le funzioni degli Enti locali e delle Regioni relative al sistema del federalismo simmetrico.

Il DDL mira a definire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) funzionali alla piena attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. In continuità con la L. 86/2024 e con l'impostazione già delineata dalla legge di bilancio per il 2023, il trasferimento alle Regioni delle funzioni riconducibili ai LEP è condizionato alla loro preventiva determinazione e alla contestuale quantificazione dei relativi costi e fabbisogni standard. **Il DDL si colloca dunque nel percorso di completamento dell'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, che ha dichiarato illegittime parti rilevanti della L. 86/2024**, tra cui quelle relative alla determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard.

In particolare, la Corte costituzionale ha chiarito che la devoluzione ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione deve riguardare singole funzioni e non intere materie o ambiti di materie e ha precisato che anche nelle cosiddette materie non LEP non possono essere trasferite funzioni che incidono su prestazioni afferenti ai diritti civili e sociali in assenza della preventiva determinazione dei LEP e del relativo costo standard. La determinazione dei LEP, secondo la Corte, vincola sia il legislatore regionale sia la

pubblica amministrazione e, al contempo, genera un diritto a ricevere le risorse necessarie. La sentenza ha inoltre censurato la delega imperniata sui criteri della legge di bilancio 2023, giudicati troppo generici e non differenziati per settori, e ha ritenuto illegittima la possibilità di modificare con atti sub-legislativi (DPCM) contenuti che avrebbero dovuto essere fissati in sede legislativa. Ne è derivata l'illegittimità di ampie parti dell'articolo 3 della L. 86/2024 e, per effetto dell'incoerenza dei procedimenti, l'inoperatività della disciplina della legge di bilancio per il 2023 sulla determinazione dei LEP (art. 1, cc. 791-801bis).

Per superare le obiezioni della Corte costituzionale, il DDL indica, oltre a quelli generali, anche principi e criteri direttivi specifici per funzione e prevede una nuova procedura unitaria di determinazione dei LEP: i decreti legislativi, corredati da relazione tecnica volta a dimostrare la neutralità finanziaria o a indicare le coperture, sono adottati entro nove mesi, su proposta del Presidente del Consiglio e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari; è previsto un meccanismo di riesame qualora le Commissioni rilevino profili di non conformità ai criteri direttivi. La medesima procedura vale per eventuali interventi correttivi dei decreti attuativi entro diciotto mesi.

Il DDL conferma la scelta di mantenere separati i percorsi di determinazione dei LEP legati al regionalismo differenziato e quelli connessi al federalismo fiscale. Tale separazione può riflettere una diversa funzione dei LEP nei due contesti: nell'autonomia differenziata i LEP operano principalmente come preconditione per il trasferimento delle competenze e presidio dell'unitarietà nella garanzia dei diritti, mentre nel federalismo simmetrico rappresentano soprattutto uno strumento di riequilibrio dei divari territoriali. **Nelle funzioni già esercitate da Regioni ed Enti locali, l'eterogeneità dei livelli di servizio è spesso il risultato, non solo di bisogni differenziati, ma anche di capacità amministrative e dotazioni finanziarie diseguali, stratificate nel tempo; in tale ambito la determinazione dei LEP tende ad attivare un percorso di convergenza che richiede risorse aggiuntive. Le prestazioni attualmente erogate dallo Stato, invece, seguono criteri uniformi sul territorio e l'effetto di riequilibrio dei LEP emergerebbe solo se venissero modificati i criteri esistenti o se fossero ricondotte ai LEP prestazioni oggi non esplicitamente garantite.** In aggiunta a questa ipotesi, **la fissazione dei LEP potrebbe risolversi nella conferma dei criteri esistenti con la funzione preventiva di fissare una soglia vincolante che le Regioni dovranno rispettare anche qualora accedano a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia;** in questo caso, la determinazione dei LEP non richiederebbe lo stanziamento di nuove risorse e, al contrario, potrebbe produrre un risparmio di spesa, dato che la Corte costituzionale ha evidenziato che il fabbisogno standard deve essere depurato dalle eventuali inefficienze. **Il DDL appare orientato principalmente verso questa prospettiva, richiamando ampiamente nei criteri direttivi specifici i LEP che, secondo il lavoro istruttorio svolto dal Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), sono già individuati o desumibili dalla normativa vigente.**

Il DDL, tuttavia, presenta alcuni elementi di criticità e appare difficilmente attuabile nei tempi stabiliti.

