



**Audizione
dell’Ufficio parlamentare di bilancio
in relazione all’esame del DDL n. 1623
(Delega al Governo per la determinazione dei
livelli essenziali delle prestazioni)**

**Intervento del Consigliere
Giampaolo Arachi**

**Commissione 1^a del Senato della Repubblica
(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e
dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della
Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione)**

22 gennaio 2026

Indice

| | |
|--|-----------|
| 1. Inquadramento generale | 5 |
| 2. I criteri e la tempistica per la determinazione e la revisione dei LEP | 9 |
| 3. La quantificazione dei fabbisogni standard e il loro ruolo | 11 |
| 4. Il monitoraggio e la correzione delle inadempienze | 14 |
| 5. Il coordinamento con il federalismo simmetrico | 15 |
| Appendice – Il caso dell’istruzione | 21 |

1. Inquadramento generale

Il disegno di legge (DDL) delega A.S. 1623, trasmesso al Parlamento l’11 agosto 2025, è volto alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) ai fini della completa attuazione dell’articolo 116, terzo comma della Costituzione. Infatti, secondo quanto previsto dalla L. 86/2024¹ – che ribadisce quanto disposto dalla legge di bilancio per il 2023² – il trasferimento delle funzioni concernenti materie o ambiti di materie riferibili ai LEP³ è subordinato alla determinazione di questi ultimi e dei relativi costi e fabbisogni standard.

Il DDL delega risponde quindi principalmente all’esigenza di completare il disegno della L. 86/2024 per l’attuazione dell’autonomia differenziata, dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024, che ne ha dichiarate illegittime diverse parti, tra cui quelle relative alla determinazione dei LEP e dei fabbisogni standard.

La L. 86/2024 prevedeva che il trasferimento di funzioni fosse condizionato alla preventiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per le cosiddette materie LEP – ossia 14 delle 23 materie o ambiti di materie⁴ che possono riguardare forme particolari di autonomia secondo la Costituzione – e assegnava a tal fine una delega al Governo, prevedendo che i principi e criteri direttivi coincidessero con quanto disposto con la legge di bilancio per il 2023 (L. 197/2022, art. 1, cc. 791-801bis), che – a sua volta – aveva tentato di disciplinare la determinazione dei LEP ai fini dell’attuazione dell’autonomia differenziata. Sui decreti attuativi erano previsti il parere della Conferenza unificata e quelli delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, da rendere entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione, decorsi i quali i decreti potevano essere comunque adottati⁵. Gli aggiornamenti periodici dei LEP potevano essere attuati tramite DPCM, previo parere della Conferenza unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, potendo procedere comunque in mancanza del parere dopo venti giorni nel caso della prima e trenta per le seconde⁶. Venivano fatti salvi i LEP già adottati prima dell’entrata in vigore dei decreti legislativi con la diversa procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023, applicabile comunque fino a quel momento.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024, è innanzitutto intervenuta chiarendo che la devoluzione in base all’articolo 116, terzo comma della Costituzione deve riguardare singole funzioni e non intere materie o ambiti di materie e sottolineando che

¹ Art. 1, c. 2 e art. 4, c. 1.

² L. 197/2022.

³ Con le relative risorse umane, strumentali e finanziarie, secondo le modalità e le procedure di quantificazione individuate dalle singole intese.

⁴ Elencati nell’art. 3, c. 3 della L. 86/2024.

⁵ Erano previsti ulteriori venti giorni per il parere delle Commissioni nel caso di disposizioni giudicate non conformi ai principi e criteri direttivi della delega e della ritrasmissione alle Camere da parte del Governo di testi con osservazioni ed eventuali modificazioni. Decoro il termine il decreto legislativo poteva essere comunque emanato.

⁶ L. 86/2024, art. 3, c. 7.

una lettura costituzionalmente orientata del testo della L. 86/2024 implica che anche per le 9 materie non esplicitamente richiamate (cosiddette materie non LEP) non possano essere trasferite funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali senza che siano preliminarmente determinati i LEP e il relativo costo standard. La sentenza chiarisce, tra l'altro, che la determinazione dei LEP vincola tanto il legislatore regionale quanto la pubblica amministrazione e al contempo produce un diritto a ricevere le risorse necessarie. Peraltro, anche la L. 86/2024 prevedeva la garanzia del finanziamento dei LEP, tanto che le funzioni a essi relative non potevano essere trasferite se non dopo lo stanziamento di apposite risorse per assicurarli sull'intero territorio nazionale, incluso quello delle Regioni che non avessero sottoscritto le intese.

La Corte costituzionale ha poi dichiarato illegittima la delega ad adottare i LEP sulla base dei principi e criteri direttivi contenuti nella legge di bilancio per il 2023 principalmente perché le finalità che vi erano indicate risultavano generiche, dettando contemporaneamente criteri direttivi per una molteplicità di settori, senza differenziarli. Inoltre, la Corte ha censurato la previsione che i futuri decreti legislativi potessero essere successivamente modificati con un atto sub-legislativo, cioè con un DPCM.

Di conseguenza, risultavano illegittimi i commi dell'articolo 3 della L. 86/2024 relativi al procedimento di adozione dei decreti legislativi (c. 2) e alla definizione del meccanismo di monitoraggio dei LEP tramite gli stessi decreti (c. 4), nonché all'uso dei risultati del monitoraggio (cc. 5 e 6) e alla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard con le modalità individuate dalla legge di bilancio per il 2023 (c. 8). La L. 86/2024 di fatto, come si è visto, ammetteva procedure di determinazione dei LEP diverse nel caso dell'aggiornamento e nella fase transitoria, ossia prima dell'attuazione della stessa legge. Entrambe queste impostazioni sono state censurate dalla Corte costituzionale, che ha dichiarato l'illegittimità dei commi 7, 9 e 10 per l'incoerenza della procedura precedentemente prevista con quella disposta dalla L. 86/2024; sono quindi illegittimi, dall'entrata in vigore di quest'ultima, i commi 791-801bis della legge di bilancio per il 2023.

Per superare le obiezioni della Corte costituzionale, il DDL delega indica, oltre a quelli generali, anche principi e criteri direttivi specifici per funzione e prevede una nuova procedura di determinazione dei LEP; i decreti legislativi, da adottare entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega, sono proposti dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti; sugli schemi di decreto, dotati di una relazione tecnica che dimostri la neutralità finanziaria del provvedimento oppure indichi le relative coperture, sono richiesti il parere della Conferenza unificata e successivamente quelli delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, che devono esprimersi entro trenta giorni, decorsi i quali il decreto legislativo può essere comunque adottato. In caso di individuazione, da parte delle Commissioni parlamentari, di aspetti non conformi ai principi e criteri direttivi, il Governo può conformarsi ai pareri o trasmettere di nuovo i testi con le sue osservazioni ed eventualmente con modifiche accompagnate dai necessari

elementi integrativi di informazione e motivazione; le Commissioni hanno quindici giorni per pronunciarsi, prima che il decreto sia comunque adottato. Per le eventuali modifiche dei decreti, da attuare entro diciotto mesi, vale la stessa procedura.

In questo quadro, **con il DDL in esame si riconferma la scelta di separare i percorsi che dovrebbero portare alla determinazione dei LEP nelle materie e ambiti di materie che possono essere oggetto delle richieste di autonomia differenziata e in quelli che rientrano nel federalismo fiscale**⁷. Questa scelta potrebbe riflettere la diversa valenza che la determinazione dei LEP può svolgere nei due differenti contesti: la determinazione dei LEP nell'ambito dell'autonomia differenziata costituisce principalmente una condizione per il trasferimento di competenze, finalizzata a obiettivi di efficienza e di tutela dell'unitarietà nella garanzia dei diritti civili e sociali; nel caso del federalismo fiscale, invece, essa rappresenta prioritariamente uno strumento per colmare i divari territoriali e perequare le risorse.

