

## **Assistenza sociale e LEPS: qualche passo avanti e molti dubbi da sciogliere**

di  
Elena Vivaldi\*

**Sommario:** 1. I livelli essenziali di assistenza sociale: i nodi lasciati aperti dalla legge n. 328/2000; 2. LEPS: dalla categoria ai contenuti. Le diverse matrici dei bisogni sociali; 3. La ripartenza dell'attività programmatrice e la lenta affermazione dei LEPS; 4. Regionalismo differenziato, LEP e LEPS: il precipitato della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024; 5. Quel che rimane da fare per la determinazione ed il finanziamento dei LEPS; 6. Riflessioni conclusive.

### **1. I livelli essenziali di assistenza sociale: i nodi lasciati aperti dalla legge n. 328/2000**

L'espressione «livelli essenziali» compare per la prima volta nella legislazione sanitaria con il significato di *standard* uniformi di prestazione che devono essere assicurati a tutti i cittadini<sup>1</sup>. Nel 2000, tale espressione viene utilizzata nella legge quadro sui servizi sociali, n. 328, che affida allo Stato il compito di definire i livelli essenziali delle prestazioni sociali secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale.

La disposizione introdotta nella legge quadro ha lasciato aperti una serie di problemi applicativi, anche dopo la revisione del titolo V della Costituzione che ha assegnato al legislatore nazionale la competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. m). In primo luogo, non è dato ricavare dalla norma delle vere e

---

\*Professoressa associata di diritto costituzionale e pubblico presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa

<sup>1</sup> Come ricorda F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni: spunti per una ricostruzione*, Napoli, 2025, p. 56.

proprie prestazioni: mentre nel comma 2 dell'art. 22 sono individuate delle categorie di interventi che vengono connotate in rapporto ai risultati che intendono perseguire (es. gli interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio), nel comma 4, allorché si fa riferimento a quali *prestazioni* debbano essere disciplinate dalle leggi regionali, si indicano, genericamente, delle tipologie di servizi (es. centri di accoglienza residenziali o diurni). Conseguentemente le formulazioni utilizzate per identificare gli interventi essenziali non hanno presentato, *ab initio*, quella specificità sufficiente a renderle immediatamente esigibili. Inoltre il processo di specificazione, rinviato dalla legge quadro ad un sistema di programmazione a cascata, si è arrestato dopo l'approvazione del Piano degli interventi e dei servizi sociali 2001-2003 e fino a che la legge delega n. 33/2017, «Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali», non ha annunciato uno o più decreti legislativi finalizzati al «rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali, al fine di garantire in tutto il territorio nazionale i livelli essenziali delle prestazioni, nell'ambito dei principi di cui alla [legge 8 novembre 2000, n. 328](#)» (art. 1, comma 1, lett. c).

Il processo di individuazione di livelli essenziali delle prestazioni sociali (da ora LEPS) è così ripreso<sup>2</sup>, riportando nel dibattito politico il tema della selezione dei bisogni sociali<sup>3</sup> che possano elevarsi a diritti e alla loro modulazione in base a elementi qualitativi e quantitativi, che rappresentino una soglia vincolante per le autonomie territoriali. Ci troviamo, oggi, ad un punto di svolta: stiamo recuperando quel ritardo nella definizione dei LEPS che ha rappresentato «un ostacolo al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali» e alla costruzione di garanzie efficaci sui diversi territori» per rendere effettivo il godimento di tali diritti<sup>4</sup>. Eppure, non vi è continuità nelle modalità attraverso cui individuare target verificabili a fronte di

---

<sup>2</sup> Da ultimo, F. MASCI, *I livelli essenziali delle prestazioni... cit., passim*.

<sup>3</sup> E. ROSSI, *Bisogni, diritti e Costituzione*, in *Quaderni Costituzionali*, n. 2/2024, p. 305 e ss.; E. INNOCENTI, *Le categorie del bisogno, oggi*, in Fondazione Emanuela Zancan (a cura di), *Ripartire dalla Costituzione. La lotta alla povertà. Rapporto 2025*, Bologna, in corso di pubblicazione.

<sup>4</sup> Corte cost., sent. 2020/2021 punto 5.1. del considerato in diritto.

bisogni comparabili per natura, struttura o tipologia; manca una coerenza di fondo tra i sistemi di allocazione delle risorse ai diversi territori per garantire le funzioni essenziali in materia sociale.

Dal canto suo, il processo di attuazione del regionalismo differenziato<sup>5</sup>, pur di per sé estraneo alla materia assistenza sociale, ha comunque lambito il tema che qui si intende approfondire. Vi sono, infatti, importanti connessioni tra le diverse materie o *funzioni* oggetto del riparto di competenze legislative fra Stato e Regioni<sup>6</sup>, connessioni che impediscono di tracciare una cesura netta, ad esempio, tra l'assistenza sociale e l'istruzione<sup>7</sup> o l'assistenza sociale e la tutela della salute.

L'intento delle pagine che seguono è ripercorrere le ultime tappe di un processo ultraventennale, identificare i passi avanti che sono stati compiuti a livello legislativo e giurisprudenziale e isolare i nodi critici che rimangono da sciogliere, e che ruotano tutti intorno alle procedure e agli strumenti necessari alla definizione,

---

<sup>5</sup> Sulle criticità legate all'attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost., sono molti i contributi che analizzano sia le questioni procedurali sia quelle sostanziali. Tra questi si rinvia alle considerazioni di S. BARTOLE, *Differenziazione e ordinamento regionale vivente*, in *Astrid Rassegna*, n. 1/2025, p. 1 ss.; M. BELLETTI, *Un percorso di riflessione per un regionalismo "differenziato-cooperativo"*, in *Diritti regionali*, 9 maggio 2023, p. 1 ss.; M. CARLI, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2023, p. 6 ss.; E. CATELANI, *Le asimmetrie del regionalismo asimmetrico*, in *Rivista AIC*, 3/2023; L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 232 ss.; A. FERRARA, *L'autonomia differenziata alla prova dell'attuazione*, in *Federalismi.it*, 18 ottobre 2023, p. 1 ss.; S. GAMBINO, F. PUZZO, *Regionalismo differenziato, unità giuridica e diritti di cittadinanza*, in *Astrid Rassegna*, n. 9/2024, p. 1 ss.; P. GIOVARRUSCIO, *Il fondamento costituzionale del regionalismo differenziato. Omogeneità e differenziazione*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 3/2023, p. 491 ss.; D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost. e limiti di sistema*, Torino 2019; A. LOLLO, *Prime note sul (nuovo) procedimento di attuazione del regionalismo differenziato*, in *Diritti Regionali*, n. 2/2023, p. 500 ss.; S. MANGIAMELI, *Errori e mancata attuazione costituzionale. A proposito di regionalismo e regionalismo differenziato*, *ivi*, n. 1/2023, p. 112 ss.; M. MASSA, *Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia*, in *Economia italiana*, n.1/2025, p. 57 ss.; S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, n. 5/2020, pag. 94 s ss.; G. TARLI BARBIERI, *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: procedure e prospettive*, in *Corti Supreme e Salute*, 1/2020, p. 125 ss.; L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, n. 3/2019, p. 1 ss.

<sup>6</sup> Sul ruolo delle Regioni di tutela di diritti sociali e sulla integrazione tra politiche si vedano, tra gli altri, T. CERRUTI, *Regioni e indirizzo politico: un itinerario tormentato. Le scelte in materia di istruzione e assistenza sociale*, Napoli, 2020; nonché A. PIOGGIA, *Diritto sanitario e dei servizi sociali*, Torino, 2024.

<sup>7</sup> Basti pensare al sistema integrato di educazione e di istruzione 0-6 che è finalizzato a sviluppare le potenzialità di relazione ed autonomia ma anche l'apprendimento (d. lgs. n. 65/2017).

misurabilità (anche in termini di costi) e verificabilità di ciò che viene indicato come LEPS.