I principi e i criteri generali richiedono che l'individuazione dei LEP avvenga tenendo conto del lavoro istruttorio già compiuto dal CLEP, dei LEP già individuati o desumibili dalla normativa vigente e delle eventuali sopravvenute integrazioni e modificazioni, nel rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio, prevedendo, se necessario, percorsi gradualisti e procedure di monitoraggio per garantire l'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale in condizioni di appropriatezza e di efficienza e per assicurare la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse disponibili.

Tuttavia, mentre l'obiettivo trasversale indicato è il superamento dei divari territoriali, i criteri specifici per funzione appaiono spesso una ricognizione di misure già esistenti più che obiettivi sostanziali capaci di orientare scelte e priorità del legislatore delegato, soprattutto nelle funzioni statali dove le differenze territoriali non sono sistematiche. La modifica dei LEP che il CLEP ha già individuato essere presenti nella legislazione necessiterebbe di principi direttivi ulteriori.

Un altro elemento di criticità attiene alla tempistica dell'attuazione della delega. Data la numerosità delle funzioni coinvolte, il termine dei nove mesi appare particolarmente compresso e potrebbe risultare insufficiente anche nel caso in cui i decreti si limitassero a confermare i risultati della ricognizione del CLEP che fotografa l'esistente. Va infatti ricordato che la determinazione dei LEP cosiddetti quantificabili deve essere accompagnata dalla contestuale definizione del fabbisogno standard, operazione che richiede una ricognizione puntuale della spesa storica e un successivo processo di efficientamento. Ridotti appaiono i tempi riservati al vaglio parlamentare. Quanto agli aggiornamenti, il DDL prevede una delega per disciplinare gli adeguamenti tecnici dei LEP, richiamando implicitamente l'esperienza dei LEA; tuttavia, la specificità delle prestazioni sanitarie e dei meccanismi tecnico-scientifici che ne guidano l'aggiornamento rende non immediata la trasposizione di tale modello alle altre materie, suggerendo l'esigenza di definire in modo più preciso la natura degli adeguamenti tecnici per i quali prevedere una procedura alternativa.

Sul piano finanziario, il DDL rafforza l'idea che la determinazione dei LEP è condizionata dai vincoli di finanza pubblica, prevedendo che, ove le risorse non fossero immediatamente disponibili, l'attuazione possa essere graduale tramite l'individuazione di obiettivi di servizio intermedi.

La quantificazione di costi e fabbisogni standard è attribuita alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e allineata, per procedura e criteri, all'esperienza del federalismo simmetrico, con richiamo alla L. 42/2009 e alla valorizzazione dell'efficienza e dell'efficacia come indicatori di riferimento per comparare e valutare l'azione pubblica. Il DDL contiene anche un riferimento esplicito alle condizioni di efficienza e appropriatezza nell'utilizzo delle risorse per garantire i LEP e prevede che Stato, Regioni e Province

autonome individuino misure idonee a migliorare l'efficacia e l'efficienza delle prestazioni erogate, al fine di assicurare servizi di qualità e una gestione ottimale delle risorse. **Sebbene la determinazione di costi e fabbisogni standard connessi ai LEP venga ricondotta all'esperienza del federalismo simmetrico, le soluzioni metodologiche andranno ulteriormente affinate rispetto a quelle adottate nell'ambito delle prassi consolidate per gli Enti locali per rispondere al duplice ruolo che i fabbisogni standard svolgono nell'ambito del federalismo differenziato:** assicurare che il riparto delle risorse assegnate alle diverse Regioni sia coerente con la distribuzione territoriale dei fabbisogni e garantire che il loro livello assoluto sia determinato assumendo come parametro la gestione efficiente. La dimensione monetaria dei fabbisogni standard assume un ruolo più incisivo rispetto all'esperienza maturata per gli Enti locali, poiché la Corte costituzionale ha escluso che le risorse per le funzioni trasferite possano essere determinate sulla base della spesa storica e ha richiesto una quantificazione depurata dalle inefficienze. Ne consegue che, **anche laddove i LEP fossero definiti confermando le norme già esistenti che regolano le prestazioni attualmente erogate dallo Stato, la stima dei fabbisogni standard assumerebbe una funzione di revisione e razionalizzazione della spesa, imponendo una ricognizione dettagliata del perimetro della spesa statale per funzioni e territori e approfondimenti metodologici per l'attribuzione dei costi comuni e la regionalizzazione della spesa,** ambito nel quale gli strumenti oggi disponibili non risultano sempre pienamente applicabili.

