



AUDIZIONE

1^a COMMISSIONE

Senato della Repubblica

Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione

**“Delega al Governo per la determinazione dei
livelli essenziali delle prestazioni”**

AS1623

Roma, 20 gennaio 2026



CONSIDERAZIONI GENERALI

1. La riforma del Titolo V Cost (2001) e il correlato percorso di attuazione del federalismo, avviato con la legge n. 42/2009, ha seguito sviluppi differenziati per ciascuno dei comparti territoriali coinvolti.

La gran parte degli interventi finora attuati è stata concentrata sul comparto dei Comuni, con l'attivazione di uno schema di superamento della cosiddetta *spesa storica* basato sul confronto tra capacità fiscali e fabbisogni standard, senza finanziamenti statali di carattere perequativo generale.

Sugli aspetti salienti del percorso di perequazione delle risorse comunali, ci permettiamo di richiamare le precedenti audizioni presso la Commissione bicamerale sull'attuazione del federalismo fiscale (audizioni Anci del 26 marzo 2025 e del 21 febbraio 2024, audizione IFEL del 14 marzo 2024).

Tale esperienza rileva, ai fini della prosecuzione su più larga scala del processo di determinazione ed attuazione di Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), sia per le **metodologie di calcolo dei fabbisogni standard**, sia per l'utilità dell'applicazione negli ultimi anni degli **obiettivi di servizio** (servizi sociali, asili nido, trasporto studenti con disabilità), quale strumento di avvicinamento monitorato a più elevati o raffinati livelli delle prestazioni in materie che investono diritti civili e sociali inderogabili.

In sostanza, il comparto dei Comuni ha già avviato insieme alle amministrazioni statali competenti un percorso che vede nella regolazione di alcune materie assegnate il raggiungimento di alcuni livelli di garanzia del servizio misurati e monitorati.

Detto questo, per quanto riguarda la determinazione dei LEP, ANCI ribadisce l'assoluta necessità, in coerenza con principi ordinamentali e costituzionali, di mantenere un ancoraggio statale alla regolazione e finanziamento integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni e delle Città metropolitane, ai sensi degli articoli 117 e 119 della Costituzione.

Il provvedimento in esame, recante **delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)**, intende dare attuazione all'articolo 117, c.2, lett. m), della Costituzione, quale passo preliminare per la concertazione delle ulteriori funzioni e attività oggetto del federalismo differenziato nelle cosiddette "materie LEP".

Come noto, un primo percorso di delega era contenuto all'art. 3 della legge n.86 del 2024, successivamente censurato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024, in quanto la determinazione dei principi e dei criteri direttivi aveva un carattere troppo generico e inidoneo a "*guidare*" il potere legislativo delegato, ai sensi dell'art. 76 Cost. La Corte costituzionale, nell'indicare un percorso di maggior coinvolgimento del Parlamento, ha inoltre precisato che la determinazione dei LEP potesse avvenire con l'ausilio del

lavoro svolto dal Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), istituito con DPCM del 23 marzo 2023.

Si deve ricordare che fin dalla sua iniziale impostazione **la legge 86/2024 ha posto, giustamente, l'esigenza preliminare di valorizzare i LEP per tutte le funzioni o attività rilevanti ai fini LEP**, al fine di assicurare un percorso per la differenziazione delle funzioni assegnate a ciascuna di esse non lesivo del rispetto di un livello minimo uniforme ed *esigibile* in tutto il territorio nazionale. Inoltre, va sottolineato che l'individuazione dei LEP si dovrà accompagnare alla determinazione dei relativi costi e fabbisogni standard sulla cui base poter valutare l'effettività e la sostenibilità dei LEP stessi.

Principali contenuti di interesse per i Comuni

Il provvedimento in esame individua i LEP da strutturare e quantificare unitamente ai rispettivi costi e fabbisogni standard, sulla scorta della relazione della CLEP dell'ottobre 2023 (pubblicata sul sito del Dipartimento degli Affari regionali).

