

## Dai fabbisogni standard ai livelli essenziali delle prestazioni: profili di attuazione e criticità

Simona Lodesani\*

### 1. Federalismo fiscale e perequazione: il quadro di riferimento

La riforma del Titolo V del 2001 ha introdotto i principi del federalismo fiscale, ridefinendo le competenze tra Stato e autonomie territoriali e riconoscendo l'autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali, la cui piena attuazione è tuttavia rimasta a lungo sospesa. La Legge 42/2009 ha rappresentato il principale tentativo di dare concreta attuazione alla riforma costituzionale, superando il criterio della spesa storica e introducendo i fabbisogni standard, un sistema di finanziamento fondato su tributi propri, compartecipazioni e meccanismi perequativi, finalizzati alla riduzione degli squilibri territoriali e alla garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Nel periodo successivo sono stati emanati i principali decreti attuativi, riguardanti il federalismo demaniale e fiscale, l'autonomia regionale, i fabbisogni standard e l'armonizzazione dei sistemi contabili.

### 2. Fabbisogni standard e capacità fiscale: dal superamento della spesa storica al Fondo di Solidarietà Comunale

Il D.lgs. 216/2010 costituisce un pilastro dell'attuazione del federalismo fiscale, introducendo i fabbisogni standard come riferimento per il finanziamento delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane, in sostituzione della spesa storica. I fabbisogni sono definiti come valori oggettivi e comparabili, volti a individuare il costo efficiente dei servizi essenziali, sulla base di caratteristiche territoriali e socio-economiche. Il decreto affida a SOSE la raccolta ed elaborazione dei dati e alla Commissione tecnica la validazione dei modelli, prevedendo anche dati integrate e aggiornamenti periodici. I fabbisogni standard operano congiuntamente alla capacità fiscale nel sistema di riparto e perequazione, con l'obiettivo di garantire livelli essenziali uniformi e incentivare una gestione efficiente delle risorse.

Nel tempo, la metodologia dei fabbisogni standard si è evoluta dalla rilevazione analitica dei costi verso modelli più complessi, in grado di integrare variabili demografiche, territoriali e socio-economiche, con l'obiettivo di avvicinare il finanziamento al fabbisogno effettivo dei servizi e rafforzare progressivamente la componente perequativa del sistema.

Nel sistema delineato dalla riforma, il compito di realizzare la perequazione comunale è affidato al Fondo di Solidarietà Comunale, la cui assegnazione segue criteri sia compensativi che perequativi. Dal 2015 la componente perequativa, fondata su fabbisogni standard e capacità fiscali, è stata progressivamente rafforzata, con un percorso di transizione destinato a completarsi nel 2030. Il meccanismo perequativo è basato sul confronto tra fabbisogni standard e capacità fiscale, con trasferimenti compensativi volti a garantire livelli adeguati di servizi e a sostenere la solidarietà del sistema. L'avanzare della perequazione standard ha modificato nel tempo la distribuzione delle risorse all'interno del comparto, rendendo necessari alcuni correttivi per attenuare gli impatti sui singoli enti.

In questo contesto, la Corte Costituzionale, con sentenza n. 63/2024, ha evidenziato come la completa neutralizzazione degli effetti della perequazione basata sui fabbisogni standard, a favore della spesa storica, risulti incompatibile con gli obiettivi della riforma del federalismo fiscale.

### 3. Dai fabbisogni ai LEP: la difficoltà di garantire diritti uniformi

Il processo di attuazione del federalismo fiscale ha seguito uno sviluppo discontinuo, caratterizzato da fasi di accelerazione e rallentamento, influenzate significativamente dal contesto macroeconomico e dalla crisi del debito sovrano verificatasi tra il 2010 e il 2012. Proprio negli anni in cui sarebbero dovuti entrare a regime i principali decreti attuativi della legge 42/2009, le esigenze di finanza pubblica e le politiche di contenimento della spesa hanno imposto tagli e interventi emergenziali che hanno di fatto sospeso o rallentato il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni standard. Le priorità si sono spostate dalla costruzione di un sistema stabile e strutturato di autonomia finanziaria e perequazione al presidio degli equilibri di bilancio e al rispetto dei vincoli europei, rendendo difficile consolidare gli strumenti innovativi introdotti dalla riforma.