Successivamente alla fase di avvio, il legame fra LEP e fabbisogni standard potrà condizionare le politiche di bilancio, data la necessità di aggiornare i fabbisogni in costanza di LEP, per tener conto di variazioni nei costi standard o nella platea degli utenti, o di rivedere i LEP qualora i vincoli di finanza pubblica richiedessero una riduzione della spesa. È necessario che le tempistiche dei DPCM per la revisione dei fabbisogni, in costanza di LEP, siano coordinate con la programmazione di bilancio annuale, consentendo di tenere conto degli effetti sui saldi nel Documento programmatico di finanza pubblica e di dettagliare le fonti di copertura e le finalità di spesa nella legge di bilancio. **Sarebbe invece opportuno che la revisione dei LEP avvenisse nel Piano strutturale di bilancio, 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.**

Il DDL prevede procedure di monitoraggio dei LEP volte ad assicurare l'erogazione delle prestazioni, in condizioni di appropriatezza ed efficienza, su tutto il territorio, **indipendenti dall'eventuale attribuzione di ulteriori forme di autonomia differenziata e, pertanto, operanti anche nei casi in cui le funzioni restino in capo allo Stato.** In linea teorica, ciò potrebbe configurare un meccanismo integrato di allocazione delle risorse e verifica dei risultati applicabile anche ai servizi statali; in pratica, emergono questioni organizzative rilevanti in un contesto nel quale, da un lato, alcune Regioni potrebbero esercitare maggiore autonomia mentre altre restano nel regime ordinario, e dall'altro, in alcuni casi a garantire i LEP concorrono sia Regioni che Enti locali nell'ambito delle competenze attribuite loro dal federalismo simmetrico.

Il monitoraggio dovrebbe essere comparabile su base regionale e, in caso di inadempienze delle Regioni dotate di maggiore autonomia, dovrebbero essere attivabili strumenti sostitutivi; specularmente, risulta problematico individuare chi monitori e corregga eventuali inadempienze riconducibili allo Stato, poiché i Ministeri competenti difficilmente possono “monitorare sé stessi” sul territorio. Ulteriori criticità emergono quando l'erogazione dei LEP dipende dal concorso di più livelli di governo, come nell'istruzione e nelle politiche attive del lavoro: in tali casi la coerenza dei flussi finanziari e la chiara attribuzione delle responsabilità sono condizioni essenziali sia per allineare risorse e fabbisogni, sia per rendere effettivi i correttivi.