## **2. LEPS: dalla categoria ai contenuti. Le diverse matrici dei bisogni sociali**

Prima di ripercorrere gli elementi salienti del percorso di sviluppo dei LEPS negli ultimi anni e di metterne in evidenza alcuni aspetti problematici, vorrei partire dal richiamare alcuni punti fermi delineati dalla costante giurisprudenza costituzionale sulla *finalità* dell'individuazione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti (civili e) sociali e sulla loro *forza espansiva*, per poi ricollocare queste affermazioni nella concretezza del sistema dei servizi sociali.

Sul primo punto, da ultimo la sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024 ha affermato che lo scopo della clausola contenuta nell'art. 117, comma 2 lett. m «era assicurare, se possibile, uno standard di tutela superiore al nucleo minimo del diritto, in collegamento [...] con l'art. 3, secondo comma, Cost., che affida alla Repubblica il compito – di più ampio respiro rispetto all'erogazione delle prestazioni minime – di “rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana”». L'affermazione è supportata dal richiamo all'art. 120 Cost.: «che l'orizzonte concettuale dei LEP sia l'eguaglianza e non il nucleo minimo del diritto risulta anche dall'art. 120, secondo comma, Cost., nell'ambito del quale la garanzia dei LEP rientra nella “tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica”»<sup>8</sup>. La competenza legislativa esclusiva in parola, dunque, costituisce lo strumento «per il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto»<sup>9</sup>.

La distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto così tracciata consente di riconoscere uno spessore alla competenza esclusiva del legislatore statale, che può

---

<sup>8</sup> Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 14 del Considerato in diritto.

<sup>9</sup> Si veda, tra le altre, Corte cost. sentt. n. 88/2003 e n. 134/2006.

esercitare la discrezionalità sua propria, tenendo in considerazione le risorse disponibili.

Dal secondo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale ha da subito qualificato in modo ampio la competenza dello Stato a definire i livelli essenziali delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, sia in *orizzontale* (rispetto ad altre materie) sia in *verticale* (rispetto alla profondità del contenuto che essa può coprire). Si è parlato, infatti, di «materia/non materia» o «materia trasversale», evidenziando come si tratti di una competenza del legislatore statale «idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>10</sup>.

Proprio dall'attitudine a permeare le aree di competenza del legislatore regionale discendono due ordini di conseguenze. In primo luogo, la centralità del canone della leale cooperazione tra Stato e Regioni in forza del quale al legislatore statale spetta «predisporre gli strumenti idonei alla realizzazione ed attuazione di essa, affinché la sua affermazione non si traduca in una mera previsione programmatica, ma venga riempita di contenuto concreto e reale impegnando le Regioni a collaborare»<sup>11</sup>.

In secondo luogo, la competenza dello Stato può spingersi non solo a identificare le singole prestazioni da assicurare, ma anche «i livelli quantitativi e qualitativi delle singole prestazioni», nonché «le procedure strumentali indispensabili» a garantire l'erogazione delle stesse<sup>12</sup>. Detto in altri termini, i LEP rappresentano «*standard minimi*» da assicurare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale «affinché sia evitato che, in parti del territorio nazionale, gli utenti debbano assoggettarsi ad un regime di assistenza inferiore, per quantità e qualità, a quello ritenuto intangibile dallo Stato». La profondità dell'intervento statale può giungere fino alla fissazione degli «*standard qualitativi, strutturali, tecnologici*», proprio perché non

---

<sup>10</sup> Corte cost., sentt. n. 125/2015, n. 111/2014; n. 164/2012; n. 192/2017.

<sup>11</sup> Corte cost., sentt. n. 169 del 2017, n. 62/2020 e n. 132/2021.

<sup>12</sup> Corte cost., sent. n. 231/2017, punto 9.3.1 del considerato in diritto.

può essere negata la possibilità del legislatore statale di giungere ad una più analitica ed effettiva tutela dei livelli essenziali delle prestazioni dal momento che «non è definibile, almeno in astratto, un livello di specificazione delle prestazioni che faccia venire meno il requisito della loro essenzialità, essendo questo tipo di valutazioni costituzionalmente affidato proprio al legislatore»<sup>13</sup>.

Se la finalità della clausola è dunque quella dichiarata all'inizio, occorre determinare in modo preciso l'oggetto dell'intervento, i destinatari, i contenuti prestazionali, nonché le risorse che sono necessarie a rendere quell'intervento. I contenuti così specificati e quantificati vanno poi messi in relazione al sistema di finanziamento della funzione/dei servizi. Le misurazioni devono poter essere anche comparate e valutate nel tempo, per capire se la garanzia costituzionale sia effettivamente rispettata.

Fatte queste premesse, vorrei tornare un passo indietro e cercare di inquadrare la complessità che caratterizza la materia assistenza sociale in modo da richiamare il livello di dinamicità che serve da un lato a definire quegli interventi «che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al fine di conciliare l'uguaglianza tra i privati con l'autonomia degli enti territoriali»<sup>14</sup>; dall'altro la diversità di approcci che serve per definire i target qualitativi e quantitativi che incarnano il livello essenziale nonché i sistemi per monitorarne e verificarne nel tempo il rispetto<sup>15</sup>.

Nel contesto del welfare italiano, i LEPS possono essere ripartiti in base a diversi criteri. Intanto può proporsi una classificazione per *livello istituzionale* nel senso che i LEPS sono definiti dallo Stato e garantiti in tutto il territorio, ma possono aversi LEPS regionali o integrativi, offerti dalle Regioni con proprie risorse per ampliare o

---

<sup>13</sup> Corte cost., sent. n. 134/2006.

<sup>14</sup> Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 14 del considerato in diritto.

<sup>15</sup> In questo senso, I LEP definiti dal DPCM 12 gennaio 2017 sono molto precisi, nel definire aspetti quantitativi e qualitativi che connotano la singola prestazione nel contesto in cui è calata. Pensiamo, ad esempio, alla continuità assistenziale dell'assistenza sanitaria di base, che deve essere garantita per l'intera giornata tutti i giorni della settimana (art. 5); o ancora alle strutture semiresidenziali per persone con disturbi mentali e con dipendenze patologiche, che devono essere attive almeno 6 ore al giorno per almeno 5 giorni la settimana" (art. 35, comma 4, lett. a).

rafforzare l'offerta di servizi sul proprio territorio<sup>16</sup>. L'elemento di base da considerare è che la determinazione dei LEPS implica che gli enti territoriali dispongano delle necessarie risorse attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost.<sup>17</sup>

In secondo luogo, i LEPS possono distinguersi per forma di erogazione, che può essere *monetaria* (pensiamo ai contributi economici come l'assegno di inclusione); di *servizi* (come interventi assistenziali resi in strutture semi o residenziali) e *professionale* (pensiamo al servizio sociale professionale). Dalla decisione su come strutturare la selezione del bisogno che assurge e livello essenziale del diritto dipende la definizione dell'obiettivo da realizzare, la misurazione delle risorse che servono a garantirlo, le modalità attraverso le quali verificarlo.

In relazione ad una erogazione monetaria, ad esempio, si dovrà prestare particolare attenzione alla individuazione dei requisiti di accesso, alla loro conoscibilità<sup>18</sup>, alla procedura per poterla richiedere. La natura della prestazione influenzerà certamente le modalità attraverso le quali effettuare il monitoraggio (quante richieste in quanto tempo rispetto ai potenziali interessati? Quale la composizione del nucleo familiare?) e la verifica dei risultati che con quella misura si intendeva perseguire (in relazione alla prestazione di sostegno al reddito, ad esempio: quanto ha inciso sulla misurazione della povertà effettuata regolarmente da ISTAT?). Al contrario, relativamente ad una prestazione di servizi, gli elementi da verificare saranno di più e più complessi, richiedendo probabilmente una lettura professionale dello stato di bisogno specifico che la persona o il nucleo familiare presenta e anche una eventuale selezione di interventi e servizi che, rispetto al caso singolo, possano garantire il diritto all'assistenza sociale. In questo senso pensiamo

---

<sup>16</sup> Sul punto, di recente, Corte cost., sent. n. 91/2020. Ovviamente la possibilità è preclusa nel caso in cui le Regioni siano assoggettate a Piani di rientro (si veda, ad esempio, Corte cost., sent. n. 176/2023).