A rendere il processo ancora più complesso è stata la difficoltà di definire i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), passaggio cruciale che segna il salto dal rilevamento dei costi standard alla determinazione del livello di servizio che deve essere garantito ovunque.

Stabilire un LEP significa, infatti, identificare non solo "quanto deve costare" un servizio efficiente, ma soprattutto "quale prestazione minima deve essere assicurata", e questo implica la necessità di allocare agli enti territoriali risorse adeguate e stabili. Tale definizione richiede un equilibrio delicato tra uniformità dei diritti, sostenibilità finanziaria e capacità effettiva degli enti di erogare le prestazioni.

I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) costituiscono il nucleo più consolidato dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) e rappresentano l'insieme dei servizi sanitari che il Servizio Sanitario Nazionale deve garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. La loro definizione, introdotta con il DPCM del 2001 e aggiornata nel 2017, è stata fondamentale dopo la regionalizzazione della sanità, perché ha stabilito chiaramente quali prestazioni debbano essere assicurate ovunque, superando le differenze territoriali nell'offerta dei servizi.

I LEA sono articolati nelle tre grandi aree dell'assistenza – prevenzione collettiva, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera – e il loro rispetto è verificato annualmente attraverso un sistema di monitoraggio basato su un ampio set di indicatori in grado di misurare qualità, appropriatezza ed equilibrio economico. Accanto ai LEA si collocano i LEPS, dedicati al settore sociale e anch'essi riconducibili ai LEP: essi riguardano l'assistenza, l'inclusione, la non autosufficienza, la disabilità e alcuni servizi educativi, ambiti che hanno conosciuto una definizione più lenta e frammentata ma che rivestono un ruolo crescente nel garantire la coesione territoriale. La definizione di un livello essenziale non è un mero esercizio di classificazione, ma implica la quantificazione del fabbisogno finanziario necessario per assicurare standard minimi uniformi e l'obbligo per lo Stato di dotare Regioni ed enti locali delle risorse adeguate a renderli effettivi.

In questo quadro si inserisce il Fondo Sanitario Nazionale (FSN), che costituisce la principale fonte di finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale e il perno attraverso cui lo Stato garantisce l'universalismo del sistema. Il FSN è determinato annualmente con legge statale e dovrebbe essere commisurato al costo necessario per erogare i LEA in condizioni di appropriatezza ed efficienza. Per stimare tale fabbisogno si ricorre

ai costi standard, calcolati sulla base delle Regioni benchmark che assicurano i LEA in equilibrio economico e con livelli adeguati di qualità. Nella pratica, tuttavia, il vincolo finanziario tende spesso a prevalere sulla stima reale del fabbisogno e, quando le risorse non crescono in modo coerente con l'evoluzione dei bisogni, sono le Regioni e le loro aziende sanitarie a dover gestire la tensione tra diritti da garantire e limiti di bilancio. A ciò si aggiunge l'invarianza delle quote interne del FSN destinate ai diversi livelli di assistenza – prevenzione, ospedaliera, territoriale – rimaste pressoché immutate dal 2011, nonostante profondi cambiamenti demografici ed epidemiologici. Il processo di finanziamento dei LEA continua purtroppo a basarsi su un equilibrio complesso tra fabbisogni teorici e limiti finanziari effettivi.

#### 4. PNRR, obiettivi di servizio e nuova operatività dei LEP

Il percorso di attuazione del federalismo fiscale nelle funzioni regionali diverse dalla sanità è rimasto per anni incompiuto, segnato da ritardi nell'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e da assetti finanziari non pienamente coerenti con i principi della legge 42/2009. In tale contesto si è innestato il PNRR, che ha impresso un'accelerazione determinante inserendo, all'interno della Missione 1, Componente 1, la Riforma 1.14 sul quadro fiscale subnazionale, qualificata come riforma abilitante dell'intero Piano e vincolata al completamento, inizialmente previsto entro il primo trimestre 2026, del percorso del federalismo fiscale, attraverso l'adozione degli atti necessari alla definizione dei LEP, alla revisione dei meccanismi di riparto e al pieno utilizzo dei fabbisogni standard.

In questo quadro si inserisce la scelta del legislatore di introdurre, a partire dalla Legge di Bilancio 2021, un sistema di obiettivi di servizio che vincola i finanziamenti a risultati concreti nei settori dei servizi sociali, asili nido, trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

Non più contributi indistinti, ma risorse subordinate alla capacità dei Comuni di aumentare il numero degli utenti serviti, migliorare i servizi, assumere personale qualificato come gli assistenti sociali o espandere l'offerta educativa da 0 a 3 anni. Sono introdotti indicatori, costi standard e obblighi di rendicontazione annuale, accompagnati da meccanismi di monitoraggio e, in caso di inadempienza, da interventi sostitutivi.

Accanto all'evoluzione degli strumenti operativi, anche il quadro dei trasferimenti destinati al finanziamento degli obiettivi di servizio ha subito una trasformazione significativa. Inizialmente, le risorse aggiuntive finalizzate al potenziamento dei servizi sociali, degli asili nido e del trasporto scolastico degli alunni con disabilità erano allocate direttamente all'interno del Fondo di solidarietà comunale (FSC), con una logica di integrazione progressiva delle politiche settoriali nel principale meccanismo perequativo comunale. Questa scelta, tuttavia, ha sollevato profili critici sotto il punto di vista costituzionale: la Regione Liguria ha impugnato le norme della legge 234/2021 lamentando l'inserimento nel FSC di quote vincolate, ritenute incompatibili con la natura di fondo perequativo generale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 71/2023, ha dichiarato inammissibile il ricorso, ma ha rivolto al legislatore un monito chiaro e vincolante. La Consulta ha ricordato che il FSC, quale fondo perequativo ordinario, non può contenere risorse con vincoli di destinazione, poiché tali vincoli altererebbero la sua funzione strutturale. Ha chiarito che gli interventi volti a garantire livelli essenziali o obiettivi di servizio devono trovare collocazione in fondi speciali, dedicati al sostegno allo sviluppo, alla coesione e all'effettivo esercizio dei diritti civili e sociali.

Per recepire il quadro indicato dalla Corte, la Legge di bilancio 2024 ha istituito, il Fondo speciale Equità livello dei servizi (FELS), finalizzato esclusivamente al finanziamento degli

obiettivi di servizio relativi al servizio sociale, al servizio nidi e al trasporto alunni con disabilità.

L'assetto delineato è tuttavia concepito come transitorio: una volta raggiunti gli obiettivi di servizio da parte di tutti i Comuni, e venuta meno la necessità di interventi speciali, le risorse del FELS potranno riconfluire nel FSC a partire dal 2031, riassumendo la natura di contributi liberi da vincoli e reintegrando il fondo perequativo generale in un quadro funzionale più coerente e stabile. In questa prospettiva, la distinzione temporanea tra FELS e FSC rappresenta un tassello essenziale per garantire, nel breve periodo, un sostegno mirato ai territori più fragili e, nel lungo periodo, una piena integrazione della spesa per livelli essenziali all'interno dell'architettura ordinaria della finanza locale.

Il sistema degli obiettivi di servizio è sostenuto da un impianto di monitoraggio fondato su scadenze annuali e su obblighi puntuali di rendicontazione. I Comuni sono tenuti a presentare, per ciascun anno di riferimento, delle schede di monitoraggio tramite le piattaforme nazionali gestite da SOSE e dal Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno, documentando l'utilizzo delle risorse e il grado di avanzamento verso i target fissati nei tre ambiti – servizi sociali, asili nido e trasporto scolastico degli alunni con disabilità.

Le scadenze annuali si inseriscono in un quadro pluriennale che prevede:

- per i nidi d'infanzia, il raggiungimento entro il 2027 di un livello di copertura pari al 33%, misurato come rapporto tra posti disponibili e popolazione residente di età compresa tra 3 e 36 mesi;
- per i servizi sociali, la progressiva convergenza verso il fabbisogno standard monetario e il rispetto del rapporto minimo tra assistenti sociali e popolazione;
- per il trasporto disabili, l'incremento degli utenti serviti in coerenza con il costo standard nazionale (fissato per il 2026 in euro 4.383,58 per alunno).

A seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 71/2023 è stato superato il precedente meccanismo che prevedeva la restituzione delle somme non utilizzate, ritenuto non idoneo a garantire il potenziamento effettivo dei servizi. Le risorse non rendicontate rimangono così nella disponibilità dell'ente, ma la mancata o incompleta rendicontazione attiva una procedura di intervento sostitutivo, con la nomina del Sindaco a Commissario incaricato di utilizzare i fondi per raggiungere i target assegnati negli anni successivi.

Il recupero delle somme a favore dello Stato, le cui modalità non sono ancora state definite, si limita ai casi in cui il Comune certifichi l'assenza di utenti potenziali del servizio oggetto dell'inutilizzo delle assegnazioni.

Questo modello rafforza la finalità sostanziale delle risorse: assicurare il potenziamento dei servizi nei territori più fragili e garantire, attraverso un monitoraggio continuativo, il progressivo avvicinamento di tutti i Comuni ai livelli essenziali delle prestazioni.

I Decreti del Ministero dell'Interno del 18 ottobre 2024 e 5 novembre 2025 hanno individuato i Comuni non conformi agli obblighi di certificazione e agli obiettivi di servizio per il 2022–2023 e il 2024. Questi provvedimenti hanno previsto la nomina dei sindaci pro tempore degli enti coinvolti come commissari, assegnando loro l'incarico di adottare tutte le misure necessarie per raggiungere l'obiettivo di servizio o il LEP stabilito.

Il dato più rilevante riguarda tuttavia la dimensione del fenomeno: in entrambi i provvedimenti il numero di Comuni inadempienti supera le 4.000 unità, evidenziando un fenomeno di scala nazionale. Una misura di tali proporzioni suggerisce che le cause dell'inadempienza vadano ricercate ben oltre le difficoltà operative del singolo ente. È plausibile che la sovrapposizione di adempimenti e scadenze, unitamente a un quadro

normativo in continua e talvolta non lineare evoluzione, abbia reso difficile per molte amministrazioni cogliere con chiarezza la direzione complessiva del sistema e comprendere tempestivamente l'impatto delle nuove richieste informative.

Le risorse non rendicontate possono essere reindirizzate verso misure che consentano all'ente di colmare il divario rilevato. Nel caso del servizio nido, le risorse possono essere impiegate, ad esempio, per completare piccoli interventi edilizi necessari all'ampliamento dei posti disponibili, per finanziare l'avvio o la stabilizzazione delle sezioni aggiuntive, o ancora per sostenere il costo del personale educativo indispensabile a raggiungere il livello minimo di offerta. Per il trasporto scolastico degli studenti con disabilità, le stesse risorse possono essere utilizzate per ripristinare o potenziare il servizio attraverso il noleggio di mezzi idonei, l'acquisto o l'adattamento di veicoli attrezzati, l'attivazione di convenzioni con operatori esterni o il rafforzamento dell'assistenza durante il tragitto. In entrambi i casi, l'obiettivo è assicurare che ogni euro già assegnato all'ente contribuisca effettivamente al recupero del livello essenziale richiesto. Si evidenzia che, nell'impiego di risorse non rendicontate, si ampliano le possibilità di spesa, permettendo di finanziare anche interventi in conto capitale.

Al fine di migliorare la tracciabilità e il monitoraggio della spesa nel bilancio degli enti, il decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 10 ottobre 2024 ha introdotto, all'interno della classificazione per missioni e programmi, il nuovo Programma 11 "Interventi per asili nido".

La nuova codifica consente di isolare contabilmente le risorse destinate ai servizi per la prima infanzia, distinguendole da quelle rivolte più in generale all'infanzia e ai minori, che restano allocate nel Programma 1. Ne deriva una lettura più trasparente e coerente dei conti pubblici, che facilita sia le attività di monitoraggio della BDAP sia l'allineamento ai fabbisogni standard, fondati su dati di bilancio omogenei e direttamente riferibili al servizio erogato.