L'articolo 2 del disegno di legge stabilisce i principi e criteri direttivi generali per la delega al Governo nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), di seguito sintetizzati:

- la determinazione dei LEP è finalizzata a garantire diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale, sia per la parte considerata "quantificabile" sia per i casi di prestazioni da garantire ma non quantificabili finanziariamente;
- il Governo si potrà basare sul lavoro istruttorio già svolto, in attuazione del percorso attuativo antecedente la sentenza CCost 192/2024), tenendo anche conto dei LEP già individuati dalla normativa vigente e delle modifiche intervenute;
- la delega permetterà di stabilire livelli essenziali per ogni prestazione, nonché di confermare, modificare o introdurre nuovi LEP, ove necessario, rispettando l'autonomia degli enti territoriali, nonché assicurando comunque coerenza giuridica e raccordo con LEP già esistenti o in corso di definizione;
- i LEP devono essere determinati in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica, e nel rispetto degli equilibri di bilancio, prevedendo, a seconda delle risorse disponibili percorsi gradualisti di conseguimento, anche attraverso la fissazione di obiettivi di servizio intermedi;
- i LEP si distingueranno in quantificabili e non quantificabili, individuando parametri di misurabilità e, nel caso di LEP quantificabili, determinando i costi e fabbisogni *standard*, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* (CTFS), che saranno successivamente aggiornati, con cadenza almeno triennale;

- previsione di procedure di monitoraggio dell'erogazione dei LEP senza nuovi oneri per la finanza pubblica e obbligo per il Governo di presentare una relazione annuale al Parlamento sugli esiti del monitoraggio.

La previsione di “neutralità finanziaria”, richiesta per i decreti delegati attuativi, è temperata nelle disposizioni finali (art. 33) dall'obbligo di riportare le fonti di copertura di eventuali nuovi o maggiori oneri emergenti dalla determinazione dei LEP.

Le prestazioni oggetto di determinazione di principi e criteri di riferimento per la determinazione di LEP sono indicate negli articoli successivi (artt. 3-32) e risultano in larga parte non influenti direttamente sulle funzioni comunali. Esse si articolano nelle seguenti materie: Tutela e sicurezza del lavoro; Istruzione; Ricerca; Alimentazione; Ordinamento sportivo; Governo del territorio; Porti e aeroporti civili; Grandi reti di trasporto e di navigazione; Ordinamento della comunicazione; Energia; Beni culturali e attività culturali; Ambiente.

Ci sono però diversi aspetti che hanno possibili attinenze e punti di contatto con le funzioni, fondamentali e non fondamentali, esercitate dai Comuni, in materia di Istruzione, Sport, Territorio, Trasporti e Ambiente, che sono rinvenibili nei seguenti articoli:

- **all'articolo 5** in materia di Istruzione, contenente principi e i criteri direttivi specifici per la determinazione dei LEP sull'**organizzazione della rete scolastica e formazione delle classi** in tutti i gradi di istruzione, con l'obiettivo di indicare parametri minimi e massimi di numero alunni per classe, clausole di flessibilità e deroghe per aree montane, isolate e presenza di minoranze linguistiche, nonché per le situazioni di grave disagio sociale e spopolamento;
- **all'articolo 10**, co. 1 (Istruzione), che detta i principi e criteri direttivi specifici per la determinazione dei LEP relativi **all'inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali**, indicando alla lett. d) la necessità di considerare le attività finalizzate all'assistenza specialistica per l'autonomia e la comunicazione degli alunni con disabilità, Tale argomento è ora trattato dai commi 706 e seguenti della legge di bilancio per il 2026, che avviano un percorso di determinazione di LEP corredato da qualche preliminare considerazione quantitativa;
- sempre in materia di Istruzione, **l'articolo 12** detta criteri per l'individuazione di **parametri relativi all'edilizia scolastica** in termini di presenza e livelli di qualità degli edifici;
- **l'articolo 16** (Sport) menziona tra i riferimenti alla determinazione di LEP la **disponibilità e qualità di impianti** e palestre e l'accesso allo sport delle persone con disabilità;
- **l'articolo 18** (Territorio) indica tra i criteri di riferimento per i LEP l'omogeneità dei contenuti degli **strumenti di pianificazione** e il raccordo di tali strumenti adottati dai diversi livelli di governo, nonché la