<sup>17</sup> Sulla impossibilità, per le Regioni, di sottrarre risorse che devono essere destinate a garantire le prestazioni essenziali individuate dal legislatore statale, si veda di recente, Corte cost., sent. n. 190/2022. Per un commento, C. BUZZACCHI, *La "soglia ulteriore" dei livelli essenziali e la responsabilità degli amministratori regionali: note a margine della sentenza n. 190 del 2022 della Corte costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2023, p. 276 ss.

<sup>18</sup> Sul punto, con particolare riferimento al ruolo svolto dalla pubblica amministrazione, si rinvia alle considerazioni di A. PIOGGIA, *Cura e pubblica amministrazione. Come il pensiero femminista può cambiare in meglio le nostre amministrazioni*, Bologna, 2022, p. 138 ss.

a quanto stabilito all'art. 21 comma e del DPCM del 12 gennaio 2017, relativo all'aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza sanitaria, ove si stabilisce che il Servizio sanitario nazionale garantisce «l'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali, la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni, sotto il profilo clinico, funzionale e sociale». Ma pensiamo anche alla centralità della valutazione multidimensionale del bisogno all'interno delle recenti deleghe in materia di disabilità (legge n. 227/2021) e non autosufficienza (legge n. 33/2023).

Del resto, la giurisprudenza, anche recente, ha sottolineato che la ragionevolezza di ogni intervento legislativo finalizzato a rispondere ad un bisogno sociale si basa sulla congruità tra bisogno e requisiti di accesso<sup>19</sup>: restrizioni di accesso che non tengano conto della natura e della *primarietà del bisogno* che la legge intende affrontare rendono illegittima la previsione normativa<sup>20</sup>.

Ma quale bisogno? Potremmo tentare una classificazione in base all'*ambito* in cui esso si manifesta. Pur essendo tale concetto quanto mai difficile da circoscrivere – soprattutto se accogliamo una lettura dell'art. 3, comma 2 Cost. come norma che evoca la *liberazione dal bisogno*<sup>21</sup> – possono individuarsi, intanto, i bisogni legati all'infanzia e all'adolescenza (all'interno dei quali possiamo far rientrare i servizi di sostegno alle famiglie); quelli connessi alla disabilità (i servizi di supporto alla vita indipendente, l'assistenza personale) o alla non autosufficienza (che ricomprendono, ad es., i servizi di assistenza domiciliare); i bisogni legati a

---

<sup>19</sup> Sul punto, si veda Corte cost., sent. n. 42 del 2024, relativa al giudizio di legittimità costituzionale sulla legge regionale Toscana n. 73 del 2018, istitutiva di una misura economica a sostegno delle famiglie con figli minori con disabilità. La Corte sottolinea (come, peraltro, già fatto in altre pronunce, tra cui la sent. n. 222/2013) che il sindacato di ragionevolezza: «muove dall'identificazione della ratio della norma di riferimento e passa poi alla verifica della coerenza con tale ratio del filtro selettivo introdotto». Di conseguenza, «ove si tratti di prestazioni sociali, tanto maggiore è l'inerenza della prestazione a un bisogno essenziale della persona, tanto meno si giustifica la scelta di condizionarne il godimento a requisiti diversi ed aggiuntivi rispetto al grado di bisogno concretamente provato».

<sup>20</sup> Si veda, da ultimo, Corte cost., sentt. n. 31/2025, n. 42/2024, n. 34/2022, n. 44/2020, n. 50/2019, n. 107/2018, n. 222/2013. Sul punto, da ultimo, E. INNOCENTI, *i bisogni sociali* ... cit.

<sup>21</sup> C. SALAZAR, *Sui diritti sociali e il principio di solidarietà*, *Rivista AIC*, 2024, n. 1, p. 193. Nello stesso senso, riferito alla *ratio* ispiratrice del diritto all'assistenza sociale, E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006, p. 27.

condizioni di povertà ed esclusione sociale (pensiamo a misure di sostegno al reddito, alle misure per la ricerca di un lavoro); i bisogni legati alle dipendenze (dove possono essere collocati gli interventi sociosanitari integrati); infine i bisogni legati alla condizione di migrante (pensiamo ai servizi di mediazione culturale). In tutti questi casi ci troviamo di fronte a bisogni più o meno complessi, che richiedono lo svolgimento di una serie di interazioni all'interno del complessivo sistema integrato dei servizi sociali, interazioni che possono portare a travalicare il confine dell'intervento sociale *tout court*, per abbracciare quello sociosanitario<sup>22</sup>, e che sempre più spesso confluiscono nei c.d. piani personalizzati.

Potremmo tentare, poi, una classificazione per *tipologia di intervento*: possono essere individuati LEPS che corrispondono a prestazioni rivolte ad una singola persona, altri che invece corrispondono a servizi rivolti ad una pluralità di persone (pensiamo alle strutture residenziali). Anche in questo caso, la diversità incide sulle modalità attraverso le quali definire l'obiettivo che si intende raggiungere, fissare i criteri attraverso cui verificarlo, stabilire quante risorse servono agli enti erogatori e, per quanto riguarda le prestazioni rese ad una pluralità di persone, gli assetti organizzativi del servizio. Questi ultimi assumono una valenza se possibile maggiore, dovendosi assicurare, oltre all'appropriatezza, all'efficacia e all'efficienza dell'intervento, anche che il carattere comunitario dell'intervento non ostacoli il pieno sviluppo della persona<sup>23</sup>.

Negli ultimi anni, a queste tipologie di intervento si vanno affiancando la supervisione e il monitoraggio della qualità degli interventi resi (pensiamo alla supervisione per gli assistenti sociali e ai tentativi di sviluppo di un sistema

---

<sup>22</sup> Sulle criticità che ruotano attorno all'attuazione di una efficace integrazione tra sociale e sanitario si vedano, tra gli altri, F. PARUZZO, *Integrazione socio-sanitaria e "libertà dal bisogno". Problemi di effettività*, in *Corti Supreme e Salute*, n. 3/2022, p. 615 ss.; A. PIOGGIA, *Diritto sanitario ... cit.*, pag. 215 ss.; E. ROSSI, *Il sociosanitario: una scommessa incompiuta?*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2018, p. 1 ss.; sia inoltre consentito rinviare a E. VIVALDI, *L'integrazione tra sociale e sanitario: una sfida sempre attuale*, in P. BIANCHI, E.A FERIOLI, G. MARTINICO, C. NAPOLI (a cura di), *Scritti in memoria di Paolo Carrozza. Riflessioni dei colleghi pisani tra pensiero scientifico e ricordo*, Pisa, 2021, p. 463 ss. Sui diversi assetti regionali in materia, si rinvia a C. BUZZACCHI, S. LA PORTA (a cura di), *L'integrazione socio-sanitaria e il diritto delle Regioni. Rapporto 2022 dell'osservatorio Diritto & Innovazione Pubblica Amministrazione Bicocca*, Torino, 2022.

<sup>23</sup> Sul punto, sia consentito rinviare a E. VIVALDI, *Disabilità mentali e vita indipendente. Percorsi di attuazione del principio personalista*, Napoli, 2023, p. 31 ss.

informativo unitario dei servizi sociali); questi ultimi, pur mirano a garantire che le risposte erogate dal sistema abbiano determinate garanzie di qualità e di verificabilità, non agiscono in maniera diretta sui bisogni sociali delle persone. Sono certamente utili per indirizzare e legittimare l'allocazione di risorse straordinarie (penso in particolare ai finanziamenti del PNRR sulla supervisione) ma indeboliscono o allontanano la conformazione del LEPS come strumento di tutela della persona. Anche in questo caso, l'individuazione dell'obiettivo porta con sé alcune conseguenze relative alle modalità per verificarne il raggiungimento: quanti supervisori devono essere formati per raggiungere il livello essenziale? Quanti assistenti sociali supervisionati? Quanto è effettiva l'interoperabilità tra le varie banche dati che insistono nel settore delle politiche sociali e socio-sanitarie?

