

I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica

Atto Senato n. 1623 recante «Delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni»

Memoria del per l'audizione del 19.1.2026

Gianfranco Viesti, professore ordinario di economia applicata nell'Università di Bari

1. Nel quadro delle disuguaglianze territoriali esistenti in Italia, e alla luce dei processi di decentramento dei poteri verso regioni ed enti locali, per molti versi opportuni e rafforzati dalla nuova cornice costituzionale definita nel 2001, i “Livelli essenziali delle prestazioni” rappresentano una pietra fondante del complessivo patto nazionale di cittadinanza. Esprimono la volontà politica del paese, per tramite delle sue rappresentanze parlamentari, di contrastare le disuguaglianze esistenti, tramite la definizione e la concreta fruizione di ampio nucleo di diritti e prestazioni validi omogeneamente in tutta Italia. Diritti e prestazioni, in particolare nei grandi servizi pubblici, che sono a loro volta il presupposto indispensabile per processi di sviluppo economico che accrescano la capacità di ogni territorio di contribuire allo sforzo fiscale comune.
2. Benché abbiano questo valore fondante del patto di cittadinanza, nell'ultimo quarto di secolo i LEP – tranne assai limitate ma apprezzabili eccezioni – non sono stati definiti. Per più motivi. Riduzione dell'interesse politico al tema delle disuguaglianze personali e territoriali; crescente pressione per la compressione dell'intervento pubblico e della pressione fiscale sugli individui, nonché promozione di interesse privati negli ambiti che, anche per dettato costituzionale, sono propri dell'azione pubblica, dalla sanità all'istruzione alla previdenza; vincoli di bilancio esacerbati dalle politiche di austerità che hanno caratterizzato gli anni Dieci e che stanno tornando a palesarsi; pressione, aperta o nascosta, di forze politiche espressione di alcune aree territoriali privilegiate contrarie al riequilibrio.
3. Il punto centrale è che definire e rendere concretamente fruibili LEP degni della cittadinanza di un paese avanzato come l'Italia implica lo stanziamento di ulteriori risorse correnti; oltre che per il riequilibrio infrastrutturale, previsto dalla legge 42/2009, solo accennato dal governo Draghi e abbandonato dall'attuale esecutivo. Come divenuto evidente da una pluralità di dati e analisi disponibili in questo secolo, infatti, dei LEP trarrebbero giovamento le aree deboli del paese, soprattutto ma non solo il Mezzogiorno. Dato che – contrariamente ad una vulgata diffusa soprattutto negli anni Novanta del Novecento – esse dispongono storicamente di molte meno risorse per finanziare i servizi rispetto al resto del paese; oltre a presentare forti carenze infrastrutturali e maggiori inefficienze nell'organizzazione dei servizi, specie sanitari. Fra i pochissimi esempi positivi degli scorsi anni vi è quello del LEP sugli asili nido, che coerentemente prevede crescenti stanziamenti aggiuntivi correnti a favore dei Comuni senza servizio o con livelli assai contenuti. Più critico, per i parametri e le soglie definite, è il caso dei LEP sugli assistenti sociali.