In tale prospettiva, la revisione della struttura di bilancio si pone anche in continuità con il quadro dei LEP e degli obiettivi di servizio, rendendo possibile verificare, a partire dalle risultanze contabili, l'effettivo impiego delle risorse, l'attivazione dei posti nido e il raggiungimento dei target previsti.

## 5. Autonomia differenziata e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni

Un tentativo di riprendere il percorso del federalismo regionale è stato fatto con l'approvazione della Legge n. 86 del 2024, che ha delineato una procedura fondata su intese bilaterali tra Stato e singole Regioni, approvate successivamente dal Parlamento, finalizzate al trasferimento di competenze legislative e amministrative in un ampio insieme di ambiti. Un ruolo centrale è attribuito alla preventiva determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP), individuati come condizione necessaria affinché l'estensione dell'autonomia non produca squilibri nella tutela dei diritti civili e sociali sul territorio nazionale.

A pochi mesi dall'entrata in vigore della legge, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 192 del dicembre 2024, è intervenuta in modo significativo, ridefinendo in termini sostanziali l'impianto operativo dell'autonomia differenziata. Pur non mettendo in discussione la legittimità dello strumento in sé, la Corte ne ha chiarito la natura e i limiti, richiamando i principi di unità della Repubblica, uguaglianza sostanziale e solidarietà territoriale. In particolare, è stato affermato che l'autonomia differenziata non può tradursi nel trasferimento indistinto di interesse "materie", ma deve riguardare singole funzioni, puntualmente individuate e giustificate alla luce del principio di sussidiarietà e dell'interesse generale.

La Corte costituzionale ha chiarito che i Livelli Essenziali delle Prestazioni non possono essere considerati un passaggio

tecnico affidato al Governo, ma rappresentano una scelta di natura costituzionale e politica, riservata al Parlamento, perché direttamente legata alla tutela dei diritti fondamentali. I LEP non sono quindi un elemento accessorio dell'autonomia differenziata, ma la sua condizione di base, necessaria per garantire diritti minimi e uniformi su tutto il territorio nazionale.

## 6. LEP, legge di bilancio 2026 e scadenze europee

L'intervento legislativo necessario per risolvere i profili di illegittimità sollevati dalla Corte costituzionale si scontra con le scadenze ravvicinate del PNRR. La Riforma 1.14 del PNRR (M1C1) individua infatti nel completamento del federalismo fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009 un obiettivo abilitante per l'intero Piano, finalizzato a migliorare la trasparenza delle relazioni finanziarie tra i livelli di governo, ad assegnare le risorse sulla base di criteri oggettivi e a rafforzare l'efficienza della spesa pubblica. In questa prospettiva, il PNRR richiede una riforma strutturale. Al centro di questo percorso è posta la definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni, considerata una condizione necessaria sia per il completamento del federalismo fiscale sia per l'attuazione dell'autonomia regionale ordinaria.

La tempistica è diventata un elemento cruciale. Dopo la proroga concessa dall'UE, il raggiungimento delle milestone PNRR è subordinato all'adozione, entro il secondo trimestre del 2026, di atti che definiscano i LEP per il federalismo fiscale delle Regioni ordinarie in almeno due settori. In questo quadro si collocano le disposizioni della legge di bilancio 2026 su sanità, assistenza sociale e istruzione.

Per quanto riguarda i Livelli essenziali di assistenza (LEA), la legge di bilancio 2026 si limita a recepire formalmente, come fonte legislativa primaria, il quadro già delineato dalla normativa regolamentare di settore, richiamando i LEA individuati dal DPCM 12 gennaio 2017. Non vengono introdotti nuovi standard assistenziali né un modello aggiornato di fabbisogno o costo standard. Di conseguenza, i LEA rimangono invariati pur riferendosi a una popolazione più anziana e fragile. La mancata revisione quantitativa e finanziaria dei livelli essenziali rischia di accentuare le criticità tra le necessità assistenziali, la sostenibilità economica e la garanzia di uniformità delle prestazioni sull'intero territorio nazionale.