### **3. La ripartenza dell'attività programmatoria e la lenta affermazione dei LEPS**

La delega contenuta nell'art. 21, comma 1, lett. c) della legge n. 33/2017 è stata attuata con il decreto legislativo n. 147/2017 che ha operato in direzione del rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. È stato così riattivato il processo di pianificazione nazionale in ambito sociale, il quale a sua volta ha avuto un ruolo di stimolo nel processo di definizione dei LEPS.

In particolare, la disposizione richiamata ha previsto che la programmazione relativa alle politiche sociali sia oggetto di appositi Piani elaborati dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale: il Piano sociale nazionale, il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, ed il Piano per la non autosufficienza.

La Rete della protezione e dell'inclusione sociale funziona da cabina di regia<sup>24</sup> cui sono assegnati alcuni compiti cruciali: è responsabile dell'approvazione dei tre Piani, e, attraverso di essi, individua gli interventi «nell'ottica di una progressione

---

<sup>24</sup> La Rete, presieduta dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, coinvolge diversi livelli di governo, tra cui un componente per ciascuna delle giunte regionali e delle province autonome; venti componenti designati dall'Associazione nazionale dei comuni d'Italia. Alle riunioni partecipano, in qualità di invitati permanenti, il Ministro delegato per la famiglia e le disabilità, e un rappresentante dell'INPS; possono essere invitati altri membri del Governo, nonché rappresentanti di amministrazioni statali, locali o di enti pubblici.

graduale [...] nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale» nei limiti delle risorse disponibili nell'ambito dei fondi cui i singoli piani si riferiscono<sup>25</sup>.

Da questo momento il processo di definizione dei LEPS è ripartito, alternandosi tra disposizioni contenute nei Piani e disposizioni contenute, invece, nelle annuali leggi di bilancio: le prime di carattere più descrittivo, articolate in specie di linee-guida professionali e, in qualche caso, organizzative, la cui realizzazione viene fatta ricadere sui fondi nazionali; le seconde, più analitiche e operative, a volte supportate da specifici target quantitativi e qualitativi da raggiungere, che ricadono, in qualche caso, come vedremo, su quote vincolate di fondi perequativi nazionali (segnatamente, il Fondo di solidarietà comunale), in altri casi su quote dei fondi nazionali per il sociale.

Intanto la legge di bilancio per il 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, comma 797) ha introdotto un LEPS specifico per il servizio sociale professionale, stabilendo un rapporto minimo di 1 assistente sociale ogni 5.000 abitanti e un obiettivo di servizio di 1 assistente sociale ogni 4.000 abitanti. Si è partiti, quindi, dal rafforzamento di un elemento infrastrutturale: la figura cardine nel processo di valutazione professionale del bisogno sociale, sopra richiamato. L'obiettivo, da perseguire anche attraverso assunzioni di assistenti sociali da parte dei Comuni e degli Ambiti Territoriali Sociali (da ora ATS), con rapporto di lavoro a tempo indeterminato in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale vigenti (art. 1, comma 802) è considerato una preconditione necessaria per l'efficacia del sistema dei servizi sociali, strettamente legata a quella valutazione professionale del bisogno sociale cui ho fatto riferimento sopra. L'obiettivo in questo caso è definitivo attraverso l'individuazione di un target quantitativo verificabile e sostenuto da un incentivo economico diretto al Comune o all'ATS, la cui entità varia in ragione del

---

<sup>25</sup> Ai sensi dell'art. 6 del d. lgs. n. 147/2017 il Piano sociale nazionale è lo strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali; il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà identifica gli interventi da finanziare con Fondo Povertà ed il Piano per la non autosufficienza è lo strumento programmatico per l'utilizzo delle risorse del Fondo per le non autosufficienze.

rapporto che in quel contesto territoriale esiste tra numero di abitanti e numero di assistenti sociali<sup>26</sup>.

È in questo contesto che a luglio 2021 il Consiglio dell'Unione Europea ha approvato definitivamente il PNRR italiano, nel quale i LEPS sono uno strumento chiave per garantire l'equità nell'accesso ai servizi sociali su tutto il territorio nazionale, superando le disuguaglianze tra le diverse aree del Paese. In particolare, le disposizioni di interesse si trovano all'interno della Missione 5 (Inclusione e Coesione), Componente 2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e terzo settore). L'obiettivo generale che emerge è il superamento delle debolezze strutturali del modello di welfare multilivello italiano, il rafforzamento del sistema dei servizi sociali territoriali, la garanzia dell'uniformità dei servizi essenziali e la riduzione dei divari territoriali.

Anche per la necessità di dare attuazione al PNRR, il tema dei LEPS è tornato con forza al centro del dibattito politico. È apparsa, infatti, di tutta evidenza la necessità di offrire una base uniforme ad un modello ancora fortemente disomogeneo sul piano strutturale, organizzativo ed erogativo, «non in grado, sull'intero territorio nazionale, di offrire la certezza della presa in carico di coloro che si trovano in condizioni di bisogno»<sup>27</sup>. Successivamente, con decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 21 ottobre 2021 è stato adottato il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2021-2023 che ha identificato alcuni interventi e servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, quali il pronto intervento sociale, le dimissioni protette, la prevenzione dell'allontanamento familiare e la supervisione del personale dei servizi sociali. Tali interventi sono accompagnati nel Piano da una serie di schede operative in cui si descrivono, in termini molto generici e non accompagnati da obiettivi quantitativi, i contenuti associati a ogni singolo LEPS: la denominazione, gli obiettivi che si intendono raggiungere, le categorie di destinatari, le funzioni svolte, le modalità operative e di accesso, le professionalità coinvolte, le risorse necessarie, eventuali costi per il cittadino. La

---

<sup>26</sup> P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale: qualche LEPS e tante 'buone intenzioni'*, in *Federalismi.it*, n. 11/2022, p. 190.

<sup>27</sup> P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale...* cit., p. 188.

programmazione nazionale in ambito di interventi sociali, che riparte dopo venti anni esatti, muove insomma dalla necessità di colmare il vuoto di garanzie che ancora oggi indebolisce l'unità giuridica, economica e sociale del nostro Paese e l'inviolabilità del diritto all'assistenza sociale.

Il passo successivo è rappresentato dalla legge n. 234/2021 (legge di bilancio per il 2022)<sup>28</sup>, che ha segnato un altro importante passo avanti, anche sotto il profilo del metodo, che pare utile evidenziare. Non solo, infatti, si ripropone una definizione ampia e generale di LEPS ma si indicano le modalità organizzative che devono contraddistinguere la loro programmazione ed erogazione; inoltre si identificano LEPS ulteriori, pur con gradi di specificità molto differenti, conferendo copertura legislativa a quelli individuati dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 sopra richiamati, in relazione ai quali si chiarisce che le fonti di finanziamento sono costituite dalle risorse nazionali già destinate dallo stesso Piano, dalle risorse dei Fondi Europei e del PNRR destinate a tali scopi.

Sul primo punto, il comma 159 dell'articolo ha definito i LEPS come gli «interventi, servizi, attività e prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale. L'obiettivo è garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione e riduzione delle condizioni di svantaggio e vulnerabilità». Una definizione molto ampia, che necessita di un'importante opera di attuazione e concretizzazione perché la garanzia lì espressa sia anche esigibile.

In secondo luogo, il comma 160 ha statuito che, al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio e di concorrere alla piena attuazione degli interventi previsti dal PNRR, i LEPS sono realizzati dagli ATS<sup>29</sup>, che costituiscono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS medesimi.

---

<sup>28</sup> Sul ruolo della legge di bilancio per il 2022 sui passi in avanti nella definizione di LEPS, si vedano i contributi di G.M. NAPOLITANO, *Finalmente i livelli essenziali delle prestazioni sociali? La legge di bilancio 2022 tra ambiguità e nuovi sviluppi*, in *Diritti regionali*, n. 1/2023, p. 52 ss.: e P. TORRETTA, *La legge di bilancio 2022 e l'assistenza sociale ...* cit. p. 187 ss.

<sup>29</sup> Previsti dall'articolo 8, comma 3, lettera a), della legge 8 novembre 2000, n. 328.

