

“Eppur si muove!”: il traguardo è ancora lontano, ma la legge di bilancio fa piccoli passi avanti nella determinazione dei L.E.P.

23 Marzo 2026

di **Fabio Masci**

Università degli Studi “G. d’Annunzio” di Chieti-Pescara

1. In seguito alla riforma del Titolo V della Costituzione, è stata attribuita allo Stato legislazione esclusiva in materia di «*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*» (117, co. 2, lett. m), Cost.).

Più nel dettaglio, i livelli essenziali delle prestazioni (L.E.P.) sono forniture di beni e di servizi che lo Stato è obbligato a garantire in ogni Regione al fine di assicurare tutele che siano pari per qualità e quantità in tutta la Nazione.

Tuttavia, benché la riforma del Titolo V risalga al 2001, lo Stato non è ancora addivenuto a una compiuta fissazione dei L.E.P., concorrendo all’aggravio delle diseguaglianze socioeconomiche che già insistevano tra i cittadini delle diverse Regioni.

Le ragioni di questo ritardo sono in larga parte riconducibili alla carenza di risorse, sulla quale hanno inciso, e continuano a incidere, politiche di spesa non sempre responsabili (emissione continua di titoli del debito, politiche fiscali pro-cicliche, improduttività della spesa corrente) e meccanismi allocativi tendenzialmente inefficienti (spesa storica, *budgeting* incrementale, contributi “a pioggia”).

Il ritardo nella determinazione dei L.E.P. dipende, altresì, dalla difficoltà di definire i costi unitari delle prestazioni, i fabbisogni standard di ciascun territorio e i meccanismi di controllo delle erogazioni, tutti parametri funzionali all’individuazione di un ammontare di spesa che garantisca il finanziamento dei L.E.P. nel pieno rispetto dell’equilibrio di bilancio sancito dagli artt. 81 e 119 Cost.).

Le descritte criticità si riverberano sull’attuazione del federalismo fiscale, e cioè su un riassetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali che si basa sul superamento del sistema di finanza derivata e sull’attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa agli enti decentrati.

Invero, sia la legge n. 42/2009 sia i relativi decreti attuativi pongono in essere un collegamento espresso tra il nuovo sistema di finanziamento delle autonomie territoriali e i livelli essenziali delle prestazioni, distinguendo la spesa destinata a tali soglie – per la quale è disposta copertura integrale su tutto il territorio nazionale – da quella destinata alle altre funzioni – che è invece associata all’autonomia tributaria delle singole Regioni.

Inoltre, stante il collegamento tra federalismo fiscale e autonomia differenziata, il ritardo nella determinazione dei L.E.P. finisce per ripercuotersi anche su quest’ultima, come del resto confermato dalla legge n. 86/2024, la quale, nelle materie concernenti i diritti civili e sociali che devono essere assicurati in tutto il Paese, subordina «*l’attribuzione di specifiche funzioni relative alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all’art. 116, co. 3, Cost.*» alla previa definizione dei citati livelli essenziali e delle loro modalità di finanziamento – proprio su questa previsione, tra l’altro, si è dettagliatamente pronunciata la Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024 (C. Buzzacchi; A. Morrone; G. Rivosecchi; P. Torretta).

L’incompiutezza dei L.E.P. costituisce un limite ordinamentale non trascurabile, dal momento che favorisce l’emersione di differenziazioni territoriali contrarie ai principi di unità nazionale e di eguaglianza sostanziale e, di conseguenza, lesive della pari dignità sociale dei cittadini della Repubblica.

A tale limite si è cercato di porre rimedio attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), il quale, nell’ambito della più ampia Riforma sul federalismo fiscale (M1C1 – Riforma 1.14), destina una specifica *Milestone*

al completamento dei L.E.P. (M1C1-119).

In particolare, stando a questa *Milestone*, i L.E.P. devono essere fissati entro il 31 marzo 2026 (Sesta relazione sullo stato di attuazione del P.N.R.R.), in conformità alle prescrizioni della legge n. 42/2009 e dei relativi decreti attuativi.

Secondo le citate prescrizioni, i L.E.P.: *i*) devono concernere le materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale; *ii*) devono essere determinati contestualmente alla definizione dei costi unitari delle prestazioni, dei fabbisogni standard di ciascun territorio e dei meccanismi di controllo delle erogazioni; *iii*) devono essere erogati dagli Ambiti Territoriali Sociali (A.T.S.), e cioè da aggregazioni intercomunali alle quali è demandato il compito di programmare, concertare e coordinare i vari interventi.

2. Le prescrizioni in discorso – che il P.N.R.R. ha recepito e calendarizzato nei termini suesposti – sono state parzialmente attuate dalla legge di bilancio 2026, che offre una risposta reale e concreta a venticinque anni di inerzia e di tentennamenti legislativi.

Sul piano contenutistico, la legge di bilancio fissa nuovi L.E.P. in materia di assistenza sociale (un assistente sociale ogni 5.000 abitanti; un'équipe multidisciplinare composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore socio-pedagogico ogni 20.000; un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non auto-sufficienti; attività di supporto all'autonomia e alla comunicazione personale degli studenti con disabilità) e di istruzione universitaria (borse di studio), lasciando indeterminati quelli relativi all'istruzione scolastica e al trasporto pubblico locale.

Tale legge, però, non si limita a ricondurre alcune tipologie di beni e di servizi nel novero delle prestazioni da garantire uniformemente su tutto il territorio nazionale, ma subordina siffatta garanzia alla definizione dei costi unitari, dei fabbisogni standard e dei meccanismi di controllo.

Nella specie, infatti, la determinazione dei L.E.P. non si risolve in un'elencazione di beni e di servizi, ma è associata all'enumerazione degli stessi, all'individuazione delle risorse necessarie al loro finanziamento e alla predisposizione di una piattaforma di monitoraggio delle erogazioni, in ossequio alla logica per la quale possono essere ricomprese tra i livelli essenziali soltanto le prestazioni misurabili in termini numerici ed economico-finanziari.

Questa misurazione è affidata al Sistema di Garanzia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (Si.Ga.L.E.P.), uno strumento di tutela basato sull'applicazione dei "fabbisogni standard monetari", e cioè su una metodologia di calcolo in grado di generare una misura sintetica della domanda di beni e di servizi registrata in ciascun A.T.S. (Ufficio Parlamentare di Bilancio, G. Crisafi).

Tale misura sintetica è espressa in valori monetari ed è ottenuta attraverso la combinazione ponderata di indicatori demografici (popolazione, aspettativa di vita, tasso di mortalità), territoriali (ab/km²), socioeconomici (reddito pro capite, occupazione, povertà), familiari (struttura del nucleo) e gestionali-organizzativi (modalità di erogazione dell'offerta).

La legge di bilancio stabilisce che detti valori monetari – o, meglio, i L.E.P. che essi esprimono – sono finanziati esclusivamente tramite le risorse disponibili a legislazione vigente, con la conseguenza che la combinazione ponderata degli indicatori sopra citati soggiace necessariamente al principio dell'equilibrio di cui agli art. 81 e 119 Cost.

Siffatte risorse, così come destinate al finanziamento dei L.E.P., non sono ripartite tra singole categorie di prestazioni, in conformità ai paradigmi di distribuzione della spesa invalsi sinora, ma sono preposte alla remunerazione di dotazioni onnicomprensive, che integrano beni e servizi di vario genere e che sono in grado di garantire una presa in carico globale, senz'altro più coerente con la natura multidimensionale dei bisogni da soddisfare mediante le soglie prestazionali di cui all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost.

3. In buona sostanza, la legge di bilancio 2026 segna il passaggio da un modello "atomistico", nell'ambito del quale la spesa per i L.E.P. era stanziata prestazione per prestazione, a un modello "olistico", orientato al finanziamento di

pacchetti eterogenei di prestazioni (Porcelli).

L'adozione di questo modello, così come associata alla metodologia di calcolo dei fabbisogni standard monetari, è certamente da leggere con favore, poiché promuove l'efficientamento delle dinamiche allocative, generando risparmi di spesa da impiegare nella determinazione dei nuovi L.E.P. e nel miglioramento tipologico, qualitativo e quantitativo di quelli esistenti.

Tuttavia, sebbene i meccanismi in disamina siano preordinati al recupero di risorse da reinvestire nel finanziamento dei L.E.P., i soli stanziamenti aggiuntivi previsti per l'anno 2026 sono quelli destinati alle *équipe* multidisciplinari presenti negli A.T.S. (200 milioni annui a decorrere dall'anno 2027) e alle borse di studio per studenti universitari (250 milioni annui a decorrere dall'anno 2026): ancora troppo poco, se si considerano le esigenze sanitarie, sociosanitarie e assistenziali registrate nelle varie Regioni, soprattutto del Mezzogiorno (Svimez; L. Pelliccia).

La legge di bilancio, infatti, dispone che tutti gli altri L.E.P. introdotti dalla stessa sono finanziati con le risorse disponibili a legislazione vigente: così è per quelli relativi all'assistenza domiciliare dei soggetti non auto-sufficienti, la cui erogazione è espressamente modulata in ragione della capienza dei bilanci pubblici, e per quelli concernenti l'autonomia e la comunicazione personale degli alunni e degli studenti con disabilità, da assicurare in via progressiva ma sempre e solo nei limiti degli stanziamenti programmati.

E lo stesso dicasi per le soglie prestazionali determinate in materia di sanità, che pure sono sovvenzionate fino a concorrenza di risorse.

Siffatti condizionamenti, però, finiscono per contraddire l'essenzialità stessa delle prestazioni, che potranno essere negate se le risorse appostate in bilancio non saranno sufficienti a coprire le esigenze dei richiedenti: nella specie, quindi, non è l'effettività del bisogno a legittimare l'erogazione, ma il rispetto di vincoli economico-finanziari che prescindono dalle necessità degli aventi diritto, e ciò a conferma di un rapporto a proporzionalità inversa tra richiedenti ed erogazioni e a proporzionalità diretta tra erogazioni e capienza budgetaria (Ufficio Parlamentare di Bilancio, G. Crisafi).

Detti condizionamenti, poi, rischiano di essere acuiti dalla frammentazione delle fonti di finanziamento, dal momento che i L.E.P. sono finanziati tramite risorse comunali proprie, trasferimenti statali ai Comuni e trasferimenti statali alle Regioni: una tale frammentazione, che è la risultante di un'ambiziosa governance multilivello, tende a rendere farraginoso la ripartizione delle risorse tra Comuni, A.T.S. e Regioni, mettendo a repentaglio l'equità, l'efficienza e l'appropriatezza delle erogazioni.

La legge di bilancio, ad ogni modo, sembra consapevole di questi rischi e, infatti, demanda ad un apposito atto normativo l'individuazione di criteri di distribuzione della spesa in grado di garantire finanziamenti congrui, puntuali e coordinati.

Questi criteri, tra l'altro, dovranno essere espressamente correlati ai nuovi meccanismi di monitoraggio, e ciò al fine di verificare se il complesso delle erogazioni - e, di conseguenza, la spesa per distribuita tra i vari enti - sia in quantità tale da assicurare effettività ai L.E.P.: se non lo fosse, infatti, sarebbe applicabile la procedura sanzionatoria di cui alla legge n. 213/2023, che prevede il commissariamento degli enti eventualmente inadempienti.

4. Nonostante le rappresentate criticità, peraltro acuite dall'endemica carenza di risorse, è indubbio che la legge di bilancio 2026 apporti un contributo significativo alla strutturazione di paradigmi allocativi più performanti, idonei a preservare il finanziamento di soglie prestazionali poste a salvaguardia di bisogni umani primari.

La strada per l'accrescimento delle tutele è senz'altro in salita, ma i richiamati meccanismi di ottimizzazione della spesa incidono in maniera sensibile sulle erogazioni, favorendo interventi territorialmente uniformi e finanziariamente sostenibili, più in linea con le finalità di protezione umana dell'ordinamento costituzionale.

Al contempo, però, desta perplessità il fatto che i L.E.P. introdotti dalla nuova legge di bilancio siano stati

determinati in assenza di coperture budgetarie supplementari: una tale previsione è contraria alle logiche di effettività del bisogno e di omogeneità territoriale sottese all'art. 117, c. 2, lett. m), Cost. e, così come strutturata, non solo non è in grado di garantire pari dignità sociale, eguaglianza sostanziale e unità nazionale, ma rischia addirittura di consolidare le iniquità, le inefficienze e i divari che già connotano il Paese (E. Masci).

Aumentano i L.E.P., ma non le risorse destinate al loro finanziamento: una scelta che potrebbe apparire paradossale, ma è bene tenere a mente che i fabbisogni standard monetari, il modello olistico di finanziamento e i nuovi criteri di ripartizione sono per l'appunto volti al reperimento delle risorse mancanti...