4. Alla luce di quanto appena esposto, un disegno di legge avente l'obiettivo di determinare i LEP dovrebbe essere accolto con grande favore. Ma così non può essere per l'A.S. 1623 di cui oggi si discute. Come si mostrerà, seppur assai sommariamente, esso mira infatti non a ridurre i divari territoriali ma costruire un ulteriore tassello nel processo di concessione dell'autonomia regionale differenziata (la "secessione dei ricchi") alle regioni oggi richiedenti. Secondo quanto previsto – con un compromesso politico – nel testo approvato (e non in quello di partenza) della legge 86/2024. Circostanza di tutta evidenza alla luce del testo dell'art. 1.1 dell'A.S. 1623, che richiama il 116.3.
5. Va preliminarmente ricordato come i meccanismi di finanziamento di Regioni ed Enti Locali siano ancora lontanissimi dal quadro disegnato dal nuovo articolo 119 della Costituzione e dalla legge 42/2009; e come non vi siano state iniziative recenti in questo senso: si lavora per l'autonomia differenziata ma non una vera autonomia. Per le regioni nulla è cambiato; per i Comuni un tortuoso processo applicativo dovrebbe portare ad una piena attuazione solo alla fine di questo decennio. La mancata determinazione dei fabbisogni (in efficienza secondo i costi standard), anche in base ai livelli delle prestazioni che tali istituzioni devono garantire ad un livello "essenziale", omogeneo, fa mancare un quadro di riferimento ordinato e stabile per l'erogazione dei LEP.
6. La delega al governo prevista dall'A.S. 1623 non parte da principi ispiratori fissati dal Parlamento dopo una approfondita discussione: indispensabile per contemperare gli effettivi diritti di cittadinanza con i vincoli del bilancio pubblico. Non indica priorità politiche. Non individua grandi obiettivi da raggiungere nel progresso civile e sociale del paese. Come sindacato dalla Corte nella sua sentenza 192/2024, paiono disegnarli nuovamente "finalità alquanto generiche e inidonee a guidare il potere legislativo delegato"; in quel caso, dichiarando illegittimo l'art. 3.1 della legge 86/2024 venne sancito che "il conferimento di un potere legislativo delegato illegittimo per insufficienza dei criteri direttivi delinea un quadro illegittimo dell'azione regionale". In questo caso è possibile che l'eventuale delega approvata sia suscettibile, per questo e altri motivi (es. differenza fra materie LEP e non LEP contraria alle indicazioni della sentenza 192), di simile pronuncia.
7. La delega sembra riguardare meramente la individuazione di livelli già presenti nel nostro ordinamento, ponendosi in continuità con gli assai discutibili lavori della "Commissione Cassese". Come ha acutamente sottolineato Camilla Buzzacchi nel corso della sua audizione, come se essi effettivamente esistessero e nessuno se ne fosse mai accorto. Un obiettivo, dunque, meramente formale; con il rischio che alle disparità esistenti sia data legittimità giuridica.
8. In sostanza, l'obiettivo pare essere quello di determinare LEP corrispondenti all'attuale realtà dell'erogazione di servizi e di fruizione di diritti. Dirimente appare infatti la circostanza che l'A.S.1623 non preveda se non assai ipotetici stanziamenti aggiuntivi per l'effettiva fruizione dei LEP su tutto il territorio nazionale. Questo, parallelamente a quanto disposto nella legge di bilancio per il 2026, che interviene sulla materia con previsione assolutamente marginale di risorse aggiuntive, in contrasto con reiterate indicazioni della Corte Costituzionale. Bene ricordare che la sentenza 192/2024 della Corte riconosce legittima l'invarianza per le materie eventualmente trasferite con l'autonomia differenziata; ma non il finanziamento dei LEP.

