



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Riunione Scientifica Siep 2025

Tavola rotonda

**Livelli essenziali delle prestazioni e
opportunità di accesso ai servizi
pubblici**

Alberto Zanardi – Università di Bologna

Università di Napoli Federico II, 19 settembre 2025

Livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e autonomia differenziata (AD): due piani che si incrociano

- Insoddisfazione sull'effettiva capacità dei LEP di tutelare i **diritti di cittadinanza** tra le varie aree del Paese dati i perduranti **squilibri territoriali** nell'**accesso ai servizi pubblici** talvolta anche centralizzati (istruzione e diversi livelli di apprendimento, LEA e diversa performance dei servizi sanitari regionali) Anche se di recente alcune **innovazioni positive**: determinazione degli obiettivi di servizio per asili e trasporto studenti disabili, dei LEP nell'ambito dei servizi sociali (LEPS), della non- autosufficienza, della tutela dell'ambiente (LEPTA). Il quadro complessivo resta comunque **frammentato e disorganico**
 - La discussione sui LEP è però spinta soprattutto dal **processo di attuazione dell'AD** Nella prospettiva del decentramento (asimmetrico) di funzioni pubbliche oggi statali che coinvolgono diritti civili e sociali, la determinazione dei LEP da parte dello Stato ha l'obiettivo di garantire che l'**autonomia degli enti decentrati** sia comunque esercitata in coerenza con **standard uniformi**, e anche di fornire un riferimento per la **valutazione delle risorse** da assegnare agli enti che assumono le nuove funzioni
- **commistione/ambiguità** nel dibattito sulla determinazione dei LEP

La legge Calderoli sull'AD

La **legge Calderoli** (86/2024) fornisce una cornice generale per l'attuazione dell'AD

Quanto alla **connessione tra LEP e AD**:

- **Procedura di determinazione legislativa** dei LEP nelle materie regionalizzabili secondo l'AD (23) → delega al governo (24 mesi) sulla base dei principi e criteri direttivi stabiliti nella LdB 2023
- **Distinzione** nelle materie regionalizzabili secondo l'AD tra **materie LEP** (14) e **materie non-LEP** (9) sulla base delle indicazioni del Comitato Cassese (CLEP)



Materie LEP e non-LEP

- **Materie LEP**: quelle per le quali la normativa vigente ha fissato, esplicitamente o anche implicitamente, dei LEP, cioè **standard di prestazioni** oppure **regole** concernenti **diritti civili e sociali** dei cittadini che devono essere garantiti su **tutto il territorio nazionale**
 - Il loro trasferimento alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD) richiede che **preventivamente** i LEP corrispondenti siano specificamente individuati dal governo mediante appositi Dpcm (e successivamente decreti legislativi)
 - Le **risorse finanziarie** da attribuire per la loro attuazione alle Rad devono essere parametrize non alla spesa attuale (spesa storica) ma a una **spesa standardizzata** stimata per ogni territorio regionale e aggiornata con cadenza almeno triennale
 - Se il governo decide di introdurre **LEP aggiuntivi** rispetto a quelli già nella normativa vigente, o li rivede in aumento per estendere le prestazioni, deve prevedere idoneo **finanziamento**
 - Le prestazioni attribuite alle RAD devono essere **monitorate** per verificare l'effettiva realizzazione dei LEP



Materie LEP e non-LEP

- **Materie non-LEP**: quelle per le quali invece la legislazione attuale non ha rinvenuto la necessità di stabilire dei LEP
 - Possono essere trasferite mediante intese **subito dopo l'approvazione** della legge Calderoli sulle basi di intese Stato-RAD
 - Le **risorse finanziarie** corrispondenti sono attribuite in relazione alla **spesa attuale**, senza **alcun monitoraggio** sulle prestazioni rese



Materie LEP e non-LEP

Materie Lep	Materie non-Lep
Istruzione	Organizzazione della giustizia di pace
Norme generali sull'istruzione	Rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni
Tutela della salute	Commercio con l'estero
Alimentazione	Previdenza complementare e integrativa
Tutela e sicurezza sul lavoro	Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	Professioni
Ordinamento sportivo	Protezione civile
Ordinamento della comunicazione	Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario
Governo del territorio	Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale
Grandi reti di trasporto e di navigazione	
Porti e aeroporti civili	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	



La sentenza della Corte costituzionale

La **sentenza della Corte costituzionale** (192/2024) dichiara l'incostituzionalità di alcune disposizioni della legge Calderoli e fissa una serie di principi fondamentali per un regionalismo (asimmetrico e simmetrico) coerente con la Costituzione

Quanto ai profili rilevanti per i **LEP**:

- E' possibile la regionalizzazione non di **interesse materie** ma soltanto di **specifiche funzioni** → i LEP vanno riferiti a **singole funzioni** → indebolimento della distinzione tra **materie LEP** e **materie non-LEP** → «Se lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una **materia non-LEP** e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa **determinazione del relativo LEP**»
- Incostituzionale il procedimento della legge Calderoli per la **determinazione dei LEP** perché basato su una “delega in bianco”, cioè priva di **specifici principi e criteri direttivi** fissati dal Parlamento



CLEP e regionalismo simmetrico

Parallelamente alla legge Calderoli procedono i lavori su **due tavoli**:

1) Attività istruttoria del **Comitato Cassese** – CLEP:

- **Ricognizione dei LEP** già presenti nella normativa vigente
→ distinzione tra materie LEP e non LEP; individuazione di **283 LEP** nelle materie LEP
- Individuazione di una **tassonomia dei LEP**:
 - **LEP a beneficio individuale**: prestazioni pubbliche di servizi individuali da garantire ai cittadini (es. rete scolastica, n. scuole, n. alunni per classe)
 - **LEP a beneficio collettivo**: prestazioni pubbliche con finalità collettive (es. monitoraggio qualità dell'aria, acqua e suolo)
 - **LEP relativi a regole e vincoli nazionali**: regolamentazione pubblica su comportamenti pubblici e privati (es. standard urbanistici, limiti al consumo del suolo, esami di Stato)
- Indicazioni sulle metodologie per la **valorizzazione finanziaria dei LEP** delle varie tipologie (costi standard e fabbisogni standard): **bottom-up** (es. obiettivi di servizio per gli asili) o **top-down** (es. LEA in sanità)?



CLEP e regionalismo simmetrico

2) Determinazione dei **LEP** per le **funzioni già assegnate a (tutte) le Regioni ordinarie** (federalismo regionale simmetrico – legge 42/2009, decreto 68/2011):

- Assistenza
- Istruzione
- Trasporto pubblico locale (solo spesa in conto capitale)
- (Sanità)

come base per l'attribuzione delle **risorse corrispondenti (costi e fabbisogni standard)** alle singole Regioni e per il funzionamento di un **sistema perequativo regionale**

Attuazione dell'impianto normativo per il **federalismo regionale (simmetrico)** prevista dal **PNRR** entro metà 2026

Per le **funzioni pubbliche multi-livello** (es. servizi sociali, politiche del lavoro, istruzione) necessità di **coordinamento** ed **integrazione** tra determinazione dei LEP statali e dei LEP decentrati e tra i LEP dei diversi livelli di governo decentrato (Regioni, Comuni, ATS)



Il ddl delega per la determinazione dei LEP

Il governo ha approvato (a maggio, solo ora presentato al Senato) un **ddl delega per la determinazione dei LEP**

9 mesi per formulare **decreti legislativi** che fissano i LEP (ancora solo per le 14 materie LEP)

Per rispondere ai **rilievi della Corte costituzionale**, il ddl, secondo il governo:

- fissa **criteri e principi direttivi specifici** per ciascuna materia, che dovranno essere approvati dal Parlamento
- prevede che la determinazione di LEP sia riferita a **specifiche funzioni pubbliche** (e non a materie)

Due osservazioni:

- **Rigida cornice finanziaria**: i decreti legislativi dovranno determinare, contemporaneamente ai LEP, i **corrispondenti costi e fabbisogni standard**, coerenti con le **risorse disponibili a legislazione vigente**. In caso di **nuovi LEP** necessità di predisporre le risorse necessarie
- **Esclusione della sanità** (i LEP sono già determinati – LEA; fabbisogni standard regionali già applicati)



