



**Audizione informale della SVIMEZ
in relazione all'esame del disegno di legge n. 1623
(Delega al Governo per la determinazione
dei livelli essenziali delle prestazioni)**

**I Commissione (Affari costituzionali)
del Senato della Repubblica**

Roma, 19 gennaio 2026

Il disegno di legge delega e la finalità costituzionale dei LEP

Il ddl n. 1623 conferisce una delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) “ai fini della completa attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione” (la c.d. autonomia differenziata), apportando alla legge n. 86 del 2024, attuativa dell’autonomia differenziata, i correttivi resi necessari dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

La Corte Costituzionale ha infatti dichiarato l’illegittimità costituzionale delle disposizioni dell’articolo 3, comma 1, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui conferivano al Governo una delega per l’adozione dei decreti legislativi di individuazione dei LEP. La Corte ha sollevato osservazioni sulla genericità dei principi e criteri direttivi e in particolare sulla «pretesa di dettare contemporaneamente criteri direttivi con riferimento a numerose e variegate materie. Poiché ogni materia ha le sue peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti, una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità».

Per recepire le indicazioni della Corte Costituzionale, il provvedimento ridefinisce l’impianto della delega introducendo: principi e i criteri direttivi generali (art. 2); principi e criteri direttivi specifici che devono essere garantiti in relazione alle funzioni attinenti a ciascuna materia, ambito di materia o settore organico di materie eventualmente regionalizzate nell’ambito dell’autonomia differenziata (artt. 3-32).

In continuità con precedenti occasioni di confronto istituzionale sui temi dell’autonomia differenziata, la SVIMEZ ritiene opportuno collocare le proprie valutazioni sul ddl n. 1623 nel quadro più ampio dell’attuazione del federalismo fiscale regionale, di tipo simmetrico e cooperativo, delineato dalla legge delega n. 42 del 2009, di cui i LEP sono pilastro fondamentale¹.

La principale criticità che la SVIMEZ mette in evidenza è la scelta di ancorare la determinazione dei LEP alla logica dell’attuazione dell’autonomia differenziata. Assumendo l’articolo 116, terzo comma, della Costituzione come parametro primario di riferimento, si segue un’impostazione che tende a comprimere la portata costituzionale dei LEP, che l’articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, configura come strumento di garanzia dei diritti civili e sociali da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale, indipendentemente dall’attivazione di eventuali meccanismi di differenziazione delle competenze regionali.

In altri termini, i LEP non rappresentano uno strumento funzionale al regionalismo differenziato, ma uno strumento ordinario di garanzia dell’eguaglianza sostanziale dei diritti civili e sociali sull’intero territorio nazionale.

L’articolo 116, terzo comma, ha carattere di eccezione rispetto all’assetto ordinario, simmetrico, delle competenze regionale e non può pertanto rappresentare il parametro primario di riferimento per la definizione dei LEP. La definizione dei LEP dovrebbe procedere indipendente da qualsiasi processo

¹ Audizione della Svimez sull’attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, 24 aprile 2024, 9 aprile 2025; Audizione informale del Presidente della SVIMEZ Adriano Giannola dinanzi alla I Commissione (Affari Costituzionali) della Camera dei deputati, nell’ambito dell’esame, in sede referente, del disegno di legge C. 1665 Governo, approvato dal Senato, recante "Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione", 28 marzo 2024; Audizione SVIMEZ dinanzi all’Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario), 25 maggio 2023.

di differenziazione delle funzioni, operando come presidio preventivo dell'unità dei diritti di cittadinanza anche nell'assetto ordinario delle competenze regionali.

Il disegno di legge delega e la sentenza della Corte Costituzionale

In coerenza con la finalità dichiarata di favorire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali, la delega dovrebbe essere ricondotta in modo esplicito alla cornice costituzionale degli articoli 117, 118 e 119, chiarendo che la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituisce un adempimento funzionale all'attuazione del federalismo fiscale regionale delineato dalla legge n. 42 del 2009.

