

## **I livelli essenziali delle prestazioni nella legge di bilancio**

di Alberto Zanardi

Nell'ambito del disegno di legge di bilancio (DDLB) attualmente in discussione al Senato, gli articoli 123-128 intervengono sulla determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) in alcune funzioni pubbliche regionali di particolare rilievo. L'obiettivo è soddisfare la *milestone* prevista dal PNRR, che richiede di predisporre entro il primo trimestre del prossimo anno l'impianto normativo necessario alla concreta attuazione del federalismo fiscale per le Regioni a statuto ordinario (federalismo regionale simmetrico), di cui la determinazione dei Lep nelle materie già di competenza regionale (esclusiva o concorrente) costituisce un elemento fondamentale. Tuttavia, è difficile comprendere quali siano le effettive novità rispetto a quanto già previsto dalla normativa vigente che possano far decollare una riforma — quella del federalismo fiscale regionale — che attende da quindici anni di essere realizzata. Restano ancora irrisolti molti snodi essenziali, che impongono scelte urgenti.

Va innanzitutto ricordato che il d. Lgs. 68/2011, che avrebbe dovuto dare attuazione alla riforma del federalismo fiscale (l. 42/2009), stabilisce che in alcune materie già di competenza delle Regioni e che coinvolgono diritti civili e sociali dei cittadini lo Stato fissi dei Lep da garantire in tutti i territori. Si tratta in particolare delle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione (in particolare formazione professionale e diritto allo studio universitario), del trasporto pubblico locale, curiosamente limitato alla sola componente della spesa in conto capitale, e di ulteriori materie eventualmente individuate dalla legge. Ma la determinazione dei Lep non basta: l'attuazione del federalismo fiscale regionale richiederebbe anche la fiscalizzazione dei trasferimenti statali a favore delle Regioni senza più vincoli di destinazione; la costruzione di un meccanismo perequativo che garantisca a ciascuna Regione risorse adeguate per fornire le prestazioni secondo i Lep fissati, indipendentemente dalle dotazioni fiscali di cui dispone; l'attivazione di sistemi di monitoraggio per verificare l'effettiva fornitura, nei diversi territori, di prestazioni coerenti con i Lep. Di tutto ciò, nulla è stato finora realizzato in modo compiuto - con la sola eccezione del comparto sanitario, dove il funzionamento del Fondo sanitario

nazionale opera più o meno coerentemente secondo lo schema sopra descritto. E nessun reale passo avanti viene prospettato dal DDLB.

Per dare finalmente una spinta al federalismo fiscale regionale, il DDLB si concentra, come detto, sulla determinazione dei Lep relativi alle funzioni regionali. Va tuttavia subito chiarito che l'intervento del DDLB sembra muoversi in modo non coordinato rispetto al dibattito sui Lep che ha tenuto banco in questi ultimi mesi ([qui](#)). Quel confronto riguarda la questione dell'autonomia differenziata e cioè la possibilità per singole Regioni di assumere competenze aggiuntive tra quelle oggi in capo allo Stato. Come già evidenziato ([qui](#)), è difficile far funzionare il finanziamento delle funzioni aggiuntive per alcune specifiche Regioni (quelle differenziate) se prima, o quantomeno parallelamente, non viene data attuazione al meccanismo di finanziamento e perequazione delle funzioni già oggi attribuite a tutte le regioni.

Il DDLB interviene dunque sulla determinazione dei Lep per le funzioni pubbliche già oggi regionali. Ma non su tutte. Per la sanità, si limita a richiamare i Lea, già definiti dalla normativa di settore, e a riconoscerli come Lep. Per l'istruzione vengono richiamati i Lep relativi soltanto al diritto allo studio universitario, già fissati dalla normativa, per il cui finanziamento si prevede un incremento di 250 milioni annui dal 2026, ma non si interviene sulla formazione professionale. Nulla si dice sul trasporto pubblico locale.