Dopo l'ambito definitorio, ed un richiamo alla necessità di realizzare l'uniformità di tutela attraverso l'ATS, in questo provvedimento normativo si individuano alcuni ulteriori LEPS in settori specifici dell'assistenza sociale e, al contempo, si danno indicazioni per il graduale sviluppo di altri.

Con riferimento specifico ai LEP relativi ai servizi educativi per la prima infanzia (art. 1 comma 172), sono fissate delle soglie minime da raggiungere al fine di poter considerare soddisfatti sul territorio i bisogni sottesi alle istanze di tutela sociale ad essi collegate, attraverso un incremento progressivo del Fondo di solidarietà comunale<sup>30</sup>, relativamente al quale sono stabiliti, dunque, specifici vincoli di destinazione, in funzione appunto del raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni (o, nell'attesa della definizione di questi ultimi, di obiettivi di servizio). Tornerò sul punto.

In questo caso possiamo parlare di una definizione abbastanza puntuale dell'obiettivo, tradotto anche in risorse aggiuntive da destinare all'uopo e in obiettivi di carattere quantitativo da raggiungere. La disposizione prevede infatti che siano stanziare risorse a favore delle Regioni a statuto ordinario, nonché della Sicilia e della Sardegna, finalizzate ad incrementare il numero dei posti disponibili fino a raggiungere, entro il 2027, il livello essenziale stabilito nel 33% dei posti (incluso il servizio privato), per ciascun Comune o bacino territoriale, in base alla popolazione di età compresa fra 1 e 3 anni. Il meccanismo di finanziamento individuato prevede che i trasferimenti siano destinati in primo luogo ai Comuni con un servizio inferiore al 28,88% e, una volta portati a questa soglia i contesti territoriali maggiormente carenti, gli ulteriori stanziamenti saranno attribuiti agli altri enti territoriali, fino a quando sarà assicurata in modo uniforme la quota minima del 33% dei posti. Ciò al fine di assicurare un intervento finanziario mirato, che consenta di eliminare gradualmente gli squilibri e le disegualianze

---

<sup>30</sup> Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito dall'art. 1, comma 380, lettera b), della legge n. 228 del 2012 in sostituzione dell'iniziale Fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del d.lgs. n. 23 del 2011. Entrambi i fondi sono stati concepiti senza vincolo di destinazione in conformità alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria disposta dall'art. 119 Cost.

nell'erogazione di tale servizio, secondo la finalità propria dell'art. 117, comma 2, lett. m.

Parzialmente diversi i casi relativi al finanziamento per incrementare il trasporto scolastico per gli alunni con disabilità, nonché quello relativo all'individuazione di specifici LEPS per la non autosufficienza. Possiamo anticipare che in entrambi gli interventi il livello di dettaglio e lo sforzo di esplicitare precisi obiettivi qualitativi e quantitativi non è stato raggiunto. Nel primo caso, l'art. 1, comma 174, prevede ancora una volta un graduale incremento del Fondo di solidarietà comunale con finanziamenti annuali ripartiti fra i Comuni, (ancora un vincolo di destinazione, dunque: tuttavia, non è stato indicato un obiettivo di servizio, ma si è rinviato ad una determinazione ministeriale il compito di definire i relativi obiettivi di servizio ed il livello essenziale da raggiungere (art. 1, comma 174).

Anche nel secondo caso, ci troviamo di fronte ad obiettivi di politica sociale enunciati attraverso formule quantitativamente non espresse né verificabili. Il comma 162 dell'art. 1 richiama a) i servizi socioassistenziali volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti; bi) i servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie; c) i servizi sociali di supporto quali la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari. Nonostante l'attenzione che viene riservata alla tipologia di bisogno legata all'età anziana e alla non autosufficienza, non sono state definite specifiche prestazioni, né puntuali obiettivi di servizio da annoverare nei LEPS. Infatti, nel comma 167 si rinvia ad uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri il compito di determinare «le modalità attuative, le azioni di monitoraggio e le modalità di verifica del raggiungimento dei LEPS [...] per le persone anziane non autosufficienti nell'ambito degli stanziamenti vigenti». In altri termini: si stabiliscono le procedure e i criteri per l'implementazione e la verifica dei LEPS in tema di anziani non autosufficienti senza però averli definiti. Come è stato

efficacemente sottolineato, oggi questo spazio deve essere ancora riempito<sup>31</sup> poiché lo stesso d.lgs. n. 29/2024 di attuazione della legge delega in materia di politiche in favore delle persone anziane (l. n. 33/2023), nel riconoscere espressamente come LEPS i servizi sopra richiamati, dispone che siano progressivamente fissate, nei limiti delle risorse disponibili, le modalità per la determinazione dei relativi obiettivi di servizio e della loro progressiva attuazione (art. 22, c. 1).

Si specifica però, e questo può rilevare sul versante del profilo qualitativo/organizzativo dei LEPS, che il Servizio sanitario nazionale e gli ATS garantiscono l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso i Punti Unici di Accesso aventi la propria sede operativa presso le c.d. Case della comunità. Qui operano equipe integrate composte da personale adeguatamente formato e numericamente sufficiente in grado di assicurare la funzionalità delle unità di valutazione multidimensionale della capacità bio-psico-sociale dell'individuo, anche al fine di delineare il bisogno assistenziale. Quindi, una serie di prestazioni connesse, che, come si anticipava sopra, si inseriscono in un sistema di relazioni tra servizi e strutture, in cui assumono senz'altro rilievo le diverse fasi dell'intervento e le modalità di collegamento tra le stesse, nonché l'assetto organizzativo e professionale in cui esse si collocano.

La stessa legge di bilancio contiene poi una norma di chiusura che rinvia ad un decreto ministeriale la definizione di «altri LEP negli ambiti del sociale» rientranti nelle aree di intervento indicate dall'art. 22, cc. 2 e 4, l. n. 328/2000, «nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente». Emerge dunque l'esigenza di fare sistema rispetto a quanto già definito dal Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali 2021-2023 e di coprire progressivamente un'area più vasta degli interventi lì definiti come LEPS, richiamando i principi e le aree già contenute nella legge quadro, senza, purtroppo, arrivare sempre al grado di dettaglio necessario.

---

<sup>31</sup> P. TORRETTA, *Lo sviluppo normativo dei LEPS passando (anche) per l'autonomia differenziata*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1/2025, p. 5.

#### **4. Regionalismo differenziato, LEP e LEPS: il precipitato della sentenza della Corte costituzionale n. 192/2024**

Un'altra significativa fase del percorso di sviluppo dei LEP/LEPS è rappresentata dalla legge di bilancio per il 2023 (l. n. 197/2022, art. 1, cc. da 791 a 801 bis), che si è occupata di definire una specifica procedura di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei correlati costi e fabbisogni standard, nelle materie di cui all'art. 116, c. 3, Cost. L'obiettivo è quello di subordinare l'attuazione dell'autonomia differenziata alla previa definizione di livelli uniformi di prestazioni<sup>32</sup>, che possano rappresentare la garanzia contro una eccessiva differenziazione nel godimento di diritti fondamentali. Anche se la materia assistenza sociale non è tra quelle interessate dall'attuazione del regionalismo differenziato, è importante far riferimento a questo ulteriore tassello, sia per l'inestricabile connessione che si gioca tra materie attigue, assegnate a competenze diverse e interessate dal processo in corso; sia perché, di recente, la Corte costituzionale è intervenuta su diverse disposizioni della legge n. 86/2024, modificativa della procedura indicata dalla legge di bilancio per il 2023 per l'individuazione dei LEP nelle materie interessate dal processo di regionalismo differenziato, ponendo alcuni principi che valgono senz'altro anche per le riflessioni che qui si propongono.