L'attuale impostazione del disegno di legge, invece, tende a mantenere un legame tra la determinazione dei LEP e l'attuazione dell'autonomia differenziata, attribuendo ai LEP una funzione prevalentemente strumentale quale presupposto tecnico per il trasferimento di ulteriori funzioni dallo Stato alle Regioni. Ed è in questa prospettiva che emerge un secondo aspetto che richiede un'attenta valutazione: la delega prevede di intervenire su un numero molto ampio di funzioni pubbliche statali², mentre è verosimile che, alla luce della sentenza della Corte Costituzionale, le Regioni richiedano concretamente l'attribuzione soltanto di alcuni ambiti di intervento.

La sentenza della Corte Costituzionale, infatti, si spinge ben oltre la censura di singole disposizioni della legge, collocando i propri richiami puntuali all'interno di una lettura sistematica dell'articolo 116, comma 3, coerente con i principi fondamentali del Titolo V della Costituzione. In tale quadro, la Corte riafferma il carattere cooperativo del federalismo fiscale, che impone di bilanciare l'autonomia regionale – riconosciuta in modo eguale a tutte le Regioni – con un rafforzamento delle funzioni dello Stato su tre fronti essenziali: la definizione e il finanziamento dei LEP, per garantire l'uniforme godimento dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale; un efficace meccanismo di perequazione finanziaria, volto a evitare che l'accesso ai diritti dipenda dalla residenza; e interventi di investimento aggiuntivi nelle aree più deboli, finalizzati alla riduzione dei divari di sviluppo.

Secondo la Corte, la richiesta da parte delle Regioni a statuto ordinario di forme e condizioni particolari di autonomia per specifiche funzioni deve essere adeguatamente giustificata e motivata, con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto – sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario – in cui si colloca la devoluzione, così da evidenziarne i vantaggi in termini di efficacia ed efficienza, equità e responsabilità. Tali richieste devono inoltre essere precedute da un'istruttoria approfondita, fondata su analisi condotte mediante metodologie condivise, trasparenti e, per quanto possibile, validate sul piano scientifico.

La Corte individua, inoltre, ambiti funzionali per i quali il trasferimento di competenze risulta, in linea di massima, difficilmente giustificabile alla luce del principio di sussidiarietà: tra questi rientrano il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, i porti e gli aeroporti civili, le grandi reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione e le norme generali sull'istruzione. Le leggi di differenziazione che dovessero includere funzioni riconducibili a tali materie, avverte la

² 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.

Corte, sarebbero pertanto sottoposte a uno scrutinio particolarmente rigoroso di legittimità costituzionale.

Nel complesso, quindi, la sentenza della Corte Costituzionale ha fornito indicazioni molto stringenti sul perimetro delle funzioni regionalizzabili ai sensi degli articoli 116, comma 3. Si ricorda a tal proposito che, nelle giornate del 18 e 19 novembre 2025, sono state sottoscritte dal Ministro per gli affari regionali le preintese per il trasferimento di competenze ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con le regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto, con l'obiettivo condiviso di raggiungere un'intesa, riguardo a funzioni concernenti "solo" le seguenti materie: protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa, coordinamento della finanza pubblica in ambito sanitario.

Il disegno di legge delega e il finanziamento dei LEP

Un elemento di rilievo positivo del ddl è rappresentato dal principio della contestualità tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e la definizione dei relativi costi e fabbisogni standard. Tale principio è sancito dall'articolo 2, comma 2, del ddl che prevede che, per ciascun LEP o per gruppi di LEP quantificabili, i costi e i fabbisogni standard siano determinati contestualmente alla definizione dei LEP.

La previsione di tale contestualità rappresenta un passaggio essenziale per evitare che i LEP restino meri enunciati programmatici privi di effettività, rafforzando il nesso tra diritti da garantire, prestazioni da erogare e risorse necessarie, e orientando il processo, almeno formalmente, verso il superamento del criterio della spesa storica.

Accanto a tale elemento positivo, la delega solleva d'altra parte interrogativi rilevanti sul piano del finanziamento. Da un lato, infatti, si introduce un vincolo stringente di invarianza finanziaria, prevedendo che gli adempimenti derivanti dai decreti legislativi siano fronteggiati esclusivamente con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente. Dall'altro, si ammette che dall'esercizio delle deleghe possano derivare maggiori oneri finanziari e si contempla la possibilità di ricorrere a specifici provvedimenti legislativi di stanziamento delle risorse necessarie.