Il nucleo più innovativo dell'intervento riguarda l'assistenza sociale. Viene infatti istituito un Sistema di garanzia dei LEP sociali (LEPS), riferito agli Ambiti territoriali sociali (ATS), che ha la finalità di coordinare finanziamento, erogazione e monitoraggio delle prestazioni essenziali. In questo ambito, la legge non si limita a enunciare diritti, ma introduce una struttura operativa fondata su spese di riferimento e fabbisogni standard monetari, destinati a svolgere una duplice funzione: individuare la soglia minima di spesa nei territori sotto-standard e fornire un parametro di controllo nei territori sopra-standard.

Accanto alla ricognizione delle prestazioni essenziali, il legislatore individua una serie di indicatori quantitativi "sentinella", che rendono immediatamente verificabile il rispetto dei LEPS. Tra questi rientrano:

- la dotazione minima di personale sociale, con l'obiettivo di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti a livello di ATS, da rafforzare progressivamente fino a 1 ogni 5.000;
- la presenza di équipe multidisciplinari, con almeno uno psicologo ogni 30.000 abitanti e un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000 abitanti, finanziate attraverso un incremento di 200 milioni annui dal 2027 sul Fondo speciale per l'equità dei livelli dei servizi;
- un livello minimo nazionale di assistenza domiciliare per le persone non autosufficienti, fissato in almeno un'ora settimanale, indicatore qualificato come LEP non accompagnato da risorse aggiuntive dedicate, in quanto ritenuto coperto dalle dotazioni già esistenti.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda l'assistenza all'autonomia e alla comunicazione personale per alunni e studenti con disabilità. In questo caso, il LEP è definito in termini di ore di assistenza, in coerenza con i Piani educativi individualizzati (PEI), e accompagnato dall'istituzione di un registro nazionale dei fabbisogni. In via transitoria, per il biennio 2026-2027, è previsto un obiettivo di servizio, cui non sono collegate risorse aggiuntive, pari ad almeno 50 ore all'anno per ogni studente frequentante il primo ciclo di istruzione, 67 ore per quelli del secondo ciclo.

Nel settore dell'istruzione universitaria, i LEP sono ricondotti al diritto allo studio già definito dal D. Lgs. 68/2012, con un rafforzamento delle risorse attraverso l'incremento di 250 milioni annui del Fondo integrativo statale per le borse di studio. Le modalità di monitoraggio sono demandate a successivi provvedimenti attuativi.

Particolari perplessità emergono rispetto ad alcuni indicatori assunti come soglie di riferimento per la definizione dei LEP. In primo luogo, l'indicatore relativo all'assistenza domiciliare, fissato in un'ora settimanale, appare difficilmente conciliabile con la complessità dei bisogni delle persone non autosufficienti e rischia di assumere un valore più simbolico che effettivamente idoneo a garantire il diritto alla cura. Analogamente, la soglia di 50 ore annue di assistenza per gli alunni con disabilità risulta poco compatibile con il tempo scuola complessivo e appare più come una misura formale che come un livello capace di assicurare l'effettività del diritto all'inclusione, come definito nei PEI.

La regione Emilia Romagna e la regione Puglia hanno impugnato le disposizioni della legge di bilancio 2026 relative alla definizione dei Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) – in particolare i commi 706-711 dell'articolo 1 – ritenendo che l'istituzione del LEP in materia di assistenza all'autonomia e alla comunicazione per gli alunni con disabilità sia avvenuta in assenza di una preventiva istruttoria tecnica e finanziaria, senza un adeguato coinvolgimento delle Regioni e senza la previsione di una integrale e congrua copertura finanziaria a carico dello Stato. Le ricorrenti contestano inoltre che gli obiettivi di servizio individuati – basati su indicatori medi (ore annue e costo orario) – risultino sottodimensionati rispetto ai fabbisogni effettivi, anche alla luce dei PEI e della consolidata giurisprudenza che qualifica tali prestazioni come diritti incompressibili e strumentali al diritto all'istruzione.

Ne deriverebbe una lesione del principio di leale collaborazione, un rischio di compromissione della sostenibilità dei bilanci regionali e, in ultima analisi, una messa in discussione dell'effettività uniforme dei LEP sul territorio nazionale.