Nell'ambito delle funzioni già oggi svolte dagli Enti territoriali i livelli delle prestazioni sono spesso caratterizzati da una forte eterogeneità territoriale che deriva, non solo dalla differenziazione dei bisogni, ma anche da diversi livelli di capacità amministrativa e da profonde disparità nelle dotazioni finanziarie che scaturiscono dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. **La determinazione dei LEP**, in questo caso, **attiva un processo di riequilibrio da realizzare attraverso il potenziamento dei servizi e delle prestazioni nei territori più carenti, che richiede il reperimento di risorse aggiuntive.**

I servizi e le prestazioni statali sono erogati sulla base di criteri uniformi sul territorio. La determinazione dei LEP potrà avere, anche in questo caso, un effetto di riequilibrio qualora si modifichino questi criteri o si facciano rientrare nei LEP prestazioni allo stato attuale non esplicitamente garantite dallo Stato. In aggiunta a questa ipotesi, **la fissazione dei LEP potrebbe risolversi nella conferma dei criteri esistenti con una funzione preventiva di tutela:** fissare una soglia vincolante che le Regioni dovranno rispettare anche qualora accedano a ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia⁸. **In questo secondo scenario, la determinazione dei LEP**, limitandosi a confermare le prestazioni esistenti, **non richiederebbe lo stanziamento di nuove risorse.** 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

⁷ Tale impostazione era già presente nella legge di bilancio per il 2023. Si veda, al riguardo, Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’attività conoscitiva preliminare all’esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025”, 5 dicembre.

⁸ Come osserva la Corte costituzionale nella sentenza n. 192/2024, la “determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una ‘rete di protezione’ che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale”.

Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), sono già individuati o desumibili dalla normativa vigente.

Come visto in precedenza, il DDL prevede la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni per tutte le materie LEP, indipendentemente dall'effettiva richiesta di ulteriori forme di autonomia da parte delle Regioni. Va in proposito ricordato che **la fissazione dei LEP non apre automaticamente la possibilità del trasferimento delle funzioni. La Corte costituzionale ha infatti chiarito che ogni richiesta di maggiore autonomia deve essere giustificata in termini di sussidiarietà** attraverso un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico, che ne evidenzi i vantaggi in termini di efficacia e di efficienza⁹, di equità e di responsabilità.

Rispetto alle materie e ambiti di materie indicati nella L. 86/2024, rimane esclusa quella relativa alla tutela della salute, per la quale sono già presenti i livelli essenziali di assistenza (LEA)¹⁰. Questi ultimi sono fatti salvi, come confermato anche dalla legge di bilancio per il 2026 (L. 199/2025). Nella materia della tutela della salute sembra che la presenza dei LEA sia considerata una condizione sufficiente per giustificare le richieste di autonomia delle Regioni ordinarie e, infatti, già le pre-intese tra il Governo e le Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, firmate dal Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, contemplano istanze relative a competenze in questo campo.

Anche per questa materia non sembra che il rispetto dei LEA, coincidenti con i LEP, sia di per sé sufficiente ad assicurare il via libera a qualunque trasferimento di funzioni.

Le pre-intese appaiono piuttosto sfidanti rispetto a questa prospettiva e dovranno essere considerate con grande attenzione per i risvolti sugli aspetti sopra menzionati. Si pensi, ad esempio, alla richiesta di poter definire i sistemi di *governance* delle aziende sanitarie e degli Enti del Servizio sanitario regionale, anche mediante l'istituzione e la gestione di fondi sanitari integrativi, in deroga alla normativa vigente: si tratta di una competenza che può produrre effetti sistematici rilevanti, con un forte impatto sull'integrità del Servizio sanitario nazionale (SSN) e sul rapporto pubblico-privato, e di qui sull'efficienza, l'equità e la responsabilità. È stato peraltro già osservato che il limite a generalizzate e generiche differenziazioni è dato dai vincoli di sistema legati alla presenza di un SSN – quali, ad esempio, gli standard organizzativi nazionali, la disciplina dell'appropriatezza, il bilanciamento tra pubblico e privato¹¹. A sua volta, la richiesta di definire la gestione del sistema tariffario di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione, in deroga alla normativa vigente, va considerata con attenzione. La gestione autonoma dei compensi agli erogatori ed eventualmente al personale potrebbe innescare infatti una pericolosa competizione tra le Regioni, a fronte di una diseguaglianza nell'ammontare di risorse disponibili, che potrebbe

⁹ L'efficienza va intesa come capacità di ridurre la spesa o di mantenerla inalterata garantendo al contempo un miglioramento del servizio e il trasferimento delle funzioni dovrebbe basarsi sul costo delle stesse depurato dalle inefficienze. Nella sentenza n. 192/2024 la Corte costituzionale esplicita che "poiché l'art. 116, terzo comma, Cost. presuppone che la regione richiedente possa esercitare in modo più efficiente rispetto allo Stato le funzioni trasferite, è necessario che le risorse occorrenti per il loro esercizio siano individuate con un criterio che assuma come parametro la gestione efficiente. Questo criterio, in linea di principio, esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa, e costituisce il parametro per valutare oggettivamente se la devoluzione realizzi la migliore allocazione delle funzioni interessate, assicurando i vantaggi in termini di efficienza, che costituiscono un aspetto significativo del principio di sussidiarietà".

¹⁰ DPCM del 12 gennaio 2017 e successivi aggiornamenti.

¹¹ Balduzzi, R. e Servetti, D. (2019), "Regionalismo differenziato e materia sanitaria", Rivista AIC, n. 2.

provocare, a sua volta, effetti dannosi sull'equità, oltre che sui costi – e quindi sull'efficienza — del sistema complessivo.

Sempre la Corte costituzionale ha inoltre osservato che occorre considerare numerosi altri limiti alla differenziazione, come quelli derivanti dalle altre materie trasversali, dall'ordinamento della UE o da altri impegni internazionali. Pertanto, per molte materie la giustificazione delle richieste di autonomia dovrà essere ancora più ferrata riguardo al contesto, alle esigenze cui si vuole dare risposta, alla possibilità da parte delle Regioni di adeguarsi al diritto unionale.

Si tratta di materie quali: il commercio con l'estero; la tutela dell'ambiente; la produzione, il trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; i porti e aeroporti civili; le grandi reti di trasporto e di navigazione; le professioni; l'ordinamento della comunicazione. Quanto alle norme generali sull'istruzione, la Corte costituzionale ricorda come precedenti sentenze abbiano chiarito che esse sono funzionali ad assicurare “la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese, nel rispetto della libertà di insegnamento di cui all'art. 33, primo comma, Cost.” (Sentenza n. 200/2009).

Alla luce delle ulteriori condizioni richieste dalla Corte costituzionale, si amplia quindi la prospettiva che alla determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard non segua immediatamente la possibilità di un trasferimento delle funzioni.

Nei prossimi paragrafi vengono approfonditi alcuni aspetti relativi ai criteri e alle procedure previsti dal DDL delega 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 realizzzi il trasferimento di funzioni. Successivamente si affronta la questione del monitoraggio e della correzione delle inadempienze e, infine, si avanzano alcune considerazioni sull'opportunità di un maggiore raccordo fra il percorso disegnato dal DDL e l'attuazione del federalismo fiscale.

2. I criteri e la tempistica per la determinazione e la revisione dei LEP

Il DDL delega, pur conformandosi ad alcuni dei rilievi della Corte costituzionale sulla L. 86/2024 – ad esempio prevedendo criteri direttivi specifici per le singole funzioni e una procedura unitaria per la determinazione dei LEP – presenta alcuni elementi di criticità e appare difficilmente attuabile nei tempi stabiliti.

I principi e i criteri direttivi generali ribadiscono l'obiettivo della determinazione dei LEP e si concentrano sul metodo da utilizzare e sui vincoli da rispettare, offrendo un unico riferimento utile per l'individuazione dei livelli essenziali attraverso i decreti attuativi. In particolare, è previsto che il Governo si avvalga del lavoro istruttorio già compiuto dal CLEP che tenga conto dei LEP già individuati o desumibili dalla normativa vigente e delle eventuali sopravvenute integrazioni e modificazioni alle norme. La determinazione dei LEP dovrà essere fatta coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio, prevedendo, ove necessario, un percorso graduale

di raggiungimento degli stessi. Dovranno essere previste procedure di monitoraggio al fine di garantire l'erogazione dei LEP su tutto il territorio nazionale in condizioni di appropriatezza e di efficienza e di assicurare la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse disponibili.