Questo tende a riproporre l'unico aspetto assodato in materia di LEP, fin qui emerso nel processo di attuazione dell'autonomia differenziata, vale a dire che i servizi a garanzia dei diritti civili e sociali uniformi su tutto il territorio nazionale vanno finanziati nei limiti delle risorse iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente. Questo implicherebbe l'adozione di un sistema di finanziamento dei LEP sostanzialmente simile a quello dei LEA a valere sul Fondo nazionale per la sanità, che non consente un'effettiva omogeneità nei livelli di servizio erogati a livello regionale.

Il coordinamento con la riforma del federalismo fiscale simmetrico

Nel contesto attuale, il tema della determinazione dei LEP sta interessando due percorsi istituzionali distinti: da un lato, il processo di attuazione dell'autonomia differenziata (LEP per le funzioni pubbliche statali oggetto di possibile devoluzione regionale rafforzata); dall'altro, l'attuazione del federalismo fiscale regionale di tipo simmetrico (LEP su materie di competenza di tutte Regioni che coinvolgono diritti civili e sociali secondo il d. Lgs. 68/2011: sanità, assistenza, istruzione, TPL per la sola componente in conto capitale; più ulteriori materie eventualmente individuate dalla legge). Tale sovrapposizione genera ambiguità di metodo e di finalità, incidendo direttamente sulla funzione attribuita ai LEP.

I più recenti avanzamenti legislativi in materia di attuazione del federalismo fiscale regionale risultano strettamente connessi alla necessità di rispettare le tempistiche previste dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, che contempla il completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 (Riforma 1.14 della Missione 1, Componente 1).

Un profilo generale che richiede particolare attenzione riguarda il coordinamento tra la delega sui LEP contenuta nel ddl n. 1623 e le disposizioni introdotte in materia di LEP nell'ambito della legge di bilancio 2026, che si collocano formalmente nel percorso di attuazione del federalismo fiscale regionale di cui alla legge n. 42 del 2009³.

Come già discusso dalla SVIMEZ in sede istituzionale, la legge di bilancio è intervenuta sui LEP in modo selettivo e settoriale, compiendo passi limitati e al di fuori di un piano organico verso l'attuazione del federalismo fiscale regionale (si veda l'estratto allegato)⁴.

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sembra procedere su due binari paralleli. Da un lato, i LEP sono evocati come condizione funzionale all'attuazione dell'autonomia differenziata, come un presupposto tecnico da definire per consentire il trasferimento delle funzioni. Dall'altro lato, essi dovrebbero costituire l'architrave del federalismo fiscale, presupponendo un sistema stabile e compiuto di finanziamento delle funzioni e dei diritti su tutto il territorio nazionale.

Tra i principi e criteri direttivi generali della delega, il ddl individua la necessità di “effettuare il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa, e prevedere forme di raccordo con i LEP già individuati o in corso di definizione in materie ulteriori rispetto a quelle di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, con particolare riferimento alle materie di cui all'articolo 14 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68”.

La necessità di coordinamento esplicitata nel ddl dovrebbe andare nella direzione di definire un quadro unitario delle modalità di determinazione e finanziamento dei LEP per evitare sovrapposizioni e conflitti tra due percorsi di riforma attualmente distinti. In assenza di tale raccordo, il rischio è che i LEP perdano la loro funzione costituzionale di fondamento unitario e solidale dell'eguaglianza sostanziale dei diritti.

L'adozione di un quadro unitario di determinazione dei LEP potrebbe consentire anche una chiara definizione delle priorità, concentrando inizialmente l'intervento su ambiti essenziali sotto il profilo dell'equità e della riduzione delle disuguaglianze territoriali. La fissazione di un numero limitato di settori prioritari consentirebbe di rafforzare l'effettività dei LEP, evitando che l'esercizio della delega si traduca in un mero riordino formale di un quadro normativo già molto frammentato.