## 7. Il disegno di legge di delega al Governo tra definizione dei LEP e vincoli di finanza pubblica

Il disegno di legge di delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) (DDL 1623) si colloca nel percorso di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come ridefinito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, e affida all'Esecutivo il compito di individuare, per singole funzioni e non per intere materie, i LEP concernenti i diritti civili e sociali nelle principali aree di competenza regionale, con esclusione della tutela della salute, per la quale restano fermi i LEA definiti dal DPCM 12 gennaio 2017. La delega impone al Governo, entro nove mesi dall'entrata in vigore della legge, l'adozione di uno o più decreti legislativi, sulla base di un'articolata griglia di principi comuni e criteri direttivi specifici per ciascun settore, che prevedono:

- la ricognizione delle funzioni e delle prestazioni già esistenti;
- la distinzione tra LEP quantificabili e non quantificabili; la definizione contestuale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard (per quelli misurabili);

- l'eventuale introduzione di standard organizzativi e di modalità di erogazione;
- sistemi di monitoraggio e verifica;
- procedure di aggiornamento tecnico nel tempo, con coinvolgimento della Conferenza unificata e delle Camere.

Dal punto di vista finanziario, il ddl adotta un impianto improntato alla neutralità finanziaria, stabilendo che l'attuazione dei LEP avvenga, in via generale, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, mediante l'utilizzo delle risorse disponibili a legislazione vigente e, ove necessario, attraverso percorsi graduali e obiettivi di servizio intermedi.

L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) ha espresso rilevanti perplessità sull'impianto finanziario e attuativo del disegno di legge di delega sui LEP<sup>1</sup>, richiamando in primo luogo il rischio che l'affermazione del principio di neutralità finanziaria comprometta l'effettività dei livelli essenziali. In assenza di risorse aggiuntive strutturali, la definizione dei LEP rischia infatti di tradursi in una ricognizione delle prestazioni già esistenti, senza capacità reale di riduzione dei divari territoriali nel godimento dei diritti civili e sociali.

## 8. Oltre la dimensione normativa: LEP e mutamento demografico

Nel concludere questa analisi, risulta chiaro che il tema dei LEP va inserito all'interno di un contesto demografico in rapido cambiamento. La definizione e l'applicazione dei livelli essenziali delle prestazioni sono sempre più influenzate da una popolazione in diminuzione e dall'invecchiamento generale della società. Le più recenti previsioni ISTAT<sup>2</sup> delineano uno scenario nel quale la popolazione residente, pari a circa 59 milioni nel 2024, è destinata a ridursi a 54,7 milioni entro il 2050, con una composizione per età radicalmente diversa: la quota di persone di 65 anni e più salirebbe al 34,6% del totale, mentre la popolazione in età attiva (15-64 anni) scenderebbe al 54,3%, con una perdita stimata di oltre 7 milioni di individui nella fascia lavorativa. Parallelamente, le trasformazioni delle strutture familiari – aumento delle persone sole, riduzione delle famiglie con figli, diminuzione della dimensione media dei nuclei – contribuiscono a modificare in modo duraturo la domanda di servizi pubblici, in particolare nei settori sanitario, sociale e dell'assistenza alla non autosufficienza. In questo quadro, l'"inverno demografico" non rappresenta soltanto una variabile di sfondo, ma incide direttamente sulla tenuta dell'impianto dei LEP, mettendo in discussione modelli di definizione fondati su standard medi e su assetti territoriali e organizzativi pensati per una popolazione numericamente più ampia e demograficamente più giovane. La combinazione tra aumento dei fabbisogni legati all'età, riduzione della base demografica e fiscale e crescente differenziazione territoriale – particolarmente accentuata nel Mezzogiorno – rafforza l'esigenza di considerare la dimensione demografica come elemento strutturale nella progettazione dei livelli essenziali delle prestazioni. In assenza di una lettura integrata tra dinamiche demografiche, sostenibilità finanziaria e capacità organizzativa dei territori, il rischio è che i LEP risultino formalmente definiti ma sempre più difficili da garantire in modo uniforme ed effettivo sull'intero territorio nazionale.

*\*Dirigente Settore Programmazione, Bilancio e Ragioneria della Regione Emilia-Romagna*

<sup>1</sup> Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio in relazione all'esame del DDL n. 1623, 22 gennaio 2026.

<sup>2</sup> ISTAT - Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione. Luglio 2025.