I Livelli essenziali nella Legge di bilancio 2023

Franco Pesaresi, | 21 febbraio 2023

Per affrontare il tema, piuttosto complesso, delle norme relative ai Livelli essenziali contenute nella Legge di Bilancio 2023 occorre innanzitutto introdurre una breve illustrazione di che cosa sono i Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Che cosa sono i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali?

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP**)** costituiscono il nucleo di prestazioni da erogare in modo uniforme sul territorio nazionale al fine di garantire la tutela dei diritti civili e sociali nelle diverse macroaree definite dalla legge (sanità, scuola, assistenza, trasporti, ecc.) per tutti i cittadini indipendentemente dalla regione di residenza. La Costituzione ha attribuito la loro definizione alla competenza esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera m) Cost.).

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito inoltre che i LEP indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché il nucleo invalicabile di garanzie minime per rendere effettivi tali diritti. (sentenza n. 220 del 2021).

L'art. 20, comma 2, della legge n. 42 del 2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) ha stabilito che la legge statale disciplina la determinazione dei LEP.

Allo stato attuale, numerose norme statali hanno individuato i LEP nelle materie di competenza concorrente e in quelle di competenza esclusiva che potrebbero rientrare nelle intese Stato-Regione per l'attuazione dell'autonomia differenziata.

Per esempio, sul fronte dell'assistenza si segnala che, più recentemente, l'art. 1, comma 159, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) ha fornito una definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) – sottoinsieme della più ampia categoria dei LEP, analogamente LEA (sanità) – come "gli interventi, i servizi, le attività e le prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità".

Il successivo comma 160 ha previsto che, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio, nonché di concorrere all'attuazione degli interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale, i LEPS sono realizzati dagli ambiti territoriali sociali (ATS).

I successivi commi 167 e 169 della legge di bilancio 2022 hanno stabilito, infine, che rispettivamente con DPCM e con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali siano, nel primo caso, determinate le modalità attuative dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti e, nel secondo caso, definiti i LEPS negli altri settori del sociale individuati dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000. Giova sottolineare che queste disposizioni normative mantengono intatta la loro efficacia perchè, come si dirà di seguito, non sono state annullate o modificate dalla Legge di Bilancio 2023, con particolar riferimento alle norme sui Livelli essenziali.

Livelli essenziali e Legge di Bilancio 2023

La Legge di Bilancio 2023 ha approvato delle norme relative all'accelerazione del processo di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

Nel settore sanitario e nel settore scolastico, per esempio, i Livelli essenziali sono già stati approvati ma chi si occupa di assistenza e di servizi sociali magari avrà esultato perché questi sono attesi da oltre vent'anni. In realtà non c'è nessun rinnovato interesse per i Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) mentre c'è un grande interesse per l'autonomia differenziata delle regioni e i Livelli essenziali rappresentano una pre-condizione per avviarla. È per questo che vengono rimessi in campo.

Infatti le norme per l'accelerazione della definizione dei LEP sono esplicitamente finalizzate:

- **all'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario**;
- al superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni;
- ad erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale;
- alla garanzia di uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali;
- all'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La Legge di Bilancio 2023 instaura un collegamento diretto tra la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e l'attuazione dell'autonomia regionale differenziata, vale a dire la realizzazione del processo di attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni ordinarie nelle materie di legislazione concorrente e in alcune materie di legislazione esclusiva dello Stato.

A questo fine, è istituita, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP, presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita da Ministri competenti nelle materie chiamate in causa dai compiti e dalle funzioni della Cabina di regia, oltre che dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI.

Il comma 793 dell'art. 1 della Legge 197/2022 fissa i seguenti compiti e gli obiettivi che la Cabina di regia è chiamata a conseguire, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e in coerenza con i relativi obiettivi programmati, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge di bilancio 2023:

1. effettua una **ricognizione della normativa** statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni a statuto ordinario in ognuna delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione[note]Art. 116, comma 3 Costituzione: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) (norme generali sull'istruzione) e s) (tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei princ?pi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata." Art. 117, comma 3, Costituzione: Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; **tutela della salute**; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princ?pi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.[/note];
2. effettua una **ricognizione della spesa storica** a carattere permanente dell'ultimo triennio, sostenuta dallo Stato in ciascuna regione per l'insieme delle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, per ciascuna materia e per ciascuna funzione esercitata dallo Stato;
3. individua le materie o gli ambiti di **materie che sono riferibili ai LEP**, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard;
4. determina, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 196/2009, e, comunque, nell'ambito degli stanziamenti di bilancio a legislazione vigente, i LEP, sulla base delle ipotesi tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard.

Il comma 794 stabilisce che la Commissione tecnica per i fabbisogni standard, sulla base della ricognizione effettuata e a seguito delle attività della Cabina di regia, trasmette a quest'ultima le ipotesi tecniche inerenti alla determinazione dei costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Il comma 795 prevede che entro sei mesi dalla conclusione delle attività, la Cabina di regia predisponga uno o più schemi di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) con cui sono determinati, anche distintamente, i LEP e i correlati costi e fabbisogni standard nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione (Servizio Studi Camera e Senato, 2022).

Le disposizioni appena approvate con la Legge di Bilancio 2023 comportano che siano escluse dalla ricognizione e dai provvedimenti conseguenti i Livelli essenziali che si occupano delle prestazioni sociali (LEPS) e quindi di assistenza e servizi

sociali. Questo accade perché la macroarea dell'assistenza non è ricompresa fra quelle indicate nel 3° comma dell'art.116 della Costituzione. Questo aspetto colpisce perché i LEPS sono assolutamente necessari per ridurre le straordinarie differenze regionali nell'accesso ai servizi sociali, dopo oltre 20 anni di attesa.

L'aspetto sorprendente è che le procedure individuate non prevedono un coinvolgimento delle Camere neanche in sede consultiva nel procedimento di adozione dei suddetti DPCM di determinazione dei LEP e dei correlati costi e fabbisogni standard, diversamente da quanto previsto in altri procedimenti di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni contemplati dalla legge ordinaria (ad esempio, per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) di cui al DPCM 12 gennaio 2017, approvato dopo essere stato sottoposto al parere delle Commissioni parlamentari competenti). Si rammenta a questo proposito che l'art. 20, comma 2, della legge n. 42/2009 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale) ha stabilito che **la legge statale disciplina la determinazione dei LEP**, il che farebbe supporre la necessità di una Legge parlamentare o, come è accaduto nel caso dell'approvazione dei LEA sanitari con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (DPCM), almeno l'acquisizione del parere delle Commissioni parlamentari competenti. Questa procedura che si sottrae dalle determinazioni del Parlamento relativamente ai diritti sociali e civili rischia di incappare nell'incostituzionalità se solo supererà l'attività ricognitoria per introdurre nuovi LEP o modificare gli attuali.

La sintesi è, dunque, che entro il 2023, dovrebbero essere approvati dei DPCM con i quali:

- saranno rideterminati i LEP già esistenti e cioè già approvati con norme statali (senza alcun passaggio Parlamentare),
- per ognuno di questi saranno definiti costi e fabbisogni standard (e cioè essenzialmente i finanziamenti che dovranno essere destinati all'attuazione dei LEP già esistenti),
- e che questi riguarderanno le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e quindi con esclusione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che non sono previsti nel citato comma della Costituzione Italiana.

Qualche valutazione

La disciplina contenuta nella manovra di bilancio 2023 sembra limitarsi a sistematizzare l'esistente, assumendo come LEP i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio e rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard.

In altri termini, la disciplina posta dalla Legge di Bilancio è rivolta essenzialmente all'individuazione dei LEP di cui consentire l'erogazione in ogni Regione mediante finanziamenti collegati ai fabbisogni standard, quale condizione preliminare per l'attribuzione di ulteriori condizioni di autonomia.

Ma proprio perché si è previsto che l'intero processo è vincolato dall'invarianza finanziaria e si concluderà con DPCM, ovvero con atti non dotati di forza di legge, il risultato finale della disciplina introdotta con la legge di bilancio comporterà inevitabilmente che la rilevazione concernerà soltanto LEP fondati o comunque rintracciabili nella vigente normativa legislativa. Pertanto, da tale procedimento di emersione e ufficializzazione non ne potrà in alcun modo scaturire l'incremento complessivo della spesa pubblica.

Ma se la spesa rimane invariata rimane intatto e forse addirittura peggiorato il tema dei divari territoriali. In altre parole, Se si intaccano i divari territoriali occorrerà spostare risorse da chi già le percepisce per ridurli mentre in caso contrario non si permetterà all'intera nazione di fare passi avanti nell'applicazione dei Livelli essenziali e dunque nella riduzione delle grandi differenze territoriali nella disponibilità di servizi. Ipotesi quest'ultima cha sembra la più probabile dato che non pare che sia previsto alcun meccanismo per superare i divari territoriali, in quanto non possono essere determinati – né tantomeno finanziati – i LEP relativi a prestazioni che non vengano già erogate.

Quel che è certo è che la valutazione delle risorse da trasferire alle Regioni che chiederanno nuovi spazi di autonomia dovrebbe avvenire sulla base di una fotografia della situazione attuale.

In questo quadro, non si registra nessuna attenzione per il tema dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) che devono essere ancora definiti (salvo una decina) e che sono esclusi dal percorso di ricognizione e di determinazione del fabbisogno finanziario. Questo, nel prossimo futuro, potrebbe comportare due possibili esiti, alternativi fra loro:

1. Tutte le attenzione del Governo relative ai Livelli essenziali saranno concentrate sul percorso definito dalla Legge di Bilancio 2023 e non ci sarà spazio alcuno per la determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) perché questo potrebbe creare confusione e contraddizioni formali rispetto ad un percorso di cristallizzazione dei provvedimenti precedenti relativi ai LEP, necessario per permettere la ricognizione di normative e fabbisogni finanziari;

2. Siccome per i LEPS non ci sono i vincoli normativi e finanziari stabiliti dalla Legge di Bilancio 2023, il Governo, così come indicato nei commi 167 e 169 della legge di bilancio 2022 (che rimangono validi ed efficaci) rispettivamente con DPCM e con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, dovranno essere determinate le modalità attuative dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti e i LEPS negli altri settori del sociale individuati dall'art. 22 della legge n. 328 del 2000.

Vedremo in futuro quali saranno le decisioni che su questo assumerà il Governo, consapevoli del fatto che la seconda ipotesi appena illustrata relativa ai LEPS rimane percorribile, legittima e urgente anche alla luce del nuovo quadro normativo delineato dalla Legge di Bilancio 2023.

Bibliografia

- L. 29 dicembre 2022, n. 197: "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025*".
- Salerno G.M., *Con il procedimento i determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata,* Federalismi.it 11/1/2023
- Servizio Studi Camera dei Deputati e Senato della Repubblica, dossier Legge di bilancio 2023, 24/12/2022, volume 1.
- Ufficio Parlamentare di bilancio (UPB), Audizione nell'ambito dell'esame del DDL di bilancio per il 2023, 5 Dicembre 2022.