



Audizione Presso la Commissione I del Senato della Repubblica

Delega al Governo per

la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

AS 1623

Roma, 20 gennaio 2026

1. Premessa

Il disegno di legge delega per i livelli essenziali di prestazione (LEP) è stato presentato dal Governo per riprendere il percorso di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione sull'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario.

Il Disegno di Legge è quindi finalizzato a recepire le indicazioni della Corte Costituzionale contenute nella sentenza 192 del 2024, che ha dichiarato l'incostituzionalità di diverse disposizioni della Legge 86/2024.

La determinazione dei LEP, ad una coerente lettura delle disposizioni costituzionali, dovrebbe essere collegata alla complessiva attuazione dei principi di cui agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, anche alla luce del ruolo che i LEP svolgono quale garanzia dell'uguaglianza dei cittadini e dell'esigenza di assicurare l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali, come richiesto dall'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione, su tutto il territorio nazionale.

La finalizzazione del ddl delega sui LEP all'attuazione esclusivamente della legge 86 del 2024 sull'autonomia differenziata limita, da un lato, l'attività di determinazione dei LEP alle sole materie previste dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e fa operare, dall'altro, i livelli essenziali delle prestazioni solo nelle regioni a statuto ordinario e non in tutto il territorio nazionale (non si evince chiaramente dal provvedimento come i LEP possano essere utilizzati nelle Regioni a Statuto Speciale).

Infatti, i LEP devono costituire *«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»*.

2. Valutazione dell'Atto Senato n. 1623

Il disegno di legge prevede, **all'articolo 1**, una tempistica stringente (9 mesi) di attuazione della delega per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Al riguardo, occorre evidenziare che, per adeguarsi alle indicazioni della sentenza n. 192 del 2024 della Corte costituzionale, il Ddl prevede che i LEP debbano essere determinati con riferimento alle specifiche funzioni concernenti le materie indicate dall'articolo 3, comma 3, della citata legge n. 86/24. Si tratta di un'operazione complessa che, pur escludendo la materia della salute nella quale sono già stati individuati i LEA, riguarda le seguenti materie:

- a) tutela e sicurezza del lavoro;
- b) istruzione;
- c) ricerca scientifica e tecnologica
- d) alimentazione;

- e) ordinamento sportivo;*
- f) governo del territorio;*
- g) porti e aeroporti civili;*
- h) grandi reti di trasporto e di navigazione;*
- i) ordinamento della comunicazione;*
- l) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;*
- m) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione/organizzazione attività culturali.*
- n) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;*

La tempistica molto accelerata motiva anche la procedura di raccordo con il Parlamento, che prevede un ruolo limitato delle Commissioni parlamentari, che devono dare il parere entro 30 giorni e 15 giorni (quando sono state richieste modifiche) con un meccanismo di silenzio assenso nel caso in cui il parere non sia fornito. Ciò, a nostro parere, rischia di indebolire il ruolo del Parlamento nella sua prioritaria attività legislativa.

Inoltre, occorre sottolineare che le materie sulle quali dovranno essere determinati i LEP impattano sensibilmente sulle competenze legislative regionali e comprendono spesso funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane. Ciò nonostante, la Conferenza Unificata sarà chiamata esclusivamente ad esprimere un “parere” sui decreti attuativi, mentre sarebbe auspicabile la previsione dello strumento dell’ “Intesa”, in modo da rafforzare l’interlocuzione con le autonomie territoriali.

Per le stesse motivazioni, come UPI riteniamo che occorra prevedere nell’ambito della Conferenza unificata, la costituzione di una sede di raccordo istituzionale strutturata, che possa accompagnare tutto il percorso di attuazione della delega e di monitoraggio dell’impatto dei LEP determinati su tutte le istituzioni della Repubblica.

L’articolo 2 disciplina i principi e criteri direttivi generali della delega che appaiono identificati adeguatamente e coerenti con le indicazioni della Corte Costituzionale.

Si evidenzia però che, alla lettera g), è prevista la possibilità per il legislatore delegato di prevedere modifiche sostanziali, e non solo di coordinamento formale, per adeguare la normativa vigente ai LEP; una previsione che dovrebbe essere maggiormente precisata **escludendo tassativamente che l’adeguamento della normativa possa incidere sulle funzioni fondamentali degli Enti locali.**

Sulla base delle materie individuate dalla legge delega, come è stato già accennato, emerge un rapporto molto stretto tra la determinazione dei LEP e le funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città Metropolitane.

In particolare, per quanto riguarda le competenze delle Province, c’è la necessità di un approfondimento tecnico nelle materie relative a:

- *Istruzione (edilizia scolastica e programmazione rete delle scuole);*
- *Governo del territorio (pianificazione territoriale di coordinamento);*

- *Reti di trasporto (viabilità provinciale);*
- *Ambiente (autorizzazioni e controlli di competenza provinciale).*

Per quanto riguarda le Province, in questa prospettiva si evidenzia quale questione prioritaria, la necessità di provvedere ad una **analisi delle funzioni fondamentali che Comuni, Province e Città metropolitane esercitano nelle materie o negli ambiti di materie oggetto della ricognizione**, ai fini della determinazione dei LEP che dovranno essere garantiti su tutto il territorio nazionale dalle diverse istituzioni competenti, previo il riconoscimento e l'assegnazione delle risorse necessarie da parte dello Stato.

