



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 (DDL 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



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## 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 dalle riforme 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 dalle riforme 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



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## 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 pressocché **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



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

## 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!**



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA