Il Disegno di Legge Delega sui LEP – Prime note

Michelangelo Caiolfa, | 31 luglio 2025

Proseguendo idealmente nella scrittura del numero di *Prospettive Sociali e Sanitarie* dedicato ai Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LEPS), può forse essere utile aggiungere qualche breve nota riferita al *'Disegno di legge recante delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni' (DDL-LEP)* anche se questo dispositivo non riguarda direttamente la funzione fondamentale di 'Assistenza Sociale', essendo limitato alle cosiddette materie di livello regionale suscettibili di autonomia differenziata. Tuttavia alcuni approcci, meccanismi e contenuti di questo grande processo potrebbero avere delle ripercussioni indirette anche sulla costruzione dei LEP in ambito sociale.

Lo scritto di basa sulla versione del DDL portata alla discussione del Consiglio dei Ministri, non essendo stato ancora pubblicato il suo articolato definitivo. Rispetto a una materia così ampia, importante e complessa, ovviamente queste prime note riportano solo qualche considerazione estemporanea allo scopo di suscitare delle riflessioni iniziali, basate prevalentemente sulla lettura fornita da ***'Le Regioni e l'autonomia differenziata. Camera dei Deputati 2025'***. Per una trattazione adeguata e approfondita della materia è assolutamente indispensabile, e doveroso, fare riferimento alla migliore e più accreditata letteratura specialistica.

L'autonomia differenziata

L'autonomia differenziata prevista dall'articolo 116 della Costituzione italiana, terzo comma, rappresenta il processo che le Regioni a statuto ordinario possono richiedere di attivare per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in ambiti specifici, diversi da quelli già riconosciuti alle Regioni a statuto speciale.

Le prime disposizioni sulla materia risalgono alla Legge di stabilità 2014, ma soltanto nel 2018 sono stati sottoscritti i primi accordi preliminari tra lo Stato e tre Regioni. Successivamente altre sei Regioni hanno formalmente manifestato l'intenzione di avviare un percorso analogo. Ha fatto seguito un periodo di intenso confronto politico e tecnico-istituzionale, nel corso della quale si è progressivamente affermata l'opportunità di far precedere la sottoscrizione delle intese da una legge-quadro nazionale, volta a definire in maniera organica le modalità attuative dell'articolo 116, terzo comma.

In tale contesto si inserisce la Legge 86/2024, che stabilisce i principi generali per il conferimento, la modifica e l'eventuale revoca delle ulteriori forme di autonomia alle Regioni. Il provvedimento disciplina, in particolare, le materie suscettibili di differenziazione, le finalità e i principi generali dell'autonomia differenziata, le procedure per la stipula delle intese tra Stato e Regioni, la definizione e il monitoraggio dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), l'istituzione della Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali e le misure perequative finalizzate a garantire i principi di coesione territoriale e solidarietà sociale.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 192/2024, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale sollevata nei confronti dell'intera legge, ma ha contestualmente sancito l'illegittimità di alcune specifiche disposizioni ed è intervenuta con un'interpretazione costituzionalmente orientata su altri articoli.

Anche alla luce dei rilievi contenuti nella pronuncia della Corte, nel maggio 2025 è stato presentato presso il Consiglio dei Ministri un Disegno di Legge Delega finalizzato alla determinazione dei LEP, passaggio imprescindibile per la concreta attivazione del processo di autonomia differenziata. Le materie potenzialmente oggetto di devoluzione e trattate dal DDL-LEP comprendono: tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica, alimentazione, ordinamento sportivo, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, energia, beni culturali e ambiente.

L'articolo 2 del Disegno di Legge Delega sui LEP

L'articolo 2 del DDL-LEP disciplina i principi e i criteri direttivi generali della delega legislativa, e si articola in quattro commi.

Il **comma 1** enuncia la finalità principale della delega, individuata nel superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali. A tal fine, richiama esplicitamente i principi costituzionali sanciti dagli articoli 2, 3

(secondo comma), 5 e 119 (quinto comma), e stabilisce che l'esercizio della delega da parte del Governo debba avvenire nel pieno rispetto dei principi affermati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 192/2024. Il comma elenca inoltre undici principi e criteri direttivi generali che orientano l'attuazione della delega.

Il **comma 2** richiama, per ciascun LEP o gruppo di LEP, i relativi costi e fabbisogni standard come definiti dalla Legge 42/2009 sul federalismo fiscale, che saranno determinati e adottati tramite appositi decreti del Presidente del Consiglio dei ministri.

Il **comma 3** disciplina le modalità procedurali per l'esercizio della delega, stabilendo che l'aggiornamento tecnico dei LEP debba avvenire in tempi congrui, nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e delle risorse effettivamente disponibili. Viene inoltre assicurato il coinvolgimento della Conferenza Unificata e delle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, al fine di garantire un adeguato livello di partecipazione istituzionale.

Il **comma 4** individua nel Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie della Presidenza del Consiglio dei Ministri il soggetto competente per la predisposizione degli schemi dei decreti legislativi attuativi della delega.

Dalla lettura del DDL-LEP scaturisce immediatamente una prima riflessione in relazione alla funzione fondamentale di Assistenza Sanitaria e ai connessi Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), perché sembra emergere l'esclusione della sanità dal perimetro oggettivo di determinazione dei LEP previsto dal disegno di legge delega. Una scelta d'altro canto coerente con le conclusioni del Comitato Cassese, che identificano i LEP in sanità con i Livelli essenziali di assistenza (LEA) già fissati dalla normativa.

Rimane tuttavia aperta una questione cruciale: la profonda differenza che contraddistingue il rapporto tra il Fondo Sanitario Nazionale e i LEA sanitari, rispetto al rapporto tra la Fiscalizzazione degli oneri finanziari e i LEP che invece caratterizza tutte le altre funzioni, e di cui si fa cenno nel paragrafo più avanti.

Tre elementi generali da evidenziare ai fini della determinazione dei LEPS

Tra gli undici principi e criteri direttivi generali previsti al comma 1 dell'articolo 2 del DDL- LEP, meritano particolare attenzione tre contenuti che in futuro potrebbero rilevarsi significativi anche ai fini della determinazione dei LEP in ambito Sociali:

- La definizione di standard organizzativi e modalità di erogazione.
- La previsione di obiettivi di servizio intermedi
- La distinzione tra LEP quantificabili e LEP non quantificabili.

Art. 2, comma 1, lettera d)

Questa disposizione prevede che, per ciascun LEP individuato, vengano definiti standard organizzativi e di attività, nonché le modalità di erogazione delle relative prestazioni, quando queste condizioni siano necessarie per garantirne omogeneità e uniformità su tutto il territorio nazionale. Si tratta di un passaggio particolarmente rilevante, perché sembra affrontare in termini generali gli stessi contenuti che sono stati già esplorati nell'ambito sociale attraverso la concettualizzazione dei LEPS di processo e dei LEPS di organizzazione.

Per i LEPS di processo il primo riferimento normativo esplicito è rintracciabile nel PNNA 2022-2024, che definisce cinque macro-fasi del processo assistenziale considerate come elementi essenziali e indispensabili per l'adeguata erogazione delle prestazioni. Per quanto concerne i LEPS di organizzazione, un riferimento rilevante è contenuto nell'articolo 23 del D.Lgs. 147/2017 (quarto comma) che recita: *'L'offerta integrata di interventi e servizi [...] costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili'*; una formulazione che anticipa l'idea di un'infrastruttura organizzativa come elemento costitutivo dell'essenzialità del processo e della prestazione.

Art. 2, comma 1, lettera e)

Questa disposizione introduce un principio di gradualità attuativa dei LEP, affermando che la loro determinazione debba avvenire nel rispetto degli equilibri della finanza pubblica e degli obiettivi programmati, con la possibilità – qualora necessario – di definire obiettivi di servizio intermedi volti a scandire nel tempo il percorso verso la piena attuazione dei LEP. Si tratta di una impostazione chiara ed esplicita, che supera l'interpretazione precedentemente diffusa secondo cui gli obiettivi di servizio e i LEP costituirebbero strumenti alternativi tra loro. Al contrario, il DDL-LEP propone un impianto integrato in cui i LEP possono essere accompagnati nella loro realizzazione attraverso obiettivi intermedi, calibrati sulle effettive disponibilità

finanziarie, in coerenza con quanto stabilito dalla Legge 86/2024.

Nel contesto delle politiche sociali questa previsione si presta a generare sviluppi particolarmente interessanti, perché consente di introdurre degli obiettivi operativi ben precisi su cui basare la costruzione degli strumenti di programmazione multilivello – nazionale, regionale e locale – in attuazione dei LEPS.

Art. 2, comma 1, lettera f)

Questa disposizione introduce una distinzione metodologica di rilievo tra LEP quantificabili e LEP non quantificabili. Questi ultimi si riferiscono a prestazioni per le quali non è possibile individuare elementi strutturali sufficientemente oggettivi per la determinazione del fabbisogno standard per ciascun ente, rendendo necessaria l'individuazione di criteri alternativi di misurabilità e monitoraggio.

Nel campo delle prestazioni sociali questo approccio potrebbe produrre evoluzioni significative, superando l'attuale vincolo – talvolta interpretato in maniera eccessivamente rigida – che richiede la piena analiticità e standardizzazione dei costi per ciascun LEPS in regime di efficienza. Potrebbe aprirsi così lo spazio per una governance adattiva, fondata su parametri qualitativi, indicatori di processo o risultati attesi, che permetta di tutelare l'effettività dei diritti sociali anche in assenza di una piena quantificazione economica.

Alcuni meccanismi alla base del rapporto tra LEP e Autonomia differenziata

Seguendo gli ampi approfondimenti proposti dallo studio 'Le Regioni e l'autonomia differenziata. Camera dei Deputati 2025', che tratta del rapporto tra la Legge 86/202 e la sentenza della Corte Costituzionale 192/2024, è possibile estrapolare alcuni dei principali meccanismi posti alla base del rapporto tra LEP e Autonomia differenziata.

Prestazioni in beni e servizi. Il concetto di LEP che sembra implicito nel disegno di legge riguarda specifiche prestazioni da garantire ai cittadini in termini di beni e servizi. Ciò comporta che il finanziamento di tali prestazioni dovrà necessariamente essere determinato valorizzando questi beni e servizi per un costo unitario di fornitura stimato in condizioni di efficienza.

Compartecipazioni regionali. Per l'individuazione dei beni e delle risorse umane, strumentali e finanziarie necessarie per l'esercizio da parte della Regione delle condizioni di autonomia è prevista l'istituzione di una Commissione paritetica Stato-Regioni-Autonomie locali, che ha il compito di formulare proposte in merito. Il finanziamento dovrà, comunque, essere basato sulla compartecipazione regionale ad uno o più tributi erariali.

Fiscalizzazione dei trasferimenti statali. Le risorse occorrenti per l'esercizio da parte della Regione delle condizioni di autonomia sono individuate con un criterio che assume come parametro la gestione efficiente escludendo, in linea di principio, il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite. Lo Stato adotta misure perequative e di promozione dello sviluppo economico, della coesione, della solidarietà sociale individuando anche alcune fonti per le relative risorse; trova comunque applicazione la normativa volta ad assicurare l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario attraverso la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali.

Congruità degli oneri finanziari. Spetta alla Corte dei Conti riferire annualmente alle Camere sui controlli effettuati, con riferimento in particolare alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti al trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e al rispetto del principio dell'equilibrio di bilancio.

Le materie cosiddette 'No-LEP'. La sentenza della Corte ha inoltre precisato che, alla luce della necessità di determinare il relativo LEP (e costo standard) – qualora si trasferisca una funzione attinente ad un diritto civile o sociale – nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come 'No-LEP', i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia 'No-LEP' e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Considerazioni provvisorie a conclusione di queste prime note

In massima sintesi, per quanto riguarda la determinazione dei LEP ai fini dell'autonomia differenziata è forse possibile descrivere una dinamica di questo tipo:

- Il concetto di LEP riguarda prestazioni da garantire ai cittadini in termini di beni e servizi.
- Il loro finanziamento è determinato valorizzando il costo unitario di fornitura stimato in condizioni di efficienza, e si baserà sulla compartecipazione regionale a uno o più tributi erariali.
- In linea di principio è escluso il riferimento alla spesa storica, e la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti statali assicura l'autonomia di entrata delle regioni.
- La Corte dei Conti verifica la congruità degli oneri finanziari.
- Se si trasferiscono funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, è necessaria la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard).

Non si trasferiscono materie intere ma funzioni specifiche, e alcuni degli elementi caratterizzanti i LEP presentano degli aspetti interessanti come: la determinazione sia di standard organizzativi e di attività, che delle modalità di erogazione delle prestazioni; la possibilità di fissare degli obiettivi di servizio intermedi; la distinzione tra LEP quantificabili dai LEP non quantificabili.

A quanto pare la funzione fondamentale di Assistenza Sanitaria è fuori dall'attuale perimetro della determinazione dei LEP ai fini dell'autonomia differenziata, mentre la funzione fondamentale di Assistenza Sociale sembrerebbe non essere oggetto della fiscalizzazione dei trasferimenti statali (anche se il decreto attuativo della Delega fiscale in materia di tributi regionali e locali deve ancora assestarsi definitivamente). Tuttavia è davvero difficile pensare che tutto questo non abbia poi riflessi indiretti anche sulle modalità e i meccanismi reali di determinazione dei LEP in ambito sociale.

Sembrano emergere due assetti distinti:

1. Per la Sanità è confermato un impianto storico che si basa sul fondo nazionale alimentato dalla fiscalità generale, in riferimento a una forma di assicurazione sanitaria pubblica e universalistica; la cui funzione fondamentale, tuttavia, è di competenza regionale. In questa materia i LEA sono riferiti all'intera funzione fondamentale e svolgono anche il ruolo di sistema nazionale di garanzia. Questo impianto è nato ben prima della riforma costituzionale del 2001 e del cosiddetto 'federalismo fiscale', il percorso aperto per l'autonomia differenziata ha deciso di non toccarlo conservandone intatte le sue peculiarità.
2. Nell'ambito dell'autonomia differenziata sta emergendo un impianto del tutto diverso, in cui i LEP sono riferiti a funzioni specifiche (non a intere materie) concernenti i diritti civili e sociali, e sono definiti 'a costo standard in condizione di efficienza'. Vengono finanziati attraverso la fiscalizzazione dei trasferimenti statali assegnando alle singole regioni quote congrue di tributi erariali.

Dopo l'approvazione della legge 238/2000, il mondo del sociale guardava ai suoi LivEAS sperando di ritrovarsi un giorno in una costruzione molto simile ai LEA, seppure in scala molto ridotta, e invece molto probabilmente l'assetto futuro sarà piuttosto simile a quello che si preannuncia per gli altri LEP. Tuttavia occorre sottolineare con preoccupazione che se per le funzioni di competenza regionale è forse ipotizzabile un impianto come quello della fiscalizzazione dei tributi erariali, con tutto quello che comporta rispetto alle questioni della coesione e dell'equità nazionale, è invece veramente difficile pensare a un meccanismo analogo per una funzione nella competenza di 7.896 comuni i cui LEPS sono da organizzare ed erogare in circa 600 ATS.

Da queste primissime, e del tutto provvisorie, considerazioni scaturiscono inevitabilmente alcune domande.

A quale dei due impianti faranno riferimento i LEP del Sociale? Cosa significa nel concreto che al momento non sono oggetto di 'fiscalizzazione'? Anche in questo ambito i LEPS saranno riferiti a singole funzioni? Se così fosse, come si fa poi a metterli in relazione con l'intera materia dell'Assistenza Sociale di competenza comunale? E quale sarà il loro reale sistema di finanziamento? È sufficiente il meccanismo dell'attuale fondo di perequazione nazionale a controbilanciare tutto questo?

Inoltre, quali ipotesi plausibili si possono avanzare per costruire l'integrazione strutturale tra LEA e LEPS in campo sociosanitario, se gli impianti di riferimento sono così diversi e il secondo non è stato ancora definito nella sua natura di fondo? Quali ipotesi possono essere anche solo immaginate per l'integrazione tra sociale e istruzione, tra sociale e lavoro, tra sociale e abitazione, in questo scenario così complesso e in profonda trasformazione?

Il Disegno di Legge Delega dove ancora espletare il suo iter parlamentare e le funzioni considerate non ricomprendono le materie dell'Assistenza Sociale, questo è certo; ma nella strada per la determinazione analitica dei LEPS e la loro organizzazione in un sistema nazionale di garanzia, auspicata da molti, a questo punto sembra molto difficile riuscire a evitare il confronto con i meccanismi di base aperti dal nuovo scenario.