Anche per la rilevanza delle risorse, **la materia dell'istruzione è un esempio utile per valutare le implicazioni del DDL**. Essendo caratterizzata da un concorso strutturale di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali, nel suo ambito rileva l'esigenza di coordinamento tra la definizione dei LEP, riferita alle funzioni potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato, e le funzioni degli Enti locali e delle Regioni relative al sistema del federalismo simmetrico. Con riferimento alle risorse finanziarie impiegate, emergono marcate differenze nella spesa degli Enti locali, riconducibili alla mancata definizione dei LEP e al mancato completamento del federalismo fiscale. Queste si riflettono in livelli eterogenei di servizi offerti – quali la diffusione del servizio di mensa scolastica, dei servizi di *pre* e *post* scuola, dei centri estivi e degli asili nido – che tendono a concentrarsi nelle Regioni del Centro e del Nord. La spesa statale regionalizzata per l'istruzione, invece, che costituisce oltre il 71 per cento del totale, mostra una distribuzione territoriale che, in termini della popolazione in età scolare, presenta valori tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Mezzogiorno. Ciò suggerisce che le criticità nelle prestazioni frequentemente richiamate nel dibattito pubblico in questi territori non siano immediatamente riconducibili a una minore dotazione di risorse statali, ma piuttosto a fattori che incidono sul costo del servizio. Nel dibattito sui divari territoriali nell'offerta di istruzione pubblica viene frequentemente richiamata, tra le fattispecie più rilevanti, la diversa diffusione del tempo pieno nella scuola primaria. In quest'ambito, la definizione dei LEP per le funzioni connesse alla formazione dell'organico e a quella delle classi può costituire un'occasione per chiarire quali obiettivi di qualità e di equità si intendano perseguire nella scuola primaria (ad esempio, estensione del tempo pieno e dei servizi connessi, riduzione della numerosità delle classi, o combinazioni tra le due leve) e con quali implicazioni in termini di fabbisogno di personale, nonché di coordinamento con le competenze e le risorse degli Enti locali, in particolare per quanto riguarda il servizio di mensa.

In conclusione, la determinazione dei LEP nelle materie o ambiti di materie che possono riguardare forme particolari di autonomia non può essere valutata in isolamento. Essa richiede un raccordo stretto con l'attuazione del federalismo fiscale simmetrico, in particolare regionale, anche perché i LEP costituiscono il punto di equilibrio tra contenuto dei diritti e vincoli di bilancio e presuppongono un quadro completo e comparabile delle esigenze territoriali. Tale coordinamento è necessario non soltanto per l'avvio di entrambi i processi, ma anche per garantirne il funzionamento nel tempo, nonché per consentire la costruzione di un quadro unitario e leggibile delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni,

esigenza divenuta ancora più rilevante alla luce della necessità di programmare il bilancio pubblico su un orizzonte temporale più lungo, come richiesto anche dalle regole europee.

Il DDL riconosce questa esigenza prevedendo una delega finalizzata al coordinamento formale e sostanziale della normativa vigente e forme di raccordo con i LEP già individuati o in corso di definizione nelle materie del regionalismo simmetrico. Rimangono tuttavia aperte questioni decisive sul disegno dei meccanismi perequativi, sull'eventuale fiscalizzazione dei fondi settoriali e, soprattutto, sul coordinamento tra finanziamento delle funzioni trasferite e perequazione. In mancanza di quest'ultimo, si potrebbero determinare sovrapposizioni o disallineamenti tra finanziamenti e perequazione con effetti potenzialmente critici sugli equilibri complessivi della finanza pubblica. Il finanziamento attraverso compartecipazioni con aliquote fisse nel tempo tende a generare una progressiva divaricazione fra il gettito, che ha una dinamica legata alle basi imponibili, e i fabbisogni standard, che rispondono alle variazioni dei costi e dei bisogni. Per le funzioni su cui siano definiti dei LEP, questo esito risulterebbe problematico sia nel caso in cui il gettito superasse i fabbisogni standard, per il potenziale effetto di deresponsabilizzazione per le Regioni che gestissero in modo inefficiente le funzioni aggiuntive, sia in quello opposto in cui risultasse inferiore, in quanto si metterebbe a rischio il finanziamento dei LEP. Inoltre, l'assenza di una revisione periodica delle aliquote creerebbe un'asimmetria fra il finanziamento dei LEP delle funzioni che rientrano nel federalismo simmetrico e di quelli relativi a funzioni attribuite alle Regioni con autonomia differenziata. Alla luce di ciò, **sarebbe auspicabile che il coordinamento fra la riforma dell'autonomia differenziata e quella del federalismo simmetrico non si limiti alla sola determinazione dei LEP ma venga estesa anche ai meccanismi di finanziamento.** In questa prospettiva, **la determinazione dei LEP può rappresentare un'opportunità di rafforzamento della coerenza del sistema solo se inserita in una strategia complessiva di completamento del federalismo fiscale, capace di garantire certezza delle risorse, responsabilizzazione dei diversi livelli di governo e tutela uniforme dei diritti civili e sociali.**