I LEP oggetto della ricognizione del CLEP possono essere confermati, modificati (non è escluso che possano anche essere aboliti), accorpati o affiancati da nuovi. **L'unico riferimento trasversale che viene offerto per effettuare queste scelte è quello di favorire il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali. Si tratta di una finalità particolarmente rilevante nell'ambito delle prestazioni già oggi erogate da Regioni ed Enti locali, che presentano marcate differenze territoriali nei livelli di servizio**, riconducibili anche alla mancata piena attuazione del federalismo fiscale. Al contrario, **nelle funzioni attualmente esercitate dallo Stato l'erogazione delle prestazioni segue norme che non comportano sistematiche differenziazioni territoriali**. Eventuali differenze nei livelli effettivamente osservati tendono a riflettere diversità nei bisogni, nel concorso di competenze tra diversi livelli di Governo o nelle modalità di erogazione del servizio quando sono previste forme di flessibilità per adattarsi alle esigenze locali, come illustrato, ad esempio, dai dati relativi all'istruzione descritti in Appendice. **La modifica dei LEP che il CLEP ha già individuato essere presenti nella legislazione sembra richiedere quindi dei principi direttivi ulteriori. Non è tuttavia agevole individuarli fra quelli elencati specificamente per singole funzioni nel Titolo II del DDL.** Questi si configurano, infatti, come una mera elencazione di misure e prestazioni già esistenti piuttosto che come obiettivi in termini di realizzazione dei diritti che possano orientare il legislatore delegato.

Un ulteriore elemento di criticità attiene alla tempistica dell'attuazione della delega. I decreti legislativi – che, come detto in precedenza, sono adottati su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri e del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, di concerto con i Ministri competenti, previo parere della Conferenza unificata e di quelli delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari – dovranno essere emanati entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge delega. Entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore di ciascuno dei decreti attuativi potranno essere poi adottate eventuali disposizioni integrative e correttive dei medesimi decreti.

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 per i LEP che verranno definiti “quantificabili” il DDL richiede che la loro determinazione sia accompagnata dalla contestuale definizione del fabbisogno standard. Come illustrato nel prossimo paragrafo, questo richiederà una complessa operazione di ricognizione della spesa storica e un suo successivo efficientamento.

Ridotti appaiono anche i tempi riservati all'esame delle Commissioni parlamentari – trenta giorni per esprimere i pareri sui DPCM, quindici per esprimersi sulle osservazioni del Governo qualora questo non intenda conformarsi – anche in confronto a quanto previsto dalla delega originariamente contenuta nella L. 86/2024 (si veda il paragrafo 1).

Per quanto riguarda i successivi interventi sui LEP, oltre alle misure integrative e correttive che potranno essere adottate entro diciotto mesi dall'entrata in vigore dei decreti legislativi, il DDL si limita a prevedere una delega al Governo per disciplinare le procedure che, ove necessario, consentano i tempestivi adeguamenti tecnici dei LEP, in coerenza e nei limiti delle risorse finanziarie disponibili e coinvolgendo la Conferenza unificata e le Commissioni parlamentari competenti. Il riferimento per distinguere fra gli adeguamenti tecnici e le altre modifiche dei LEP, che seguiranno un iter legislativo ordinario, dovrebbe essere rintracciato nell'esperienza dell'attuazione dei LEA. **A tale proposito, va ricordata la natura particolare delle prestazioni sanitarie, la cui erogabilità a carico del SSN è subordinata alla disponibilità di evidenze scientifiche di un significativo beneficio in termini di salute, a fronte delle risorse impiegate.** L'aggiornamento dei LEA implica dunque la rivalutazione, alla luce dell'innovazione scientifica, della stima dei benefici in termini di salute dei trattamenti e del rapporto costo-efficacia degli stessi, e deve essere attuato coinvolgendo soggetti dotati di particolari competenze tecnico-scientifiche, oltre che economiche. Attualmente è all'opera la Commissione nazionale aggiornamento LEA. La difficoltà a generalizzare l'esperienza dei LEA alle altre prestazioni nelle materie oggetto del DDL suggerirebbe l'opportunità di una più precisa definizione della natura degli adeguamenti tecnici per i quali prevedere una procedura alternativa.

3. La quantificazione dei fabbisogni standard e il loro ruolo

Il DDL contiene alcune indicazioni di carattere generale in merito alle conseguenze finanziarie della determinazione dei LEP (artt. 2 e 33). In particolare, viene esplicitato che quest'ultima deve avvenire coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio. In caso di non immediata disponibilità delle risorse necessarie è prevista la possibilità di percorsi di attuazione graduale dei LEP mediante la definizione di obiettivi di servizio intermedi.

L'impostazione dei LEP come prestazioni compatibili con i vincoli di finanza pubblica è rafforzata dalla previsione di un iter nel quale la determinazione dei LEP quantificabili in termini finanziari è contestuale alla quantificazione dei relativi costi e fabbisogni standard (art. 2, c. 2). La procedura e i criteri direttivi per la quantificazione di tali grandezze sono allineati a quelli previsti per il federalismo fiscale simmetrico. In particolare, il lavoro tecnico per la determinazione e il successivo aggiornamento di costi e fabbisogni standard è attribuito alla Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS), secondo le procedure previste per le metodologie applicate agli Enti locali. Quanto ai criteri di quantificazione, il DDL richiama la L. 42/2009, secondo cui costi e fabbisogni

standard sono determinati valorizzando efficienza ed efficacia come indicatori di riferimento per comparare e valutare l’azione pubblica.

Oltre a tale richiamo indiretto, il DDL contiene anche un riferimento esplicito alle condizioni di efficienza e appropriatezza nell’utilizzo delle risorse per garantire i LEP (art. 2, c. 1, lett. i). Inoltre, 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 umane, finanziarie e strumentali (art. 33).

Poiché la determinazione di costi e fabbisogni standard connessi ai LEP viene ricondotta, quanto a criteri, sede tecnica e procedura, all’esperienza del federalismo simmetrico, ci si può attendere che anche le soluzioni metodologiche saranno ricercate nell’ambito delle prassi consolidate per gli Enti locali¹². Tuttavia, queste andranno ulteriormente affinate 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.

Nell’esperienza finora maturata nel federalismo fiscale, i fabbisogni standard hanno svolto principalmente la funzione di criteri di ripartizione di risorse predefinite, spesso determinate sulla base delle assegnazioni storiche e sono stati per questo definiti come pesi relativi. La loro quantificazione in termini monetari è stata effettuata in passato in pochi casi¹³. In tale contesto, anche i criteri di efficienza ed efficacia, pur richiamati dalla L. 42/2009, hanno avuto un’applicazione limitata¹⁴.

Nell’ambito delle materie oggetto del DDL in esame, la dimensione monetaria del fabbisogno standard assume un ruolo predominante. La Corte costituzionale ha infatti chiarito che, nel caso di trasferimento di funzioni alle Regioni, le risorse occorrenti per il loro esercizio non possono essere determinate con riferimento alla spesa storica, ma piuttosto dovrebbero considerare il costo depurato dalle inefficienze, come può essere il costo e il fabbisogno standard in presenza di LEP.

In questa prospettiva, **la determinazione del fabbisogno standard per i LEP già previsti dalle norme vigenti che saranno confermati sembrerebbe assumere prevalentemente una funzione di revisione e razionalizzazione della spesa, orientata all’efficientamento. Questa non potrà che partire da un’analisi della spesa storica.** A tal fine sarà necessaria

¹² Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio nell’ambito dell’indagine conoscitiva sulla determinazione e sull’attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, 1° febbraio.

¹³ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio 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)”, 6 novembre.