Le autonomie locali hanno infatti da sempre chiesto che il processo di attuazione del regionalismo differenziato sia **preceduto preliminarmente dall'individuazione delle funzioni fondamentali** di Comuni, Province e Città metropolitane di cui all'articolo 117, comma 2, lettera p) - operazione che dovrebbe essere oggetto della delega sulla revisione del TUEL - e dal **riconoscimento e attribuzione delle risorse finanziarie** necessarie per esercitare le funzioni fondamentali locali, attraverso i fabbisogni standard e la capacità fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale risulta essenziale per lo sviluppo dei percorsi di differenziazione a livello regionale, in attuazione coerente del principio di autonomia previsto nell'articolo 5 della Costituzione.

3. La copertura finanziaria

La delega per la determinazione dei LEP è concepita ad invarianza di spesa.

Nell'articolo 33 è previsto che nel caso in cui la determinazione dei LEP comporti “nuovi o maggiori oneri” rispetto alle risorse previste a legislazione vigente, occorrerà approvare provvedimenti legislativi per il finanziamento integrale e la copertura finanziaria degli stessi.

C'è, però, il rischio evidente che l'invarianza finanziaria prevista dalla delega spinga ad approvare decreti legislativi che fotografano la spesa storica e la copertura di livelli “minimi” di prestazione e non determinino livelli essenziali di prestazione verso cui il Paese dovrebbe tendere.

Sul punto la sentenza della Corte Costituzionale 192/2024 ha evidenziato chiaramente la necessità di risorse aggiuntive per rendere effettivi i LEP e superare i divari territoriali ad oggi esistenti nel Paese.

L'UPI ritiene infatti che, per un'attuazione armonica e completa del quadro costituzionale, anche con riferimento all'articolo 116 della Costituzione, **occorra garantire l'autonomia a ciascuna componente della Repubblica** ai sensi dell'articolo 114 della Costituzione e, per quanto riguarda gli enti locali (Comuni, Province e Città Metropolitane), **il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali** ai sensi dell'articolo 119 della Costituzione.

Per questi motivi l'UPI ritiene urgente **pervenire all'attuazione del federalismo fiscale** e ribadisce che in questo contesto si rileva indispensabile **prevedere un nuovo sistema di autonomia finanziaria e tributarie per tutti gli enti territoriali coerente con l'art. 119** della Costituzione, dando seguito all'impegno che il Governo italiano ha preso con le istituzioni europee nell'ambito del PNRR, impegno che ad oggi ancora risulta non attuato.

5. Conclusioni

L'Unione delle Province d'Italia ritiene che il disegno di legge delega per la determinazione dei LEP debba offrire un quadro completo dei livelli essenziali delle prestazioni che le istituzioni della Repubblica devono garantire su tutto il territorio nazionale, secondo quanto previsto dall'articolo 117, comma 2, lettera m) della Costituzione.

La determinazione dei LEP deve essere accompagnata dalla **quantificazione delle risorse necessarie, intervenendo di conseguenza ed in modo coordinato sui profili ordinamentali e finanziari**, considerando tutte le materie che secondo la Costituzione rendono necessaria l'individuazione di livelli essenziali, a prescindere dal concorso eventuale di diversi livelli di governo per la loro attuazione.

L'UPI ritiene che si debba **superare l'impostazione finora adottata dal Comitato LEP** - che ha portato, in modo poco convincente, ad affermare l'avvenuta determinazione dei LEP nell'ordinamento vigente e la loro mera ricognizione - procedendo invece **all'avvio di un effettivo e organico iter di determinazione, da svolgersi in tempi adeguati**.

La determinazione dei LEP implica infatti imprescindibilmente anche il loro pieno finanziamento, assicurato in modo uniforme sull'intero territorio nazionale.

Quanto al coordinamento della finanza pubblica, resta **fondamentale il ruolo dello Stato di garantire agli enti locali le risorse, sia di parte corrente che in conto capitale**, necessarie per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite in attuazione dell'art. 119 della Costituzione.

A 25 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, è arrivato infatti il momento di porre fine al perdurante ritardo dello Stato rispetto all'attuazione piena dei principi di autonomia contenuti in quella riforma.

In considerazione delle osservazioni avanzate, **l'UPI richiede che sia finalmente ripreso e portato all'approvazione del Consiglio dei Ministri e all'esame del Parlamento il disegno di legge di revisione del TUEL**, per arrivare finalmente all'individuazione organica delle funzioni fondamentali degli enti locali, rivedendo la disciplina delle Province in coerenza con i principi della Costituzione e della Carta europea delle autonomie locali.