9. Come ottenere il risultato di fissare LEP senza stanziare risorse aggiuntive in favore dei territori nei quali diritti e servizi non sono garantiti? La Commissione Cassese ha fornito validi esempi delle possibili modalità: chiamare in causa ipotetici differenziali regionali nel costo della vita, per giustificare diversi livelli di finanziamento di personale o servizi; così come il clima. Tenere conto degli attuali fruitori dei servizi nel parametrare gli interventi, ad esempio i lettori o i fruitori delle biblioteche nelle politiche di promozione della lettura: per cui esse dovrebbero essere più intense nelle aree dove si legge di più e non in quelle dove si legge di meno (Tondi della Mura su “Bilancio, comunità, persona” 2/2025). Oppure fissando livelli particolarmente bassi, come nota Chiara Saraceno (La Stampa, 7.1.26) a riguardo dell’assistenza domiciliare ai non autosufficienti, il cui LEP è quantificato (comma 699 legge bilancio) in un’ora alla settimana, che può ancora ridursi in funzione della platea dei beneficiari e delle risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci degli enti.
10. Particolarmente rilevante è il caso della sanità, esclusa dalla delega. Ambito nel quale esistono fortissime disparità territoriali, inaccettabili ai sensi del dettato costituzionale; e nel quale le possibili disposizioni dell’autonomia regionale differenziata, ad esempio così come riportate nei testi delle c.d. Pre-Intese recentemente firmate dal ministro Calderoli con alcune regioni, produrrebbero con certezza un ampliarsi delle disparità e una definitiva frantumazione del Servizio sanitario Nazionale (cfr. Viesti sul Fatto Quotidiano 17.11.25). Equiparare meramente i LEA (livelli essenziali di assistenza) già esistenti a LEP, ignora che i primi sono prevalentemente uno strumento di monitoraggio del quadro territoriale dei servizi di prevenzione, distrettuali e ospedalieri, senza essere legati alla definizione di fabbisogni standard per il loro raggiungimento. Come noto, infatti, i criteri di riparto del FSN (Fondo Sanitario Nazionale) sono definiti esclusivamente in base alla popolazione pesata per l’anzianità. I LEA, quindi, non possono essere considerati LEP senza un ridisegno complessivo (e un incremento) del FSN che miri al loro effettivo raggiungimento in tutte le regioni.
11. Non va dimenticato che centrale in questi processi sarà il ruolo della CTFS (Commissione Tecnica Fabbisogni Standard), per la determinazione di costi e fabbisogni standard. Per la Commissione, l’attuale Governo ha tempestivamente provveduto a sostituire il Presidente, nominando una giurista già componente della Commissione Trattante della regione Veneto per l’autonomia regionale differenziata. Il ruolo di tali entità, che agiscono in un quadro di opacità fuori dal controllo delle rappresentanze parlamentari, è cruciale, anche per scelte di natura prettamente politica “mascherate” da risultanze tecniche: non va dimenticato che in sede tecnica fu ad esempio definito che nei Comuni senza asili nido il fabbisogno fosse conseguentemente zero.
12. Ulteriori opportune osservazioni, cui si rimanda, sono state formulate nelle audizioni presso questa Commissione ad esempio da Camilla Buzzacchi, in merito alle procedure di monitoraggio dell’erogazione dei LEP o da Francesco Pallante, con riferimento alle modalità di revisione dei LEP tramite DPCM, o in più occasioni riguardo i tempi strettissimi di esercizio della delega.

13. Che la finalità dell'A.S. 1623 sia quello di favorire il processo della “secessione dei ricchi” e non quello – pur enunciato al suo art. 2.1 – di favorire “il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali” è reso esplicito dalle parole autorevolmente pronunciate dal ministro Calderoli alla Camera dei Deputati il 12.11.2025: “aggiungo che nelle cosiddette materie LEP, né la Costituzione, né la legge, né la sentenza della Corte Costituzionale subordinano l’attuazione dell’autonomia differenziata alla garanzia dei LEP su tutto il territorio nazionale, bensì alla loro determinazione nelle materie a tal fine rilevanti”. Appunto: determinare, per poter procedere con l’autonomia differenziata; senza riconoscere che la determinazione dei LEP implica il loro finanziamento.
14. Infine, quanto alla lettera dell'A.S. 1623 paiono condivisibili i suggerimenti emendativi proposti da Francesco Pallante nella sua audizione, che qui si sintetizzano. In primo e principale luogo, l’abbandono dell’impostazione sinora seguita dal Comitato Cassese, che ha condotto, in maniera nient’affatto credibile, a ritenere che i Lep già siano stati determinati e vadano semplicemente riconosciuti: con conseguente apertura di un vero procedimento complessivo (e con tempi congrui) di determinazione dei Lep; nonché il riconoscimento che la loro determinazione ne implica il finanziamento integrale e uniforme su tutto il territorio nazionale. L’“ancoraggio” agli artt. 117, 118 e 119 Cost., anziché all’art. 116.3, la rigorosa perimetrazione dell’eventuale riferimento all’art. 116.3 al dettato della sentenza n. 192/2024; l’adeguata valorizzazione dei pareri delle Commissioni parlamentari permanenti; la previsione che anche la modifica dei decreti legislativi adottati debba avvenire secondo la medesima procedura prevista per l’adozione.