¹⁴ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio sull’assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale”, 5 maggio.

una cognizione puntuale dell'esatto perimetro della spesa statale coinvolta, con un livello di dettaglio sufficiente a quantificarla per le singole funzioni potenzialmente trasferibili e per le singole regioni. Sotto questo profilo, la cognizione della spesa contenuta nella relazione tecnica del DDL, basata sull'indicazione delle missioni e dei programmi del bilancio dello Stato potenzialmente interessati dalla spesa relativa alle funzioni di cui agli articoli 3-32, dovrà essere ulteriormente articolata. A tal fine **potrebbero essere necessari approfondimenti metodologici sia per l'attribuzione dei costi comuni alle singole prestazioni, sia per la regionalizzazione della spesa.** Con riferimento a quest'ultimo profilo, la Ragioneria generale dello Stato già conduce esercizi di regionalizzazione della spesa statale per missioni e, in alcuni casi, per programmi del bilancio dello Stato, che possono costituire una base metodologica di partenza. Tuttavia, tali strumenti non risultano pienamente applicabili¹⁵, in quanto, nell'ambito di alcune funzioni permane una quota significativa di risorse non regionalizzabili, come illustrato nel caso dell'istruzione in Appendice.

Il DDL non sembra introdurre novità per la determinazione del fabbisogno sanitario. Come sopra accennato, sia il DDL delega, sia la legge di bilancio per il 2026 fanno salvi i LEA. La legge di bilancio per il 2026 fa riferimento al D.Lgs. 68/2011, che richiama le spese sanitarie tra quelle di competenza regionale soggette al vincolo della garanzia dei LEP. Tale decreto ha definito già da tempo anche il meccanismo di determinazione dei costi e fabbisogni standard nel settore sanitario. Il fabbisogno sanitario nazionale standard è definito nell'ambito della procedura di bilancio, in principio tramite intesa in Conferenza Stato-Regioni, e dovrebbe essere coerente con le esigenze finanziarie che derivano dall'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza. L'importo complessivo viene ripartito tra le Regioni in base ad alcuni criteri (la popolazione residente, la distribuzione per età, alcuni indicatori delle condizioni socio-economiche territoriali), secondo un approccio *top-down*. Si è optato per una coerenza "politica", appoggiata all'accordo tra lo Stato e le Regioni intorno al fabbisogno¹⁶, perché nel caso della sanità una valutazione affidabile degli oneri in base al numero di servizi operativi e prestazioni erogate e ai relativi costi unitari (in assenza di sprechi), secondo un'impostazione *bottom-up*, sarebbe estremamente complessa e di fatto sostanzialmente irrealizzabile. Basti pensare alla numerosità dei trattamenti inclusi nei LEA (il DPCM del 12 gennaio 2017 che li definisce è composto di 64 articoli e 18 allegati), alla variabilità delle prescrizioni mediche, alla difficoltà di controllarne l'appropriatezza, ai diversi fattori epidemiologici che caratterizzano il bisogno, in altri casi facilmente sintetizzabile attraverso semplici variabili, quali il numero di beneficiari potenziali (ad esempio per l'istruzione, con i cicli scolastici offerti a determinate fasce di età). Anche a livello internazionale si rilevano

¹⁵ Al riguardo si veda la [risposta](#) dell'UPB del 20 giugno 2023 alla richiesta di approfondimenti da parte della Commissione 1^a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) a margine dell'[Audizione](#) sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario).

¹⁶ Tuttavia, spesso il Governo è intervenuto a prescindere da Intese in Conferenza Stato-Regioni e le Regioni hanno lamentato l'insufficienza dei finanziamenti rispetto al reale fabbisogno.

numerose esperienze di meccanismi distributivi del tipo *top-down*¹⁷, applicati dopo aver fissato l'allocazione complessiva delle risorse alla sanità, e fondati su poche variabili, i cui effetti possono essere più facilmente compresi e spiegati ai cittadini.

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.

Riguardo ai fabbisogni standard, il DDL ne prevede l'aggiornamento con cadenza almeno triennale attraverso uno o più DPCM adottati con le modalità dettate dalla normativa vigente per i fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province. Va tuttavia osservato che, come segnalato in precedenza, i fabbisogni standard dei Comuni rappresentano dei coefficienti di riparto la cui variazione ha conseguenze per i singoli Enti ma non sui saldi di finanza pubblica. Un eventuale aumento dei fabbisogni standard monetari associati ai LEP determinati in attuazione del DDL in esame richiederà invece una copertura con risorse aggiuntive mentre, simmetricamente, una riduzione libererebbe risorse per altri usi. **È quindi 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.**

Con riferimento alla revisione dei LEP, come ricorda la Corte costituzionale, essa deve essere il frutto di un bilanciamento tra esigenze essenziali di tutela dei diritti e quadro finanziario generale. Appare opportuno che tale bilanciamento si realizzhi nella fase in cui, nell'ambito delle nuove regole europee, si imposta la programmazione di medio periodo assumendo impegni, validi per la legislatura, sul sentiero di consolidamento dei conti pubblici e sulle riforme. **I LEP andrebbero pertanto confermati o aggiornati 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.**

4. Il monitoraggio e la correzione delle inadempienze

Il DDL prevede la definizione di procedure di monitoraggio dei LEP finalizzate ad assicurare l'erogazione delle prestazioni, in condizioni di appropriatezza ed efficienza, su tutto il territorio nazionale. Tale monitoraggio sembrerebbe concepito come

¹⁷ Si veda, tra gli altri, Fantozzi, R., Gabriele, S. e Zanardi, A. (2024), "Gli effetti dell'evoluzione demografica sull'allocazione delle risorse sanitarie tra regioni", in SVIMEZ (2023), "Rapporto Svimez 2023. L'economia e la società del Mezzogiorno. Cittadinanza, lavoro, imprese: l'inclusione fa crescere", Bologna, Il Mulino.

indipendente dall’eventuale attribuzione di ulteriori forme di autonomia differenziata e, pertanto, **opererebbe anche nei casi in cui le funzioni restino in capo allo Stato.**

In linea teorica, dunque, la definizione dei LEP, dei relativi costi e fabbisogni standard e delle procedure di monitoraggio nell’ambito delle materie dell’articolo 116, c. 3, della Costituzione può dare luogo a un meccanismo integrato di allocazione delle risorse pubbliche e di verifica sul loro utilizzo, orientato al conseguimento di risultati in condizioni di appropriatezza ed efficienza, applicabile anche alle funzioni statali.

Tuttavia, affinché tale impianto diventi operativo e produca risultati, occorre che il monitoraggio sia progettato in modo da adattarsi a un contesto nel quale, da un lato, alcune Regioni esercitano forme più ampie di autonomia nelle materie dell’articolo 116, c. 3, mentre altre restano nel regime ordinario, e, dall’altro, in alcuni casi – ad esempio, per l’istruzione e le politiche attive del lavoro – a garantire i LEP concorrono sia Regioni che Enti locali nell’ambito delle competenze attribuite loro dal federalismo simmetrico.

Quanto al primo aspetto, si pongono diverse questioni di carattere organizzativo e operativo. **Se il monitoraggio dei LEP dovesse essere svolto anche quando le funzioni nell’ambito delle materie dell’articolo 116 restano attribuite allo Stato, esso dovrebbe comunque essere condotto su base regionale, così da garantire comparabilità e trasparenza territoriale degli esiti.** Qualora una Regione dotata di maggiore autonomia non garantisse i LEP, dovrebbero essere attivabili forme di commissariamento e i poteri sostitutivi statali in linea con quanto già avviene in sanità. Specularmente, si pone il problema di individuare chi dovrebbe effettuare il monitoraggio nelle Regioni che non accedono all’autonomia e di quali strumenti correttivi attivare nei casi in cui il mancato raggiungimento dei LEP sia imputabile allo Stato. I Ministeri competenti che potrebbero svolgere tale ruolo nei confronti delle Regioni con autonomia differenziata difficilmente potrebbero essere investiti del compito di monitorare sé stessi per il resto del territorio.