La legge di bilancio 2023 ha istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, una Cabina di regia per la determinazione dei LEP<sup>33</sup> a cui è assegnato il compito di effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle regioni in materie di autonomia differenziata; analizzare la spesa storica degli ultimi tre anni sostenuta dallo Stato per queste materie; individuare le materie o ambiti riferibili ai LEP, sulla base delle ipotesi

---

<sup>32</sup> Sul nesso tra la definizione di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed il regionalismo differenziato, si rinvia alle osservazioni di L. VIOLINI, *Livelli essenziali e regionalismo differenziato: riflettendo sui nessi tra l'art. 117, II comma, lett. m) e l'art. 116, III comma della Costituzione, alla luce dei lavori del CLEP*, in *Federalismi.it*, 21 febbraio 2024, nonché G. COMAZZETTO, *La determinazione dei LEP e le prospettive della differenziazione regionale alcuni spunti ricostruttivi*, in *Amministrazione in Cammino*, 9 maggio 2024, p. 1 ss.

<sup>33</sup> Presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri e costituita dai Ministri competenti, dai Presidenti della Conferenza delle regioni e delle province autonome, dell'UPI e dell'ANCI

tecniche formulate dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard; determinare i LEP, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica e degli stanziamenti di bilancio.

La procedura così delineata ha subito modifiche importanti ad opera della legge n. 86/2024, la c.d. legge Calderoli, che ha previsto il conferimento di una delega legislativa al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, l'aggiornamento dei LEP attraverso DPCM nonché il ricorso alla procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023 per la determinazione dei LEP con DPCM, sino all'entrata in vigore dei decreti legislativi previsti dalla stessa legge Calderoli.

L'impianto congegnato dalla legge di attuazione dell'autonomia differenziata è stato oggetto di plurime censure da parte delle Regioni, definite dalla Corte costituzionale con la già richiamata sentenza n. 192/2024<sup>34</sup>. Per quanto qui di interesse, la Corte ha dichiarato l'illegittimità delle norme in tema di LEP, richiamando alcuni elementi fondanti la garanzia espressa dall'art. 117, comma 2, lett. m che sono certamente centrali per la riflessione che qui si conduce.

Nello specifico, la declaratoria di illegittimità costituzionale ha travolto sia il conferimento della delega legislativa al Governo in quanto priva di idonei criteri direttivi, con la conseguenza che la decisione in ordine alla catalogazione delle prestazioni sarebbe rimessa nelle mani del Governo (svuotando le garanzie previste dall'art. 76 Cost.); sia la previsione che spetta a un DPCM aggiornare i LEP

---

<sup>34</sup> Per un commento alla pronuncia, si rinvia alle considerazioni di E. BALBONI, *Un esigente e ambizioso manuale per l'uso dell'autonomia differenziata: una traccia culturale*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2024; *ivi*, C. BUZZACCHI, *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*; V. BALDINI, *A proposito di regionalismo differenziato e referendum abrogativo*, in *Diritti Fondamentali*, n. 1/2025, p. 1 ss.; C. NEGRI, *La forma di Stato unitaria a decentramento politico nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 sull'attuazione del regionalismo differenziato*, n. 4/2025; C. PINELLI, *Sulle premesse alla motivazione della decisione della Corte costituzionale sull'autonomia differenziata*, n. 18/2024; P.I. D'ANDREA, *Profili fiscali e finanziari dell'autonomia differenziata*, in *Nomos*, n. 1/2025, p. 1 ss.; A. MORRONE, *Lo stato regionale dopo la sent. n. 192 del 2024*, in *Giustizia Insieme*, 28 gennaio 2025; A. SPADARO, *La quadratura del cerchio ...o della sent. cost. n. 192/2024*, in *Diritti Regionali*, n. 1/2025, p. 1 ss.; A. STERPA, *Le due "sentenze sorelle" sul regionalismo differenziato: legge Calderoli e referendum sotto la lente della nazione*, in *Federalismi.it*, 30 aprile 2025, p. 1 ss.; V. TONDI DELLA MURA, *La necessaria terzietà degli organismi tecnico-economici: commissione fabbisogni e ufficio di bilancio della sentenza costituzionale n. 192/2024*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, p. 1 ss.

posto che, per la Corte, «tale meccanismo risulta intrinsecamente contraddittorio e dissonante rispetto al sistema costituzionale delle fonti». La norma censurata, infatti, finirebbe per prevedere la «modifica di un atto legislativo futuro (il decreto legislativo) ad opera di un atto sostanzialmente regolamentare» (il DPCM).

Quali sono gli elementi che emergono dalla pronuncia e che sono rilevanti anche per inquadrare il processo di elaborazione del LEPS? Direi che si tratta di tre questioni fondamentali, che devono essere tenute in considerazione in questa fase di consolidamento del lungo e significativo percorso compiuto in questi ultimi anni.

In primo luogo, la Corte riconosce che ogni materia ha le sue «peculiarità e richiede distinte valutazioni e delicati bilanciamenti», pertanto «una determinazione plurisettoriale di criteri direttivi per la fissazione dei LEP, che non moduli tali criteri in relazione ai diversi settori, risulta inevitabilmente destinata alla genericità» (punto 9.2 considerato in diritto). Le distinte valutazioni e i delicati bilanciamenti richiamano la natura delle situazioni concrete che soggiacciono alle diverse tipologie di livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali, i quali presentano una varietà che richiede necessariamente processi definitivi e specifici strumenti di monitoraggio, misurazione e valutazione a seconda dei bisogni coinvolti<sup>35</sup> e delle diverse matrici che i LEPS presentano.

Il secondo aspetto che emerge dalla pronuncia è la valorizzazione del ruolo del Parlamento in ogni processo finalizzato alla individuazione di livelli essenziali di prestazioni, e quindi anche di LEPS: «la sede parlamentare consente un confronto trasparente con le forze di opposizione e permette di alimentare il dibattito nella sfera pubblica, soprattutto quando si discutono questioni che riguardano la vita di tutti i cittadini»<sup>36</sup>. È questo il fondamento della competenza legislativa esclusiva nella materia trasversale indicata dall'art. 117, secondo comma, Cost., e di altri compiti unificanti nei confronti del pluralismo regionale, che si esplicano attraverso la determinazione dei principi fondamentali nelle materie affidate alla competenza

---

<sup>35</sup> Così anche P. TORRETTA, *Lo sviluppo normativo dei LEPS ... cit.*, p. 6

<sup>36</sup> Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del Considerato in diritto.

concorrente dello Stato e delle Regioni (art. 117, terzo comma, Cost.), e mediante la perequazione finanziaria a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante (art. 119, terzo comma, Cost.). Conseguentemente viene travolto il sistema di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni tramite DPCM, per le materie interessate dal regionalismo differenziato, ma non solo. Il principio è affermato in via generale e collegato ai fondamenti del nostro sistema regionale: la determinazione dei LEP ha il fine ultimo di «concorrere alla attuazione dei principi costituzionali e dei diritti che su di essi si radicano» in modo da essere prima di tutto «strumento di al servizio del bene comune e della società»<sup>37</sup>.

In terzo luogo, un passaggio significativo è quello che riguarda il rapporto tra livello essenziale delle prestazioni e sistema di finanziamento. Secondo la Corte i LEP sono un «vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; dalla loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»<sup>38</sup>, attraverso i canali previsti dall'art. 119 Cost. La citata disposizione si muove verso l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa alle Regioni e agli enti locali, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale, con l'obiettivo di realizzare il passaggio dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica al sistema di attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessari a garantire il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. L'affermazione, di per sé scontata, riporta all'attenzione un elemento forse sottovalutato, e cioè «che il regionalismo asimmetrico non può essere attuato senza che sia stato prima completato l'assetto finanziario del regionalismo simmetrico definito dalla legge n. 42/2009 e dai suoi decreti delegati»<sup>39</sup>. E questo ultimo elemento induce a riflettere su quello che è l'attuale finanziamento del sistema dei servizi sociali e sulla necessità della sua revisione.

---

<sup>37</sup> Corte cost., sent. n. 192/2024, punto 4 del Considerato in diritto.

<sup>38</sup> Corte cost. sent. n. 192/2024, punto 14 del considerato in diritto.