Tutto il fuoco del DDLB è sui servizi sociali che tuttavia, si noti, sono regionali soltanto per la programmazione degli interventi ma di competenza di Comuni e Ambiti territoriali sociali (ATS) per l'effettiva erogazione a favore dei cittadini. Si prevede l'istituzione di un "Sistema di garanzia dei Lep nel settore sociale" che dovrebbe portare per ciascun ATS alla determinazione, attraverso criteri oggettivi, del livello della "spesa di riferimento" necessario a garantire progressivamente, a partire dal 2027, i Lep su tutto il territorio nazionale in condizioni di efficienza e appropriatezza. Sembrerebbe in pratica che venga riproposto il metodo di calcolo del "fabbisogno standard monetario" relativo alla funzione servizi sociali, già applicato per la determinazione dei coefficienti comunali di riparto del Fondo di solidarietà comunale, che qui verrebbe impiegato per la determinazione dei fabbisogni standard monetari espressi quindi in livelli assoluti per i singoli Comuni. Il livello di "spesa di riferimento" per ogni ATS verrebbe poi ricavato come somma dei fabbisogni standard monetari dei singoli Comuni componenti l'ATS

Oltre a prevedere la determinazione della "spesa di riferimento", il DDLB conferma uno specifico Lep già previsto dalla normativa vigente, quello che garantisce un assistente sociale ogni 5.000 abitanti, e ne introduce due nuovi, determinati in

termini quantitativi: la presenza negli ATS di un' "equipe multi-disciplinare" — composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore socio-pedagogico ogni 20.000 — e la garanzia di un'ora settimanale di assistenza domiciliare per le persone non-autosufficienti. Per il primo si stanziavano risorse aggiuntive a favore dei Comuni per 200 milioni dal 2027, per il secondo si deve far conto sulle disponibilità esistenti nei bilanci dei Comuni. Va sottolineato che questi pochi Lep, specificamente richiamati o introdotti dal DDLB, si affiancano ad altri Lep nei servizi sociali già presenti nella normativa vigente — come, ad esempio, quelli relativi al pronto intervento sociale, alla supervisione del personale dei servizi sociali, ai servizi sociali per le dimissioni protette, alla prevenzione dell'allontanamento familiare, ai servizi per la residenza fittizia, ai progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente, tutti stabiliti dalla l. 234/2021, c. 170 — che però non prevedono una precisa determinazione in termini quantitativi per le prestazioni da erogare o per gli input da impiegare. Il DDLB li richiama, ma, diversamente da quelli del primo gruppo, proprio perché privi di una specificazione quantitativa, sembrano assumere nel meccanismo di finanziamento prefigurato dal "Sistema di garanzia" un rilievo diverso, principalmente programmatico.

Insomma, il "Sistema di garanzia" dovrebbe concretizzarsi in un "sistema ibrido" in cui all'interno di un meccanismo di determinazione esogena, in relazione alle priorità della finanza pubblica, delle risorse finanziarie per i singoli enti (Comuni/ATS) si inseriscono alcune specifiche prestazioni quantitative "sentinella" — come detto, la dotazione di assistenti sociali, di psicologi, ecc. — che devono essere comunque specificamente garantite. Analogamente, le modalità di monitoraggio del "Sistema di garanzia" sull'effettiva realizzazione dei Lep dovrebbero prevedere per ciascun ente, accanto alla rendicontazione in termini monetari circa l'effettivo impiego delle risorse finanziarie ricevute nell'ambito dei servizi sociali, anche la verifica della concreta erogazione dei Lep quantitativi. Il rischio è che l'intervento assistenziale venga fagocitato dal ristretto paniere dei Lep specificamente richiamati, e in particolare di quelli quantificati e quindi più facilmente monitorabili, a danno delle altre aree di intervento dell'assistenza che non sono puntualmente presidiate da specifici Lep (come la tutela dei minori, degli utenti con dipendenze e disagi mentali, degli immigrati, dei poveri).

Al di là delle assai limitate risorse aggiuntive previste (i 200 milioni per il nuovo Lep "equipe multi-disciplinare"), il DDLB è chiaro nel prevedere che il finanziamento del "Sistema di garanzia" potrà affidarsi soltanto alle risorse già disponibili a legislazione vigente per le medesime finalità. Potrebbero dunque emergere tensioni

qualora la determinazione della “spesa di riferimento” risulti superiore alle risorse effettivamente disponibili a legislazione vigente. In questo caso la “spesa di riferimento” potrebbe configurarsi come un parametro di cui tener eventualmente conto per le future decisioni di finanza pubblica, la base su cui definire un percorso graduale di convergenza mediante la fissazione di specifici obiettivi di servizio.

Le risorse disponibili per il finanziamento del “Sistema di garanzia” sono attualmente collocate in una pluralità di fondi inseriti nei bilanci dello Stato, delle Regioni e dei Comuni. Si tratta, in particolare, dei fondi nazionali del Ministero del lavoro con vicolo di destinazione (Fondo nazionale per le non autosufficienze, Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo “Dopo di noi”, Fondo per la lotta alla povertà e all’esclusione sociale) che vengono trasferiti alle Regioni e, da queste, ai Comuni; del Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi, per la quota relativa ai servizi sociali, che viene attribuito dal Ministero dell’interno direttamente ai Comuni (per entrambi vedi Tab. 1); le quote di risorse del Fondo di solidarietà comunale per i servizi sociali; le risorse che Regioni e Comuni già oggi destinano ai servizi sociali a legislazione vigente.

Tab. 1 - I fondi nazionali per l'assistenza

Fondi	Ministero competente	Stanziamiento 2026 (euro)	Stanziamiento 2027 (euro)	Riparto Regioni
Fondo nazionale per le non autosufficienze	MLPS	934.570.000	1.108.470.000	RSO+FVG+SAR+SIC+VDA
Fondo nazionale per le politiche sociali	MLPS	390.925.678	390.925.678	RSO+FVG+SAR+SIC+VDA
Fondo-"Dopo di noi"	MLPS	73.330.996	73.330.996	RSO+FVG+SAR+SIC+VDA
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	MLPS	617.000.000	617.000.000	RSO+FVG+SAR+SIC+VDA
Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS) - Quota sociale	MININT	442.923.000	501.923.000	RSO
Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS) - Quota sociale	MININT	77.000.000	87.000.000	SIC+SARD
Totale risorse		2.535.749.674	2.778.649.674	

Fonte: ddl di bilancio 2026, Relazione tecnica

Sul piano normativo, Il DDLB prevede che “i criteri e gli obiettivi delle prestazioni” dei LEP richiamati e il livello della “spesa di riferimento” per ciascun ATS siano stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare entro il 30 giugno 2026.

La costruzione del meccanismo di finanziamento del “Sistema di garanzia”, così come delineata dal DDLB, lascia aperte molte questioni critiche.

I fondi nazionali verranno aboliti, come previsto dalla riforma del federalismo fiscale, e le risorse in essi stanziare confluiranno in un fondo unico collegato al “Sistema di garanzia” senza più distinzioni per tipologia di ambiti assistenziali (non-autosufficienza, povertà, minori, ecc.)?

I trasferimenti oggi erogati da tali fondi verranno fiscalizzati, cioè sostituiti con risorse proprie decentrate, come previsto dalla stessa riforma sul federalismo fiscale? E se sì, queste risorse fiscali proprie saranno attribuite alle Regioni (responsabili della programmazione dei servizi sociali) oppure ai Comuni/ATS (soggetti erogatori delle prestazioni)?

Le risorse finanziarie che Regioni e Comuni, in misura differente tra enti, già oggi destinano ai servizi sociali per garantire sui propri territori maggiori prestazioni in che misura saranno considerate nel meccanismo di finanziamento del “Sistema di garanzia”? Il DDLB fa riferimento alle risorse “a legislazione vigente” ma è necessario precisare se si intende escludere, come sarebbe corretto, le risorse che derivano da sforzo fiscale autonomo esercitato dai singoli enti.

Ed ancora, l’eventuale fondo unico collegato al “Sistema di garanzia” resterà separato dal futuro fondo perequativo delle Regioni o dall’esistente fondo perequativo ordinario comunale (FSC), mantenendo un suo vincolo di destinazione a favore dei servizi sociali? Se sì, ne risulterebbe una configurazione in qualche misura analoga a quella della finanza regionale per la componente della sanità dove, anche quando in prospettiva sarà operativo il meccanismo perequativo ordinario, il finanziamento della spesa sanitaria resterà con tutta probabilità separato da quello delle altre funzioni regionali.

Ed infine, sul piano normativo, può una costruzione così complessa come quella del “Sistema di garanzia” affidarsi a un semplice decreto del Presidente del Consiglio dei ministri come previsto dal DDLB escludendo pertanto il Parlamento dalla decisione sul livello delle risorse da garantire per la realizzazione dei Lep sociali? Va ricordato che la sentenza della Corte costituzionale sull’autonomia differenziata (ancora [qui](#)) sottolinea la centralità del Parlamento nella determinazione dei Lep e della perequazione finanziaria tra territori.

Si tratta di snodi critici nella costruzione del “Sistema di garanzia dei LEP nel settore sociale” annunciato dal DDLB, che implicano scelte politiche decisive e richiedono con urgenza di essere affrontati.