Con riferimento al secondo aspetto, ossia quando a garantire i LEP concorrono sia Regioni che Enti locali nell’ambito delle competenze attribuite loro dal federalismo simmetrico, sorge l’esigenza di un adeguato coordinamento, non soltanto con riferimento al monitoraggio, ma anche ai finanziamenti e alla definizione dell’Ente responsabile per l’erogazione del servizio. Come illustrato più nel dettaglio nel prossimo paragrafo per i LEP che coinvolgono diversi livelli di governo, **il coordinamento dei flussi di finanziamento e la chiara individuazione delle responsabilità sono la precondizione necessaria per garantire che le risorse siano coerenti con i fabbisogni e che possano essere applicati efficaci sistemi di correttivi, come il commissariamento nel caso di inadempienze.**

5. Il coordinamento con il federalismo simmetrico

La determinazione dei LEP nell’ambito delle materie di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione non può essere considerata isolatamente, ma deve essere valutata in

stretto raccordo con il processo di attuazione del federalismo fiscale simmetrico. Anche se il DDL indica criteri e principi generali e specifici per definire i LEP nelle materie oggetto di regionalismo differenziato, questi devono essere coerenti con i LEP già definiti e con quelli ancora da definire nelle materie in cui Regioni ed Enti locali esercitano competenze attribuite dal federalismo simmetrico.

Tale esigenza è evidente non solo perché non possono esistere LEP di diverso tipo quanto ai criteri direttivi e principi che li sorreggono, ma anche perché i LEP sono il risultato della ponderazione tra il contenuto dei diritti sociali e civili e i vincoli di bilancio pubblico, che sono stringenti. Nella definizione dei livelli essenziali e dei relativi costi e fabbisogni standard, il legislatore deve disporre di un quadro completo e comparabile delle esigenze dei territori.

Da qui la **necessità che vi sia un coordinamento tra l'attuazione del federalismo simmetrico, in particolare quello regionale**, rispetto al quale negli anni si sono registrati progressi molto limitati, attraverso la definizione di alcuni LEP, e **quanto previsto in relazione alle funzioni nelle materie del regionalismo differenziato**. 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**. Quest'ultima esigenza è tanto più rilevante alla luce della necessità di programmare il bilancio pubblico su un orizzonte temporale più lungo, come richiesto anche dalle regole europee.

Queste esigenze sono riconosciute dal DDL che contiene anche una delega per la realizzazione di un coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni vigenti, apportando le modifiche necessarie per garantire la coerenza giuridica, logica e sistematica della normativa. Il Governo dovrà anche prevedere forme di raccordo con i LEP già individuati o in corso di definizione in materie ulteriori rispetto a quelle LEP con particolare riferimento a quelle relative al federalismo fiscale regionale.

Va a tale proposito ricordato che la legge di bilancio per il 2026 è intervenuta prevedendo una serie di LEP per materie riconducibili al regionalismo simmetrico (con l'eccezione del trasporto pubblico), seguendo un'impostazione simile a quella che emerge dal DDL sui LEP del regionalismo differenziato. I LEP relativi alle materie del regionalismo simmetrico sono stati in gran parte individuati in quelli già definiti dalla normativa di settore esistente e, dunque, sostanzialmente, a risorse invariate. È questo il caso dei LEP relativi al diritto allo studio universitario, dei LEA in sanità e della maggior parte dei LEP relativi al sociale. Va inoltre rilevato che i LEA si confermano LEP non soltanto ai fini del regionalismo differenziato, ma anche di quello simmetrico. Per la materia sociale, la legge di bilancio ha invece definito alcuni nuovi LEP (per assistenza sociale e per assistenza alla comunicazione degli alunni e studenti con disabilità), accompagnandoli con specifici stanziamenti di risorse.

Per quanto riguarda i LEP di assistenza sociale — ambito in cui le competenze regionali di programmazione si intrecciano con quelle amministrative comunali — la legge di bilancio per il 2026 pone le basi per un raccordo che potrebbe rivelarsi utile anche nell'esperienza di definizione dei LEP del regionalismo differenziato. Sono stati ricondotti ai LEP del regionalismo simmetrico sia i livelli definiti nell'ambito delle politiche sociali nazionali, finanziati tramite trasferimenti statali alle Regioni (Fondo nazionale per le politiche sociali – FNPS; Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale – Fondo povertà; Fondo “Dopo di noi”; Fondo nazionale per le non autosufficienze – FNA), sia gli obiettivi di servizio comunali per i servizi sociali, definiti nell'attuazione del federalismo fiscale e finanziati attraverso il Fondo per l'equità del livello dei servizi (FELS) di competenza dei Comuni.

Per questi LEP multilivello, finanziati attualmente mediante una pluralità di fondi statali, viene istituito un sistema di garanzia attraverso il quale, in una fase iniziale, si monitora la spesa sociale dei Comuni aggregata a livello degli ATS — quello ottimale per la gestione associata della funzione — rispetto ai fabbisogni standard¹⁸. Si monitora la spesa perché intesa come un indicatore per cogliere eventuali debolezze nel complesso delle prestazioni sociali che non si manifestano a livello dei singoli servizi. Si considera la spesa comunale perché essa, oltre alle risorse proprie, include anche quelle statali, erogate direttamente o per il tramite delle Regioni (grandi fondi sociali assegnati alle Regioni e allocati da queste agli ATS).

È inoltre previsto un lavoro tecnico volto a estendere il monitoraggio dal rispetto di livelli di spesa non inferiori ai fabbisogni standard alla verifica dell'attuazione dei singoli e puntuali LEP (ad esempio, dotazione di assistenti sociali, erogazione di assistenza domiciliare, ecc.), nonché a definire le modalità di commissariamento, che finora è stato applicato ai singoli Comuni in caso di esiti negativi del monitoraggio. Si attendono, infine, le scelte tecniche relative alle modalità di monitoraggio da adottare con riferimento alla realtà degli ATS, nei quali — fatta eccezione per le grandi città, dove l'ATS coincide di regola con un unico Comune — cooperano più Enti locali¹⁹.

Non è ancora chiaro quale meccanismo perequativo sostituirà l'attuale pluralità di finanziamenti a garanzia dei LEP riconducibili al regionalismo simmetrico. Oggi, infatti, operano diversi fondi settoriali che vedono le Regioni come destinatarie: il Fondo integrativo statale per la concessione di borse di studio (diritto allo studio universitario), il finanziamento del SSN con riferimento ai LEA, nonché, per l'assistenza sociale, FNA,

¹⁸ L'UPB ha auspicato che l'attuazione del federalismo regionale e la messa a punto del sistema di garanzia dei LEP di assistenza sociale porti a integrare i fabbisogni standard, ora fissati a livello delle risorse proprie di Comuni al netto dello sforzo fiscale integrato con le risorse del FELS, con le risorse dei fondi sociali statali per le Regioni. Per un maggiore dettaglio si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *op. cit.*

¹⁹ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), “Audizione della Presidente dell’Ufficio parlamentare di bilancio 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)”, 6 novembre.

Fondo povertà, FNPS, il fondo “Dopo di noi” e, inoltre, il fondo per l’assistenza alla comunicazione per studenti delle scuole secondarie di secondo grado.

Tra questi, il finanziamento del SSN è l’unico che presenta in modo strutturato una finalità perequativa, mentre gli altri strumenti non si sono sviluppati nell’alveo dell’attuazione del federalismo regionale e sono stati ricompresi, dalla CTFS, nell’elenco dei fondi statali alle Regioni potenzialmente fiscalizzabili ai fini dell’attuazione del regionalismo simmetrico. Resta incerto se e in che misura tali fondi saranno effettivamente fiscalizzati. Nel frattempo, sarà necessario quantificare i fabbisogni standard connessi ai LEP in modo che essi possano guidare l’assegnazione dei fondi statali alle Regioni in caso di mancata fiscalizzazione (attualmente, i criteri del riparto dei fondi sociali risultano in larga misura ancorati a parametri di tipo demografico, in particolare alla dimensione della popolazione regionale) o costituire il criterio perequativo delle capacità fiscali delle Regioni in caso di fiscalizzazione.