³ Il PNRR prevede, nell'ambito della Missione 1, Componente 1, la “riforma del quadro fiscale subnazionale”, ossia il completamento del federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009. La riforma, da completare entro il primo trimestre del 2026 (M1C1-119), dovrà definire in particolare i parametri applicabili e attuare il federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario e per le province e le città metropolitane. Pertanto, la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard dovrà avvenire necessariamente entro tale termine.

⁴ Audizione SVIMEZ presso le Commissioni Bilancio di Camera e Senato sulla Legge di Bilancio 2026, 3 novembre 2025.

Audizione della SVIMEZ nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028" (A.S. 1689), 3 novembre 2025, estratto

LEP e federalismo fiscale regionale

La manovra compie passi limitati e al di fuori di un piano organico verso l'attuazione del federalismo fiscale regionale, milestone del PNRR da completare entro aprile 2026. In particolare, il DDL si occupa di LEP in materia di assistenza e istruzione (limitatamente all'istruzione universitaria), lasciando ancora indeterminati i LEP relativi all'istruzione professionale e al trasporto pubblico locale.

Riguardo all'assistenza in larga parte il DDL sistematizza i LEPS già previsti dalla legislazione vigente, accorpandoli in un "Sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni nel settore sociale" con due novità: l'introduzione di un LEP relativo alla presenza di una équipe multidisciplinare in ogni ambito territoriale sociale (nella misura di uno psicologo ogni 30.000 abitanti e un educatore socio-pedagogico ogni 20.000), nonché quella di un LEP relativo ai servizi domiciliari socio-assistenziali per i soggetti non autosufficienti (nella misura di un'ora a settimana). Sono previsti nuovi stanziamenti solo per le équipes multidisciplinari (0,2 miliardi a decorrere dal 2027), mentre per il secondo dei nuovi LEP devono provvedere le amministrazioni regionali e locali con le risorse disponibili nei loro bilanci. Anche gli altri LEP già previsti dalla normativa sono finanziati con le risorse disponibili a legislazione vigente. La Commissione tecnica fabbisogni standard (CTFS) dovrà definire i criteri di riparto.

Un ulteriore intervento – a cavallo fra assistenza e istruzione – è quello sulle attività di supporto all'autonomia e alla comunicazione personale degli studenti disabili. Il DDL definisce LEP il numero di ore indicato per tali attività nei Piani educativi individualizzati (PEI) formulati dalle scuole. Anche in questo caso la copertura finanziaria è data dalle risorse già disponibili a legislazione vigente; la CTFS dovrà definire i criteri di riparto.

Infine, in materia di istruzione l'unica misura è il rifinanziamento per 0,25 miliardi l'anno a decorrere dal 2026 del Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio.

Per dare compiuta attuazione al federalismo regionale resta ancora molto da fare: completare l'individuazione dei LEP nell'istruzione e nel trasporto pubblico locale; istituire il fondo perequativo regionale; procedere alla "fiscalizzazione dei trasferimenti statali".

L'esperienza recente dimostra che l'obiettivo di attenuare i divari territoriali nei livelli di servizio difficilmente può essere perseguito in assenza di stanziamenti idonei. I LEP indicati dalla manovra sarebbero invece largamente finanziati a parità di risorse; il richiamo alle disponibilità finanziarie dei bilanci locali sembra mettere in discussione il carattere di "essenzialità" delle prestazioni, poiché la loro erogazione sarebbe condizionata dalla capacità fiscale locale (contrariamente a quanto stabilito dalla legge 42 del 2009). Anche a parità di risorse un'attenuazione dei divari territoriali potrebbe essere realizzata attraverso una revisione dei criteri di riparto delle risorse, chiaramente improntata a finalità perequative. Il DDL tuttavia prevede che nell'allocazione delle risorse si tenga conto "degli effettivi beneficiari dei servizi", riproponendo in tal modo il criterio della spesa storica che perpetuerebbe le differenze attuali. La previsione di nuovi LEP sociali prevalentemente senza copertura e con un chiaro richiamo agli effettivi beneficiari, rischia una cristallizzazione della spesa storica e quindi dei divari di cittadinanza.