- salvaguardia del paesaggio** e l'esigenza di completamento delle pianificazioni su tutto il territorio nazionale;
- **l'articolo 19** (Territorio) fornisce indica l'obiettivo della semplificazione a favore dei richiedenti permessi edilizi, comprensivi di elementi procedurali, della facilitazione di interventi di modesta entità e dei cambi di destinazione d'uso con assenza di impatto sui carichi urbanistici;
 - **l'articolo 20** (Territorio) dà mandato per la determinazione dei **requisiti minimi inderogabili** di densità edilizia, distanza tra fabbricati, **rapporti massimi** tra residenzialità e usi produttivi e spazi di pubblica utilità;
 - **l'articolo 22** (Trasporti) richiama, tra le altre, l'esigenza di determinare parametri di copertura dei servizi anche nei confronti di **isole minori, aree periferiche e montane**, anche a fini di delocalizzazione dei flussi turistici;
 - **l'articolo 28** (Ambiente) indica la determinazione di soglie di concentrazione delle sostanze inquinanti nell'aria e di tollerabilità delle emissioni acustiche;
 - **l'articolo 29** (Ambiente), oltre ad indicare la determinazione di soglie massime e valori di riferimento per la **protezione da sostanze inquinanti nelle acque**, richiama il rafforzamento della *governance* del **servizio idrico integrato** per favorire gli investimenti anche con riferimento al trattamento delle acque reflue;
 - **l'articolo 30** (Ambiente) indica tra i criteri relativi alla tutela del suolo il perseguimento dell'obiettivo di **consumo di suolo netto pari a zero**, attraverso la fissazione di limiti per il bilanciamento tra espansione di suolo non impermeabilizzato e rigenerazione di suolo già impermeabilizzato, nonché l'indicazione di obiettivi di **bonifica dei siti inquinati**;
 - **l'articolo 31** (Ambiente), tra gli impegni a tutela della biodiversità menziona misure per l'estensione minima di **spazi verdi urbani**;
 - **l'articolo 32** (Ambiente) impegna ad assicurare la valutazione di impatto ambientale nelle **autorizzazioni di esercizio di attività**.

Non sono considerati nel provvedimento i LEP relativi all'assistenza sociale, al trasporto pubblico locale, ambiti nei quali è massima l'intersezione con il ruolo e le funzioni di altri livelli di governo, tra cui le Regioni, il cui sviluppo sembra affidato ad altri interventi in parte in corso: la determinazione dei LAS "Livelli adeguati di servizio", nel caso del trasporto pubblico locale, e la prosecuzione del lavoro sui LEP sociali sulla base dei piani determinati dal Ministero del Lavoro e delle indicazioni inserite, da ultimo, nella legge di bilancio per il 2026.

Conclusioni

Il ddl in esame si inserisce in una più generale prospettiva di determinazione di diritti universali, che per loro natura riguardano il cittadino e non la porzione di funzioni o attività di competenza dell'una o dell'altra istituzione centrale o territoriale.

Il carattere generale dei criteri direttivi indicati, in molti casi già ricompresi nel corpus normativo vigente in diverse materie, rende di fatto disponibili esiti applicativi anche molto differenziati.

Appare tanto più necessario, pertanto, assicurare che **il processo di formulazione dei decreti legislativi di attuazione assicuri il coinvolgimento dei Comuni nella determinazione dei LEP**, con particolare riferimento agli aspetti di maggior intersezione funzionale indicati al punto precedente.

È auspicabile che il percorso attuativo permetta di affrontare con chiarezza il tema della corretta quantificazione dei costi dei servizi e delle misure qualificati come LEP, facendo tesoro degli strumenti metodologici adottati nell'elaborazione dei fabbisogni standard comunali e dell'esperienza maturata con gli obiettivi di servizio, quale strumento di avvicinamento ai LEP, in ragione del progressivo superamento di debolezze strutturali e dualismi tuttora fortemente incidenti nei diversi campi di intervento previsti dalla Delega.

È altresì auspicabile che siano presi in adeguata considerazione **due ordini di difficoltà** emersi a più riprese nel lavoro tecnico sui fabbisogni standard comunali:

- a) va considerata in modo esplicito la difficoltà di concreta determinazione di taluni **livelli di servizio** che pur in astratto “quantificabili” **non si prestano a sintesi quantitative soddisfacenti**, almeno nell'immediato.

Nelle funzioni comunali, solo in pochi casi, come per gli Asili nido si è giunti a definire un LEP espresso in termini di quota dei potenziali utenti da soddisfare. Nel caso dei Servizi sociali ciò è stato molto più difficile, per la grande varietà ed eterogeneità dei singoli servizi offerti. Questa difficoltà può riproporsi in diversi altri campi nei quali **non sarà possibile costruire un set esaustivo di Livelli essenziali delle prestazioni attraverso cui giungere ad una valutazione complessiva di fabbisogno monetario del servizio**, in generale e in dipendenza dall'introduzione di LEP specifici.

La definizione del LEP in casi come questi non può risolversi in un semplice numero di riferimento, ma dovrà articolarsi in percorsi di avvicinamento a criteri di quantità e qualità, sul modello degli obiettivi di servizio, finalizzato anche alla raccolta di informazioni più robuste attraverso il monitoraggio;

- b) un altro aspetto di grande rilevanza riguarda il **rapporto tra LEP e fabbisogni standard** per l'esercizio complessivo di ciascuna funzione o ambito di attività.

Nel caso dei Comuni i fabbisogni standard sono stati finora intesi come elementi *ordinali* di collocazione dei Comuni in una graduatoria per determinare riparti di risorse date da un vincolo di bilancio predeterminato. Solo sporadicamente gli strumenti realizzati con la perequazione comunale sono stati utilizzati per il calcolo di costi standard

su cui valutare la dimensione monetaria delle risorse necessarie per lo svolgimento di determinate funzioni o servizi.

I LEP sono definiti, in coerenza con la giurisprudenza costituzionale, come quei livelli di erogazione di servizio che costituiscono *«la soglia costituzionalmente necessaria e ... il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali»* (definizione ripresa dall'art.1, co. 2, della legge n.86 del 2024).

Per assicurare l'effettiva applicazione del LEP in tutte le realtà territoriali, senza ridurre il volume di servizi ed attività attualmente sviluppati, sarà dunque necessario disporre di una **chiara visione delle dimensioni monetarie in gioco per l'attivazione di servizi nuovi o non garantiti** indotti dall'introduzione dei LEP, in correlazione con **l'ammontare di risorse ragionevolmente necessarie per lo svolgimento dell'insieme delle funzioni** affidate a ciascun ente. Questa impostazione è coerente con l'articolo 119, comma terzo, della Costituzione, che richiede corrispondenza tra *“le funzioni pubbliche”* attribuite a ciascun ente territoriale e le risorse proprie e derivate di cui dispongono gli enti stessi.

L'introduzione dei LEP necessita quindi di una **specifico e condivisa valutazione delle caratteristiche di innovazione ed eventuale maggior intensità o più ampia tipologia di servizi che ciascun LEP comporta**, in rapporto al quadro finanziario complessivo. La definizione di questo quadro, unitamente ai possibili margini di recupero di efficienza, potrà determinare – o escludere in modo trasparente e consapevole – **gli eventuali ulteriori fabbisogni insorgenti e i correlati dispositivi di graduale raggiungimento** della piena attuazione dei LEP.