La necessità di raccordi analoghi, per i futuri LEP del regionalismo differenziato, con quelli del regionalismo simmetrico, nonché con i LEP fissati con riferimento alle prestazioni comunali, emerge con chiarezza. Si consideri l’esempio dell’istruzione, dove Regioni e Comuni esercitano le competenze attribuite dal federalismo simmetrico. L’articolo 8 del DDL prevede, tra i criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all’offerta formativa, la definizione dei livelli essenziali del servizio educativo per l’infanzia a livello comunale per il segmento dalla nascita fino ai tre anni. Tali LEP andrebbero ad affiancarsi al LEP del 33 per cento di copertura degli asili nido a livello comunale, oggi in attuazione attraverso gli obiettivi di servizio finanziati con il FELS comunale.

Il LEP vigente per gli asili nido è di carattere prevalentemente quantitativo. Il relativo costo standard è stato determinato facendo riferimento, quanto ai profili qualitativi (mensa, rapporto bambini/educatore, ecc.), ai livelli medi osservabili nei servizi esistenti. Poiché il settore degli asili nido e dei servizi per la prima infanzia si è sviluppato nel tempo in misura rilevante attraverso iniziative territoriali e, prima del 2017, rientrava nell’alveo della materia sociale di competenza regionale, gli standard qualitativi e l’offerta formativa del servizio risultano disciplinati dalla legislazione regionale, con differenziazioni anche significative. In tale contesto, l’istituzione di livelli essenziali nazionali per l’organizzazione e l’offerta formativa del servizio è molto importante, ma chiaramente deve tenere conto di quanto si sta facendo per l’attuazione del LEP relativo alla copertura del servizio e può, anzi, incidere sul relativo percorso, instradando l’attuazione negli standard nazionali.

Un altro evidente esempio di necessità di raccordo con il regionalismo simmetrico emerge dall’articolo 10 del DDL che prevede, nell’ambito dell’istruzione, principi e criteri direttivi per la determinazione dei LEP relativi all’inclusione degli alunni con bisogni educativi speciali. La lettera d), in particolare, prevede la determinazione dei LEP che riguardano le attività finalizzate ad assicurare l’assistenza specialistica per l’autonomia e la comunicazione personale degli alunni con disabilità.

Si tratta delle prestazioni previste dalla L. 104/1992 a carico degli Enti locali, che sono state attribuite alle Province per le scuole di secondo grado e ai Comuni per le scuole di primo grado a seguito delle riforme per il decentramento amministrativo²⁰. Con il riordino delle funzioni delle Province operato con la L. 56/2014, che ha istituito anche le Città metropolitane, le funzioni relative all’assistenza per l’autonomia e la comunicazione agli studenti con disabilità nelle scuole di secondo grado sono state attribuite alle Regioni dal 2016. Alle Regioni, in relazione all’attribuzione delle nuove funzioni, sono state assegnate risorse pari a 70 milioni, aumentati a 100 con la legge di bilancio per il 2019. Con la legge di bilancio per il 2022 è stato istituito un fondo specifico incrementato di 100 milioni a favore dei Comuni per le scuole di primo grado. Nel 2024 il fondo è confluito nel Fondo unico per l’inclusione delle persone con disabilità (insieme con il Fondo per l’inclusione delle persone con disabilità, il Fondo per il *caregiver* familiare, il Fondo per le persone sordi e con ipoacusia), che prevede diverse finalità, tra cui anche l’assistenza alla comunicazione.

La legge di bilancio per il 2026 è intervenuta in questo ambito definendo specifici LEP e l’obiettivo di servizio, ma riconducendoli alla materia sociale delle Regioni anziché all’istruzione. Come è stato già detto, la legge di bilancio ha previsto i LEP riconducibili all’assistenza sociale, a cui è anche associato il sistema di garanzia della spesa, e i LEP per l’assistenza alla comunicazione per gli alunni e studenti con disabilità.

I LEP relativi all’assistenza alla comunicazione per alunni e studenti con disabilità nelle scuole di primo e secondo grado definiti dalla legge di bilancio per il 2026 riguardano le regole procedurali per la ricognizione del fabbisogno territoriale per l’assistenza agli alunni e studenti con accertamento della condizione di disabilità in età evolutiva, l’assistenza alla comunicazione stabilita dalle ore previste dal Piano educativo individuale personalizzato, nonché l’impiego per l’assistenza di personale in possesso del profilo individuato dalla normativa vigente.

È stato inoltre previsto un altro LEP connesso al diritto allo studio degli alunni con disabilità che è in corso di attuazione. Si tratta del trasporto di alunni con disabilità delle scuole del primo ciclo di istruzione. Tale LEP riguarda le prestazioni dei Comuni e viene finanziato attraverso il FELS di spettanza comunale.

Un ulteriore profilo di coordinamento riguarda il rapporto tra il finanziamento dell’eventuale attribuzione di forme di autonomia differenziata e i meccanismi perequativi previsti dal federalismo fiscale simmetrico. In assenza di un chiaro accordo, si potrebbe determinare una sovrapposizione o un disallineamento tra finanziamento delle funzioni trasferite e sistemi di perequazione, con effetti potenzialmente critici sugli equilibri complessivi della finanza pubblica.

Va ricordato che la L. 86/2024 prevede che il finanziamento delle funzioni attribuite avvenga attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale. Su questo punto la Corte costituzionale, oltre a stabilire che le risorse debbano essere quantificate sulla base di fabbisogni e costi standard, ha anche dichiarato incostituzionale la previsione di un meccanismo di revisione annuale delle aliquote di compartecipazione al fine di allinearne il gettito al fabbisogno di spesa. Tra le motivazioni, la Corte ha rilevato che un meccanismo di allineamento annuale snaturerebbe l’essenza delle compartecipazioni, rendendole di fatto analoghe ai trasferimenti statali a destinazione vincolata, che l’articolo 119 della Costituzione legittima solo in specifici casi.

²⁰ Art. 139, c. 1, lett. c) del D.Lgs. 112/1998.

Come evidenziato in precedenti audizioni²¹, il finanziamento attraverso compartecipazioni con aliquote fisse nel tempo²² 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 bisogni²³. 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. Per i primi, infatti, il D.Lgs. 68/2011 prevede che le compartecipazioni e i tributi regionali siano perequati rispetto ai fabbisogni standard correggendo, pertanto, attraverso variazioni dei trasferimenti perequativi, eventuali scostamenti.

Alla luce di queste considerazioni appare 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 potrebbe essere valutata l'opportunità di estendere il Fondo perequativo previsto dal D.Lgs. 68/2011 anche alle compartecipazioni relative alle funzioni aggiuntive riconosciute alle Regioni ad autonomia differenziata.

La determinazione dei LEP può quindi rappresentare un'opportunità per rafforzare la coerenza dell'intero sistema, ma solo a condizione che essa sia 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.

²¹ Si vedano Ufficio parlamentare di bilancio (2025), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale”, 7 maggio e Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)”, 6 giugno.

²² La Corte non esclude “la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all’interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento”.

²³ Al riguardo si veda la risposta dell’UPB del 20 giugno 2023 alla richiesta di approfondimenti da parte della Commissione 1^a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell’Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) a margine dell’Audizione sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario).

Appendice

Il caso dell'istruzione

Il DDL delega individua il superamento dei divari territoriali come la finalità della determinazione dei LEP nelle materie di cui all'articolo 116 della Costituzione, che risultano esercitate dallo Stato, seppure attraverso diverse forme di decentramento amministrativo. Poiché si tratta di funzioni per le quali l'allocazione delle risorse pubbliche ha storicamente seguito criteri di carattere nazionale, pur tenendo conto delle specificità territoriali, è ragionevole ritenere che, sia sotto il profilo delle prestazioni offerte che delle risorse destinate alle funzioni, non dovrebbero emergere significativi divari territoriali. Rimangono, tuttavia, possibili differenziazioni nelle modalità di organizzazione dei servizi e nei costi di erogazione che possono determinare una distribuzione non omogenea delle risorse sul territorio che sarebbe opportuno venissero analizzate²⁴.

La materia dell'istruzione costituisce un ambito particolarmente rilevante per valutare le implicazioni del DDL in esame. Essa coinvolge risorse finanziarie significative (tab. A1) e prestazioni chiaramente riconducibili alla tutela dei diritti civili e sociali.

La materia dell'istruzione è caratterizzata da un concorso strutturale di competenze tra Stato, Regioni ed Enti locali. Allo Stato oggi competono le funzioni che sono oggetto della definizione dei LEP, secondo quanto previsto dal disegno di legge (artt. 5-13). Alle Regioni spetta l'organizzazione della rete scolastica e la programmazione dell'offerta formativa territoriale. Agli Enti locali competono, invece, numerosi servizi ausiliari, tra cui la manutenzione degli edifici scolastici (in capo ai Comuni per le scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado e alle Province e Città metropolitane per le scuole secondarie di secondo grado), l'organizzazione del servizio di mensa scolastica, il trasporto e l'assistenza alla comunicazione degli alunni con disabilità, nonché servizi integrativi quali *pre* e *post* scuola e centri estivi. A seguito dell'inclusione degli asili nido e dei servizi per la prima infanzia nel sistema integrato di educazione e istruzione 0-6 anni, anche tali servizi, in precedenza ricondotti prevalentemente all'area sociale, rientrano nel più ampio perimetro del sistema di istruzione.

La materia dell'istruzione appare pertanto un ambito nel quale risulta particolarmente rilevante 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 simmetrico²⁵.

²⁴ Non sono mancati nel tempo tentativi in tal senso. Un'analisi volta alla revisione della spesa era contenuta, ad esempio, in Ministero dell'Economia e delle finanze - Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), "Revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008", Doc. 2008/1.

²⁵ Al riguardo si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2025), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale", 7 maggio.

Tab. A1 – Spesa dello Stato per istruzione
(missione 22, stanziamento di competenza; milioni di euro)

| Codice programma | Denominazione programma | Programma indicato come potenzialmente contenente spesa riconducibile agli artt. 5-13 del DDL | | | | | | |
|------------------|--|---|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| | | | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
| 1 | Programmazione e coordinamento dell'istruzione | Sì | 1.084,38 | 1.965,16 | 1.218,97 | 1.753,53 | 1.515,61 | 1.641,88 |
| 8 | Sviluppo del sistema istruzione scolastica e promozione del diritto allo studio | Sì | 296,27 | 203,06 | 911,71 | 1.201,21 | 1.726,50 | 1.665,22 |
| 9 | Istituzioni scolastiche non statali | Sì | 517,25 | 525,72 | 549,02 | 627,43 | 646,52 | 646,52 |
| 15 | Istruzione post-secondaria degli adulti e livelli essenziali per l'istruzione e formazione professionale | Sì | 24,18 | 34,27 | 49,40 | 68,92 | 49,08 | 48,61 |
| 16 | Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione | No | 131,33 | 401,39 | 398,81 | 382,61 | 415,09 | 193,20 |
| 17 | Istruzione del primo ciclo | Sì | 28.816,36 | 29.488,71 | 28.884,40 | 30.225,13 | 30.191,47 | 30.367,46 |
| 18 | Istruzione del secondo ciclo | Sì | 15.012,28 | 15.308,55 | 16.024,38 | 15.691,01 | 15.901,05 | 16.848,12 |
| 19 | Reclutamento e aggiornamento dei dirigenti scolastici e del personale scolastico per l'istruzione | Sì | 430,53 | 449,15 | 458,46 | 473,80 | 471,05 | 468,57 |
| 20 | Edilizia scolastica e sicurezza nelle scuole ⁽¹⁾ | Sì | - | - | - | - | - | - |
| Totale | | | 46.312,60 | 48.376,00 | 48.495,20 | 50.423,60 | 50.916,40 | 51.879,60 |

Fonte: Relazione tecnica del DDL (A.S. 1623); Open BDAP, Spese per missione, programma e macroaggregato (dati aggiornati al 2 gennaio 2026).

(1) La spesa di competenza per il programma 20 è stata prevista a partire dalla legge di bilancio per il 2025.

Con riferimento alle risorse finanziarie impiegate, sono riscontrabili 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, ad esempio, la mensa scolastica, i servizi di pre e post scuola, i centri

estivi e gli asili nido – **che tendono a concentrarsi nei territori caratterizzati da una maggiore capacità fiscale** (tab. A2).

Un altro fattore che può incidere in modo significativo sulla spesa comunale per la funzione istruzione è il peso delle scuole dell’infanzia comunali e private paritarie sul territorio. In presenza di scuole dell’infanzia comunali, sono gli Enti locali che sostengono la spesa del personale oltre ai costi dei servizi ausiliari e di mantenimento di edifici. Mentre nei territori con una significativa diffusione delle scuole dell’infanzia private paritarie, le competenze dei Comuni sono relativamente meno incisive e la spesa è più contenuta. La diffusione di queste scuole rappresenta un’eredità del passato dato che prima del 1968, l’anno di istituzione delle scuole materne statali, l’offerta di servizi per i bambini in età tra 3 e 6 anni era sostenuta dalle iniziative municipali e del privato sociale.

La spesa statale regionalizzata per l’istruzione con riferimento al 2023, che ammonta a poco più del 71 per cento del totale (tab. A3), mostra una distribuzione territoriale che, in termini della popolazione in età scolare, **presenta valori tendenzialmente più elevati nelle Regioni del Mezzogiorno** (tab. A2). 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. Al contempo, non è possibile dedurre che vi sia un eccesso di spesa dato che questa, a parità di prestazioni, dipenderà dalle caratteristiche morfologiche dei territori, dalla concentrazione della popolazione in grandi centri urbani, dall’anzianità media del personale, tutti fattori che possono incidere 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, più elevata nel Nord e nel Centro rispetto al Mezzogiorno (tab. A4). Formalmente il tempo pieno non è una prestazione autonoma, ma piuttosto una modalità di erogazione del servizio educativo che secondo il DPR 89/2009 dovrebbe essere attivata a richiesta delle famiglie sulla base di uno specifico progetto formativo integrato e delle disponibilità di organico assegnate all’istituto, nonché in presenza delle necessarie strutture.

L’importanza di fattori di domanda, plausibilmente alimentata dalla diffusione del lavoro femminile, sembra trovare conferma nel divario fra le Regioni del Centro e del Nord, tradizionalmente caratterizzate da un’ampia diffusione di tale modello, e quelle del Sud.

Tuttavia, i soli fattori di domanda non sembrano spiegare il caso della Basilicata, che presenta una quota di alunni frequentanti le classi a tempo pieno ampiamente superiore alla media nazionale (54 per cento, a fronte del 43; tab. A4). La stessa Regione presenta un’altra peculiarità che emerge dalla figura A1 che riporta, a livello regionale, l’incidenza degli alunni a tempo pieno e la dimensione media della classe entrambi rapportati al rispettivo valore medio nazionale (normalizzati all’unità). L’andamento delle due variabili segnala una tendenza all’aumento della dimensione media delle classi al crescere della quota degli alunni a tempo pieno. Questa relazione potrebbe derivare dal fatto che, a parità di tutte le altre condizioni, le classi a tempo pieno richiedono un maggiore

fabbisogno di docenti a livello di istituto. La loro attivazione incide, pertanto, sul numero delle classi che possono essere coperte e, di conseguenza, a parità di iscritti, sulla loro dimensione. Quest'ultima è regolata, ma con ampi margini di flessibilità.

Tab. A2 – Spesa dello Stato per istruzione regionalizzata e spesa degli Enti locali (1) (2) (euro per popolazione in età 3-18 anni)

| Regione | Spesa dello Stato regionalizzata 2023 | Spesa Enti locali 2022 |
|-----------------------|---------------------------------------|------------------------|
| Piemonte | 4.882,00 | 843,60 |
| Lombardia | 3.937,70 | 877,70 |
| Veneto | 4.193,40 | 689,00 |
| Friuli-Venezia Giulia | 4.862,90 | n.d. |
| Liguria | 4.705,00 | 851,50 |
| Emilia-Romagna | 4.320,90 | 1.087,20 |
| Toscana | 4.854,40 | 891,10 |
| Umbria | 5.510,00 | 641,20 |
| Marche | 5.307,90 | 725,60 |
| Lazio | 4.503,60 | 1.019,60 |
| Abruzzo | 5.588,20 | 573,40 |
| Molise | 6.613,40 | 637,80 |
| Campania | 5.247,60 | 369,20 |
| Puglia | 5.269,30 | 428,90 |
| Basilicata | 6.415,20 | 681,70 |
| Calabria | 6.062,20 | 405,20 |
| Sicilia | 5.437,20 | n.d. |
| Sardegna | 6.224,30 | n.d. |
| Italia/RSO | 4.810,60 | 658,10 |

Fonte: RGS, Spesa statale regionalizzata per missioni; Istat, per la popolazione; Open Civitas, per la spesa per la funzione fondamentale istruzione di Comuni, Province e Città metropolitane.

