



ALMA MATER STUDIORUM
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

Presentazione del Rapporto «La finanza territoriale» 2025

Tavola rotonda

**Il ruolo delle Regioni e le
prospettive del federalismo alla
luce dell'introduzione dei LEP**

Alberto Zanardi – Università di Bologna

Roma 18 dicembre 2025

Livelli essenziali delle prestazioni: regionalismo simmetrico e autonomia differenziata

Il tema della determinazione dei LEP è attualmente nell'agenda di due tavoli di lavoro:

- Il ddl di bilancio 2026 (DDLB art. 123-128) in alcune **materie già di competenza regionale** (federalismo regionale simmetrico)
- Il ddl delega per la determinazione dei LEP per le **funzioni pubbliche oggi statali** ma domani **eventualmente regionalizzate** nell'ambito dell'**autonomia differenziata**

Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

Obiettivo: **soddisfare la milestone EU del PNRR** (M1C1-119 nell'ambito della Riforma 1.14:

«Disposizione nella **normativa** che indica l'entrata in vigore del federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario») entro marzo 2026, di cui la determinazione dei LEP è **componente fondamentale ma non unica** (fiscalizzazione trasferimenti erariali, costruzione del sistema perequativo, modalità di monitoraggio delle prestazioni effettivamente fornite)

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

Ambito: **LEP su materie di competenza delle Regioni** (tutte) che coinvolgono **diritti civili e sociali** dei cittadini secondo d. Lgs. 68/2011:

- Sanità
- Assistenza
- Istruzione
- TPL (sola componente in conto capitale)
- più ulteriori materie eventualmente individuate dalla legge



Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

Il DDLB interviene solo su **alcune delle materie regionali** su cui dovrebbero essere determinati i LEP:

- Nulla sul **TPL**
- Per l'**istruzione** vengono richiamati i LEP per il DSU, già fissati dalla normativa, con finanziamento incrementato di 250 milioni (nulla sulla formazione professionale)
- Per la **sanità** semplicemente si richiamano i **LEA**, già definiti dalla normativa di settore, e si qualificano come **LEP**

Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

Il fuoco del DDLB è sui **servizi sociali** (che sono regionali soltanto per la programmazione ma di competenza di Comuni e ATS per l'effettiva erogazione)

- Stima per ciascun ATS di una “**spesa di riferimento**” necessaria a garantire progressivamente i LEP in condizioni di efficienza e appropriatezza. Di fatto si ripropone il calcolo del “**fabbisogno standard monetario**” dei servizi sociali applicato ai Comuni per il **riparto** dell'FSC, qui impiegato per la determinazione dei fabbisogni standard monetari sempre comunali ma in **livelli**
- Fissazione di alcuni **Lep «specifici» in termini quantitativi** (perlopiù riferiti all'impiego di input), **già previsti** dalla normativa (un assistente sociale ogni 5.000 abitanti) o **di nuova introduzione** un'“equipe multi-disciplinare” composta da uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore socio-pedagogico ogni 20.000 con finanziamento di 200 milioni; un'ora settimanale di assistenza domiciliare per persona non-autosufficiente, da coprire a valere sulle disponibilità esistenti)



Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

- **Rigida cornice finanziaria**: la spesa di riferimento e i LEP specifici, al di là delle assai limitate risorse aggiuntive, devono affidarsi soltanto alle **risorse finanziarie** disponibili **a legislazione vigente** per le medesime finalità

Panorama assai variegato:

- i **fondi 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 talvolta con criteri differenziati
- il **Fondo speciale per l’equità del livello dei servizi** (obiettivi di servizio), per la quota relativa ai servizi sociali, che viene attribuito dal Ministero dell’interno direttamente ai Comuni
- le quote di risorse del **FSC** per i servizi sociali
- le **risorse che Regioni e Comuni** già oggi destinano ai servizi sociali

Complessivamente circa 7 miliardi



Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

Si configura un “**sistema ibrido**”:

- **fabbisogno monetario standard** per ciascun Comune /ATS, **dimensionato sulle risorse esistenti**
- con inseriti al suo interno alcuni **LEP quantitativi “sentinella”** — la dotazione di assistenti sociali, di psicologi, ecc. — che devono essere comunque **specificamente garantiti e monitorati**. Questi LEP si affiancano ad **altri LEP nei servizi sociali** già presenti nella normativa — es. quelli relativi al pronto intervento sociale, alla supervisione del personale dei servizi sociali, alla prevenzione dell'allontanamento familiare — che però non prevedono una precisa determinazione in termini quantitativi per le prestazioni da erogare o per gli input da impiegare

Un assetto complessivo simile alla **sanità regionale**: fabbisogno monetario più LEA che entrano nel «Nuovo sistema di garanzia»

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** non puntualmente presidiate da LEP specifici (tutela dei minori, degli utenti con dipendenze e disagi mentali, degli immigrati, dei poveri)



Livelli essenziali delle prestazioni: il federalismo fiscale regionale simmetrico

Molti **elementi critici non affrontati**:

- I **fondi nazionali verranno aboliti** e loro risorse confluiranno in un «fondo unico per i servizi sociali», **senza più distinzioni** per tipologia di ambiti assistenziali (non-autosufficienza, povertà, minori, ecc.), come previsto dalla riforma del federalismo fiscale? Se no, come combinare i criteri di attribuzione dei fondi con quelli del «fabbisogno standard monetario» previsto dal DDLB?
- I trasferimenti oggi erogati dai fondi nazionali verranno **fiscalizzati**, come previsto dalla riforma del federalismo fiscale? Se sì, le risorse fiscali proprie saranno attribuite alle Regioni oppure ai Comuni/ATS?
- Le **risorse finanziarie** che Regioni e Comuni, in misura differente tra enti, oggi **autonomamente destinano** ai servizi sociali (che riflettono **sforzo fiscale**, oltre l'FSC) saranno considerate nel nuovo meccanismo di finanziamento?
- L'eventuale «fondo unico» resterà **separato** dai **meccanismi perequativi ordinari** di Regioni (ancora da realizzare) e Comuni (FSC), mantenendo un **proprio vincolo di destinazione** a favore dei servizi sociali? Se sì, ne risulterebbe una configurazione analoga alla **sanità** nei bilanci regionali, dove, anche quando in prospettiva sarà operativo il meccanismo perequativo ordinario, il finanziamento della spesa sanitaria resterà separato da quello delle altre funzioni regionali



Livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata

- 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** (obiettivi di servizio per asili e trasporto studenti disabili, LEPS, non-autosufficienza, 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

Livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata

Il governo ha approvato (a maggio, solo ora avviata la discussione in 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 elementi fondamentali:

- **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)



Livelli essenziali delle prestazioni e autonomia differenziata

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**? Non si rischia di **irrigidire** eccessivamente la gestione delle funzioni pubbliche non verranno richieste dalle Regioni e quindi **resteranno allo Stato**?
- 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



Grazie per l'attenzione!