<sup>39</sup> S. PIPERNO, *Si avvicina un impegnativo "tagliando" per il federalismo fiscale*, in *Welforum*, 15 luglio 2025, <https://www.welforum.it/si-avvicina-un-impegnativo-tagliando-per-il-federalismo-fiscale/>

## 5. Quel che rimane da fare per la determinazione ed il finanziamento dei LEPS

Come noto, la riforma costituzionale del 2001 aveva tracciato un modello di federalismo fiscale<sup>40</sup>, al momento rimasto ancora incompiuto, improntato al superamento dell'attuale sistema di finanza derivata ad una necessaria sintesi tra autonomia finanziaria e solidarietà fra i territori. La necessità di dare attuazione a tale disegno è divenuto peraltro un impegno inserito nel PNRR<sup>41</sup>.

Oggi il finanziamento degli interventi e servizi sociali, e dei relativi LEPS, si sostiene grazie alle risorse di diversi livelli di Governo<sup>42</sup>: i territori ricevono risorse da fonti esterne (Unione Europea/Stato/Regioni) a cui si vanno ad aggiungere risorse proprie assegnate agli enti locali per svolgere le proprie funzioni fondamentali, tra cui quella sociale. Le Regioni, che ricevono le quote dei fondi statali, trasferiscono tali risorse agli enti locali (mantenendo la responsabilità della relativa rendicontazione), secondo gli indirizzi contenuti nei decreti di riparto dei

---

<sup>40</sup> Sul tema, da ultimo, C. EQUIZI, *L'autonomia finanziaria regionale. Questioni problematiche*, Giappichelli, Torino, 2025.

<sup>41</sup> Si veda la Missione 1, Componente 1, Riforma del quadro fiscale subnazionale (1.14) la cui scadenza è stata confermata nella sesta Relazione sul suo stato di attuazione presentata al Parlamento dal Ministro per gli Affari Europei lo scorso marzo.

<sup>42</sup> Secondo ISTAT, *La spesa dei Comuni per i servizi sociali - Anno 2021, 2024*, p. 9 (disponibile qui: [https://www.istat.it/it/files/2024/06/REPORT\\_SPESA-SOCIALE-COMUNI.pdf](https://www.istat.it/it/files/2024/06/REPORT_SPESA-SOCIALE-COMUNI.pdf)) i Comuni singoli finanziano, ad oggi, la maggior parte della spesa per i servizi sociali: al netto delle compartecipazioni degli utenti e del Servizio Sanitario Nazionale, il 51,5% delle risorse per gli interventi sociali provengono dai Comuni, mentre solo il 5,9% sono messi a disposizione dagli ATS, ossia dai Comuni associati. Fra le altre fonti di finanziamento, la più rilevante è data dai fondi regionali vincolati (o fondi delle province autonome), che coprono il 18,3% della spesa. Sommando queste tre componenti, quindi, emerge che oltre tre quarti della spesa per gli interventi e i servizi sociali territoriali è finanziata con risorse regionali o sub-regionali. I fondi statali e dell'Unione Europea arrivano a circa il 20% (il fondo nazionale per le politiche sociali fornisce la copertura al 7,8% delle risorse impiegate, il 12% gli altri fondi e le risorse dell'UE). La spesa rimanente è finanziata da altri enti pubblici (3,7%) e in minima parte dal settore privato (0,8%). A questa significativa esposizione di Comuni e Regioni si aggiunga che, sempre secondo ISTAT, dove la spesa sociale è più rilevante, è ancora più alta la quota finanziata con le risorse proprie dei Comuni e delle associazioni di Comuni (il 62% al Centro e al Nord-ovest e il 66% al Nord-est), mentre al Mezzogiorno le risorse proprie degli ATS e dei Comuni coprono quote molto minori (37% al Sud e 29% nelle Isole). Se questa è la composizione interna, permangono differenze territoriali complessive molto ampie: la spesa dei Comuni della Calabria si attesta infatti ai 37 euro pro-capite, rispetto alla media nazionale (pari 142 euro), mentre la spesa più alta è quella dei Comuni della Provincia Autonoma di Bolzano (592 euro).

diversi fondi nazionali. Possono, nel caso, decidere di sostenere determinati interventi con risorse proprie.

Da un lato, dunque, vi sono i LEPS sviluppati a partire dalla legge n. 328/2000, dal d. lgs. 147/2017 e dai Piani nazionali, che - in una logica *narrativa*<sup>43</sup> - hanno indicato le modalità attraverso i quali utilizzare i rispettivi fondi settoriali<sup>44</sup>, descritto gli interventi e le modalità professionali più appropriate al loro svolgimento, anche attraverso schede di approfondimento o linee guida rivolte agli enti territoriali. In questo contesto pare utile rilevare che la ripartizione sui territori dei fondi nazionali in ambito sociale non avviene sulla base dell'analisi del bisogno, e quindi su criteri epidemiologici, ma - almeno per gran parte - in base alla popolazione residente: su un totale di 410 milioni di euro del Fondo nazionale delle Politiche Sociali, 405 milioni sono ripartiti tra le Regioni in base alla popolazione residente.

Dall'altro, i LEPS si calano nell'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni, individuate principalmente dal d. l. n. 78/2010, art. 14, comma 27, in cui è elencata, appunto, la «progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini». In questa ottica, occorre passare da una logica *narrativa* ad una *determinista*<sup>45</sup> (cosa si eroga, a chi, quanto costa, tenendo conto delle diverse matrici dei LEPS sopra richiamate), appunto per consentire la definizione del fabbisogno e del costo standard, nonché il complessivo finanziamento della funzione. Queste due dimensioni devono essere coordinate.

Su punto della definizione dei costi e dei fabbisogni standard, il processo, avviato nel 2014, non è ancora stato portato a compimento, anzi: il settore dei servizi sociali è quello in cui la misurazione di livelli di servizio, fabbisogni e costi standard è risultato più controverso. Il confronto tra i livelli erogativi e di spesa si è concentrato finora sugli asili nido, mentre la misurazione del livello dei servizi

---

<sup>43</sup> M. CAIOLFA, *Il futuro dei Leps*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 1/2025, p. 28.

<sup>44</sup> Peraltro, si assiste ad una proliferazione di fondi statali per il sociale, oltre a quelli legati all'attività della Rete: se prendiamo a riferimento la legge di bilancio per il 2025 (l. n. 207/2024), i fondi per il sociale ammontano a più di una ventina: un coacervo di criteri di riparto e oneri burocratici e rendicontativi che certo non facilitano l'opera di razionalizzazione che pare invece, necessaria. Su questi aspetti si veda F. PESARESI, *Tutti i fondi per il welfare sociale*, in *Welforum*, 21 marzo 2025, <https://www.welforum.it/tutti-i-fondi-per-il-welfare-sociale/>.

<sup>45</sup> Ancora M. CAIOLFA, *Il futuro dei Leps ...* cit. p. 28

locali ai fini dell'attribuzione del Fondo di solidarietà comunale si trova ancora oggi a uno stadio grezzo «poiché ci si limita a far dichiarare ai Comuni il numero degli utenti effettivi dei servizi sociali, senza che vengano comparati i livelli erogativi per caso, le specificità dei singoli *setting* e dei singoli *target* di bisogno»<sup>46</sup>.

Nel frattempo, la Corte costituzionale, nella sent. n. 71/2023, con riferimento alle disposizioni della legge di bilancio per il 2022 che hanno introdotto LEPS sostenuti da risorse vincolate del Fondo di solidarietà comunale, ha rilevato<sup>47</sup> una pericolosa ibridazione di quest'ultimo, estranea al dettato costituzionale, sottolineando che l'119 Cost. mantiene distinte due forme di perequazione: quella diretta a colmare le differenze di capacità fiscale, senza vincolo di destinazione; quella invece puntualmente vincolata a raggiungere determinati livelli essenziali e obiettivi di servizio, che può essere diretta soltanto a determinati enti territoriali nella forma degli «interventi speciali». Proprio per questa ragione è stato istituito dall'articolo 1, comma 496, della legge n. 213/2023 (legge di Bilancio per il 2024) il Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi (FELS), su cui grava oggi - con un orizzonte temporale limitato e con dotazioni finanziarie a cadenze differenziate a seconda delle aree di intervento delle risorse - l'incremento dei posti negli asili nido e il potenziamento del servizio di trasporto scolastico di studenti con disabilità.