(1) La tabella non riporta i valori della Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano i cui valori, per la specificità della gestione della funzione istruzione, potrebbero non essere pienamente confrontabili con quelli delle altre Regioni. – (2) La spesa comunale a livello regionale potrebbe essere, in alcuni casi, al lordo delle risorse statali contabilizzate nella missione 22 (Istruzione), destinate alle scuole dell'infanzia comunali ai sensi della L. 62/2000 e del D.Lgs. 65/2017.

Tab. A3 – Quote della spesa per istruzione per possibilità di regionalizzazione e per categoria economica

| 2023 | |
|---|-------|
| <i>Per possibilità di regionalizzazione</i> | |
| Spesa non regionalizzabile | 2,6% |
| Erogazioni a Enti e Fondi ⁽¹⁾ | 26,2% |
| Spesa regionalizzata | 71,2% |
| <i>Per categoria economica</i> | |
| Redditi di lavoro | 88,0% |
| Imposte pagate sulla produzione | 6,0% |
| Altro | 6,0% |

Fonte: RGS, Spesa statale regionalizzata per missioni.

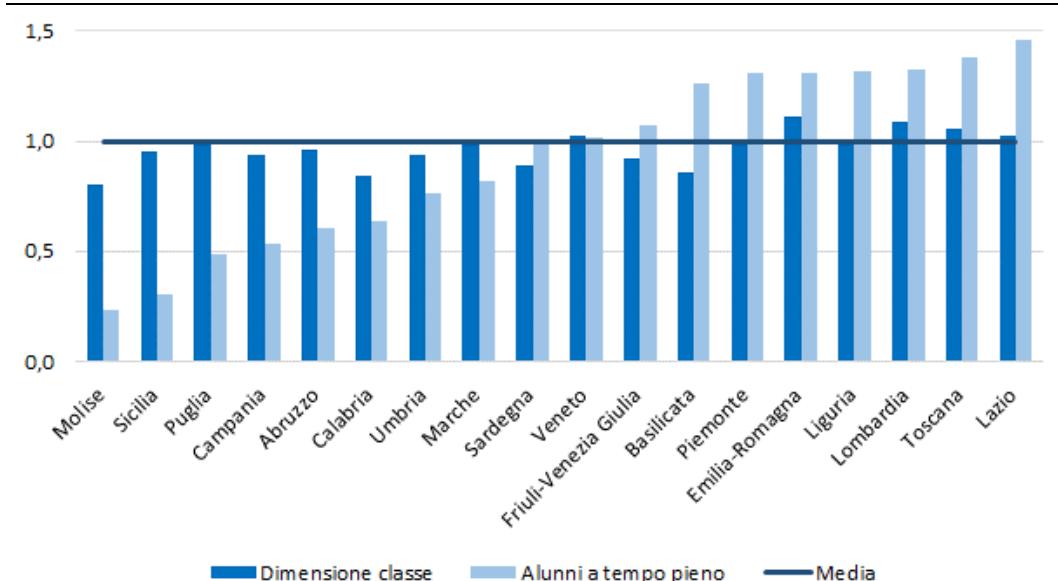
(1) La spesa corrente per erogazioni a Enti e Fondi, che include i contributi sociali per il personale, costituisce una voce rilevante per la quale non si dispone del dato regionalizzato per missione; il dato regionalizzato è disponibile per Ente/Fondo solo con riferimento al valore complessivo della spesa statale.

Tab. A4 – Alunni delle scuole primarie che hanno frequentato classi a tempo pieno nell’anno scolastico 2023/2024

| Regione | Percentuale di alunni |
|-----------------------|-----------------------|
| Piemonte | 56 |
| Lombardia | 56 |
| Veneto | 43 |
| Friuli-Venezia Giulia | 46 |
| Liguria | 56 |
| Emilia-Romagna | 56 |
| Toscana | 59 |
| Umbria | 33 |
| Marche | 35 |
| Lazio | 62 |
| Abruzzo | 26 |
| Molise | 10 |
| Campania | 23 |
| Puglia | 21 |
| Basilicata | 54 |
| Calabria | 27 |
| Sicilia | 13 |
| Sardegna | 42 |
| Totale | 43 |

Fonte: Ministero dell’Istruzione e del merito, Portale unico dei dati della scuola.

Fig. A1 – Alunni a tempo pieno e dimensione della classe nelle scuole primarie nell’anno scolastico 2023/2024 (1)
(indici, media nazionale = 1)



Fonte: Ministero dell’Istruzione e del merito, Portale unico dei dati della scuola.

(1) Le medie nazionali con riferimento alle variabili dimensione classe e alunni a tempo pieno nell’anno scolastico 2023/2024 sono, rispettivamente, circa 18 alunni e circa il 43 per cento.

Le norme stabiliscono per le classi un valore minimo e uno massimo con diverse possibilità di deroga. Ad esempio, è consentito di scendere al di sotto del valore minimo nei Comuni di montagna, nelle piccole isole e per le minoranze linguistiche²⁶; il limite massimo è ridotto in presenza di alunni con disabilità e può essere superato per accogliere quote residuali di iscritti che non permettono la formazione di una nuova classe.

Il fatto che in Basilicata si riscontrino un'elevata quota di alunni a tempo pieno e una ridotta dimensione delle classi sembrerebbe segnalare una disponibilità di organico superiore a quello teoricamente giustificato dagli iscritti che potrebbe derivare da un mancato adeguamento agli andamenti demografici. Le criticità nell'adeguamento degli organici sono anche segnalate, più in generale, dall'analisi allegata al rapporto CLEP 2024²⁷. In particolare, emergono due risultati: a livello regionale l'organico della scuola primaria per 100 alunni nell'anno scolastico 2022/2023 è rimasto pressoché invariato rispetto a quello dell'anno scolastico 2003/2004 nonostante la variazione degli iscritti; a livello regionale, vi è stata una contrazione della consistenza dei docenti meno rilevante dove gli iscritti sono diminuiti in misura più significativa, mentre incrementi meno che proporzionali dei docenti sono avvenuti dove gli iscritti sono aumentati di numero.

Un ulteriore fattore che può incidere dal lato dell'offerta è costituito dalla disponibilità di servizi degli Enti locali. Dal confronto fra le tabelle A2 e A4 si nota come le Regioni che presentano un più alto ricorso al tempo pieno tendano a registrare una più elevata spesa degli Enti locali in istruzione. In queste Regioni l'attivazione del tempo pieno potrebbe essere facilitata dalla fornitura da parte dei Comuni dei servizi ausiliari, come quello della mensa.

La definizione dei LEP per le funzioni connesse alla formazione dell'organico e a quella delle classi può quindi 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. Le più recenti linee di intervento riconducibili alle riforme del PNRR in materia di organizzazione del sistema scolastico, in un quadro segnato dal calo demografico, sembrano orientate a utilizzare in via prioritaria la leva della dimensione delle classi quale modalità di assorbimento dell'organico docente che tende a risultare eccedente²⁸.

²⁶ DPR 20 marzo 2009, n. 81.

²⁷ Cerea, F. (2024), "Quantificazione del livello delle prestazioni storiche e strumenti per la definizione dei LEP: considerazioni ed esempi"), in Rapporto CLEP del 2024.

²⁸ L. 197/2022, art. 1, c. 557; Decreto interministeriale 8 agosto 2022, n. 220; Decreto interministeriale 30 giugno 2023, n. 127.