Il ddl delega per la determinazione dei LEP

Resta l'**ambiguità di fondo** richiamata all'inizio

La determinazione dei LEP è finalizzata:

- all'**attuazione dell'AD** (ddl art. 1)?
Ma allora che senso ha procedere alla **determinazione preventiva dei LEP** in pressoché **tutte le funzioni pubbliche statali** se poi le Regioni richiederanno concretamente l'attribuzione soltanto di **alcuni ambiti di intervento**?
- a "favorire il pieno superamento dei **divari territoriali** nel godimento delle **prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali**" (ddl art. 2)?
Ma allora è realistico pensare che in 9 mesi si riesca a **rivalutare l'appropriatezza dei LEP oggi previsti** dalla normativa vigente e, se necessario, **rivederli, modificarli o introdurne** di nuovi?
Un programma a dir poco ciclopico

Al di là di un **riordinamento** normativo-formale dei LEP a partire da quadro attuale certamente frammentato ed eterogeneo (denominazione, fonti normative), il ddl finirà per essere una **mera conferma dei LEP già previsti dalla normativa vigente**?



I LEP alla prova: il caso dell'istruzione

- L'istruzione è prevalentemente di **competenza centrale** (agli enti territoriali: gestione del patrimonio edilizio, istruzione professionale, sistema educativo integrato 0-6 anni, i servizi ausiliari all'istruzione come trasporto scolastico, mense). Rientra tra le **materie regionalizzabili secondo l'AD**
- La spesa corrente per l'istruzione riguarda per 90% il **personale**
- L'istruzione è **fortemente presidiata da LEP** stabiliti dallo Stato, che abbracciano tutte le dimensioni fondamentali dell'offerta formativa e che guidano l'allocazione delle risorse finanziarie
- Per la materia istruzione il CLEP individua nella normativa vigente ben **30 LEP** (anche se con diversa denominazione)

I LEP nell'istruzione: esempi

Standard organizzativi, quantitativi o qualitativi, in termini di **input** delle prestazioni a favore degli studenti

- determinazione della rete scolastica per i vari ordini e gradi dell'istruzione pubblica
- formazione delle classi
- standard di edilizia scolastica e di dotazione digitale degli ambienti scolastici,

Parametri nazionali di regolazione di alcuni profili fondamentali dell'offerta formativa

- scansione e durata dei cicli scolastici
- curricula e programmi di studio
- caratteristiche della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione
- regolamentazione degli esami di Stato
- criteri per il riconoscimento delle scuole paritarie

Regole per la gestione del personale

- procedure selettive per il reclutamento del personale docente, dei dirigenti scolastici, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario
- formazione iniziale e in servizio dei docenti



LEP e apprendimenti

Perché allora in un ambito di responsabilità statale **così presidiato dai LEP** gli **apprendimenti degli studenti (*outcome*)** sono così **differenziati territorialmente**?

Invalsi (2024): alla fine delle superiori gli studenti che raggiungono un livello di apprendimento sufficiente in italiano (matematica): 63% (60%) nel Centro-Nord, 47% (39%) nel Mezzogiorno

- Talvolta i LEP sono formulati in termini **molto generali**, basati su concetti indeterminati di **“adeguatezza”** o di **“appropriatezza”** nel livello di attivazione dell’intervento pubblico
- Alcune prestazioni, oggi ritenute fondamentali per una cittadinanza sostanziale, **non sono ancora considerate LEP**. Es: il **tempo pieno** nelle scuole primarie caratterizzato da livelli di offerta molto differenziati tra territori regionali
- I LEP nell’istruzione fissano per lo più **pacchetti standard di input** (personale) in relazione alla distribuzione territoriale degli studenti, con limitate deroghe (es: aree montane, piccole isole, ecc.). Gli **apprendimenti** dipendono fortemente anche dal background familiare, dalle caratteristiche socio-economiche del contesto in cui opera la scuola, dal modulo orario. I LEP dovrebbero essere maggiormente **orientati agli outcome**, al raggiungimento di livelli di apprendimenti standard e finalizzati a colmare i loro divari territoriali





ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Grazie per l'attenzione!

www.unibo.it