## 6. Riflessioni conclusive

Nonostante i progressi richiamati, la piena attuazione dei LEPS presenta ancora diverse sfide, tra cui: la necessità di una definizione organica e completa a livello nazionale che tenga conto dei diversi contesti e delle diverse matrici in cui i LEPS vanno ad operare; l'allocazione delle risorse finanziarie agli enti territoriali nel rispetto dei principi e degli strumenti posti dall'art. 119 Cost., in base a costi e fabbisogni standard definiti tenendo conto della complessità del sistema in cui i primi vanno ad intervenire.

---

<sup>46</sup> L. PELLICCIA, *Quali risorse per i LEPS*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1-2/2025, p. 14.

<sup>47</sup> Pur dichiarando inammissibile la questione per l'impossibilità da parte del Giudice delle Leggi di sostituirsi al legislatore dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale. Corte cost., sent. n. 71/2023, punto 17 del considerato in diritto.

Come emerge dall'analisi condotta, ai LEPS individuati tramite la programmazione nazionale se ne sono affiancati altri che hanno trovato la loro collocazione nelle annuali manovre di bilancio. A queste disposizioni si sono aggiunti i finanziamenti mirati del PNRR, che hanno potenziato servizi e infrastrutture sociali.

Questo articolato processo, avvenuto in modo frammentario, ha portato ad annoverare, alla fine del 2024, circa sedici LEPS<sup>48</sup>, non tutti compiutamente e quantitativamente definiti, mentre altri dovrebbero essere individuati in attuazione della legge n. 227/2021 (Delega al Governo in materia di disabilità) e della legge n. 33/2023 (Deleghe al Governo in materia di politiche in favore delle persone anziane).

Il più recente Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi Sociali 2024-2026 ha ulteriormente sviluppato i LEPS, non introducendone di nuovi, ma puntando a rafforzare e consolidare quelli già definiti nei piani precedenti. L'attenzione è rivolta all'attuazione dei LEPS a livello locale tramite l'accompagnamento alla piena operatività degli ATS nonché all'attivazione degli strumenti di monitoraggio (attraverso il Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali - SIUSS).

Dal primo punto di vista, il Piano nazionale 2024-2026 sottolinea che è «nell'ATS che il legislatore ha individuato la dimensione territoriale e organizzativa necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEPS». È evidente l'intento di assicurare la garanzia dei LEPS in tutti i Comuni, a partire da quelli più piccoli; intento che porterà probabilmente all'apertura di una nuova stagione di rinnovamento negli assetti organizzativi dei servizi sociali<sup>49</sup>. Conseguentemente il Piano prevede specifici interventi per il rafforzamento della capacità amministrativa, programmatoria e gestionale degli ATS<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> F. PESARESI, *LEPS: come attuare il sistema di garanzia*, in *Prospettive Sociali e Sanitarie*, n. 1-2/2025, p. 8.

<sup>49</sup> Pensiamo, a titolo di esempio, al processo in corso in Veneto, con l'approvazione della legge n. 9/2024, recante, appunto «Assetto organizzativo e pianificatorio degli interventi e dei servizi sociali». Per un commento, T. VECCHIATO, *Gli ambiti territoriali sociali: criticità e potenzialità*, in *Studi Zancan*, n. 2/2024, p. 45 ss.

<sup>50</sup> In questo senso, si vedano anche le *Linee guida per la definizione dei modelli organizzativi omogenei degli ambiti territoriali sociali per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, adottate con

Dal secondo: la finalità dichiarata è quella di estendere il monitoraggio dei LEPS e introdurre strumenti per la valutazione e la programmazione regionale, realizzando i principi di semplificazione e interoperabilità tra le banche dati di amministrazioni diverse, parimenti coinvolte nell'attuazione dei LEPS (INPS, Regioni, ATS, Comuni). La costruzione di una base dati solida e completa assume particolare importanza anche perché «la definizione dei trasferimenti perequativi richiede basi informative affidabili e aggiornate e metodologie rigorose»<sup>51</sup>. A titolo di esempio, pensiamo a quanto avviene per quanto riguarda il monitoraggio reso all'interno del Servizio Sanitario Nazionale; qui opera un apposito meccanismo di verifica periodica, denominato Nuovo Sistema di Garanzia (NSG), che consente, grazie alle numerose informazioni ad oggi disponibili sul Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), di verificare che tutti i cittadini italiani ricevano le cure e le prestazioni rientranti nei Livelli essenziali di assistenza definiti dal DPCM 12 gennaio 2017 secondo le dimensioni dell'equità, dell'efficacia e della appropriatezza. Per i LEPS manca del tutto un sistema analogo<sup>52</sup>, per arrivare al quale occorre portare a compimento il sistema informativo.

L'attività di consolidamento sopra richiamata va di pari passo con una maturazione nel modo di concepire, costruire e conseguentemente rendere verificabile la garanzia del soddisfacimento di un bisogno sociale ritenuto particolarmente meritevole di tutela. Come ho tentato di mettere in evidenza, i LEPS che in questi anni hanno visto la luce hanno caratteristiche strutturali molto diverse tra loro: alcuni guardano alla introduzione di puntuali prestazioni e potrebbero essere definiti LEPS di erogazione. Essi, pur rappresentando probabilmente la tipologia più semplice e conosciuta nel panorama dei servizi (in quanto incarnano in modo più immediato i diritti sociali come «diritti a

---

Decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il ministro della salute e con il ministro dell'economia e delle finanze il 24 giugno 2025 (disponibili qui: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normativa/DI-del-24062025>)

<sup>51</sup> S. PIPERNO, *Si avvicina un impegnativo "tagliando" per il federalismo fiscale*, cit.

<sup>52</sup> Si noti che la legge delega n. 33/2023 prevede all'art. 4 «l'adozione di un sistema di monitoraggio dell'erogazione dei LEPS per le persone anziane non autosufficienti e di valutazione dei risultati nonché di un correlato sistema sanzionatorio», che al momento deve essere ancora attuato.

prestazione»<sup>53</sup>), hanno gradi di complessità diversa e possono essere rappresentati da interventi molto differenti: dalla erogazione di una prestazione monetaria, eventualmente gestita dall'INPS, ad un servizio reso dal servizio sociale del Comune/ATS.

Possiamo poi individuare un'altra tipologia di LEPS, che mira a superare la logica della singola prestazione e lo «smistamento della persona all'interno di una gamma di contenitori» (Tar Calabria, 12 aprile 2013, sent. n. 440), per andare verso la costruzione di percorsi personalizzati di cura. In questo contesto il *processo* (come le diverse prestazioni sono legate le une alle altre) ha l'obiettivo di realizzare una concatenazione di interventi e prestazioni, che tenga insieme le diverse specializzazioni e competenze di chi prende in carico la persona, con i complessi e complessivi bisogni di quest'ultima, in un sistema che sia misurabile, anche in termini di costi, e monitorabile (*LEPS di processo*). È un'evoluzione degna di nota, in grado di rafforzare la finalità del LEPS come strumento di tutela della persona.

La complessità che si va delineando deve essere presidiata sia nel momento della definizione compiuta e generalizzata del LEPS, per la quale è stata ribadita di recente la necessità di un passaggio parlamentare, sia nel momento della determinazione di costi e fabbisogni standard, quale fase fondamentale nella realizzazione del modello di regionalismo cooperativo voluto dalla riforma costituzionale del 2001. A questo ultimo proposito, pare utile un ripensamento complessivo del mandato e del perimetro di lavoro della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS)<sup>54</sup> cui è affidato un compito davvero delicato e ricco di implicazioni sostanziali.

---

<sup>53</sup> P. GROSSI, *Qualche riflessione per una corretta identificazione e sistemazione dei diritti sociali*, in Studi in onore di Mario Grandi, Padova, 2005, pp. 305 ss., D. MORANA, *I diritti a prestazione in tempi di crisi: istruzione e salute al vaglio dell'effettività*, in *Rivista AIC*, n. 4/2013, p. 1 ss.

<sup>54</sup> V. TONDI DELLA MURA, *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, Commissione parlamentare per le questioni regionali, plenaria, 2 aprile 2025, in *Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online*, n. 1/2025, p. 151 ss.