

LEPS: geografia, origine, tipologie ed articolazioni – Parte I

Michelangelo Caiolfa, | 15 novembre 2023

L'articolo - suddiviso in due parti - intende ricostruire una vera e propria geografia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali, focalizzandosi, in questa prima parte, sulla loro origine, sulle principali fonti di finanziamento e sulle differenti tipologie ed articolazioni.

[Qui la seconda parte del contributo](#)

Il dibattito sul regionalismo differenziato è giunto a uno dei passaggi fondamentali che, come è noto, riguarda la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nelle materie oggetto di ulteriore ripartizione dei poteri e delle competenze tra Stato e Regioni. Si tratta di un confronto estremamente complesso che coinvolge il concetto stesso dei LEP, stretti tra l'esigenza di garantire la realizzazione uniforme delle funzioni fondamentali a cui si riferiscono e l'allocazione efficiente e sostenibile della spesa pubblica. Nelle materie sociali e sanitarie, tuttavia, la vera questione che sta alla base dei LEPS e dei LEA riguarda il loro legame con i *'diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale'* ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione. In queste materie, rendere esigibili i diritti soggettivi legati alla salute, alla cura, alla tutela e all'assistenza, implica necessariamente la costruzione di un rapporto esplicito tra i LEP e i bisogni espressi dalla popolazione in modo da dimensionare nel concreto i contenuti operativi in cui si concretizzano i Livelli Essenziali.

Per queste ragioni, mentre si sviluppa il confronto sul regionalismo differenziato che probabilmente sarà ancora lungo e articolato, appare opportuno focalizzare bene i contenuti e i meccanismi specifici dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali (LEPS).

Dopo la riattivazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali prodotta dalla Legge Delega 33/2017 e dal Decreto Legislativo 147/2017, un successivo impulso alla loro costruzione è scaturito durante il periodo della pandemia Covid e prosegue con l'attuazione delle riforme previste dalla Missione M5C2 del PNRR; per giungere al confronto insito nel percorso del regionalismo differenziato. Le azioni in atto prevedono dunque la programmazione operativa di molte misure già normate in questi anni come LEPS, la disciplina di ulteriori misure definite in ambito sociale, il riordino complessivo della materia generale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni nell'ambito di una ulteriore ripartizione dei poteri tra Stato e Regioni.

In questo quadro di così intensa evoluzione potrebbe essere utile tentare di ricostruire una geografia dei Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali: una sorta di cartina geografica che individua i 'punti miliari' del tema senza approfondirli troppo, ma che permette di disegnare qualche tragitto in grado di collegarli tra loro. Al momento è forse più importante riuscire a ricomporre una vista panoramica e completa per tentare di comprendere lo sviluppo complessivo della materia, lasciando le analisi verticali sui singoli LEPS a quando la normativa si sarà riassetata. Sono soprattutto le correlazioni interne tra i 'punti miliari' della mappa geografica i veri elementi che meritano attenzione, perché in questo momento il sistema complessivo dei Livelli Essenziali (non solo sociali) non è affatto ordinato, completo e coerente.

In questo scritto si ripercorrono temi già noti, e si ricompongono materiali già espressi in altre occasioni, per tentare una sorta di ricapitolazione ricostruttiva con lo scopo di mettere in evidenza qualche gruppo di punti miliari utili alla geografia dei LEPS.

Due radici diverse per una stessa Funzione Fondamentale

Come già anticipato, i Livelli Essenziali fanno riferimento all'articolo 117, lettera m), della Costituzione: *'Lo Stato ha legislazione esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale'*. Nel caso specifico i LEPS si riferiscono alla funzione fondamentale di Assistenza Sociale di cui individuano quei contenuti che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale perché legati ai diritti all'assistenza e alla tutela dei cittadini. Oltre alla essenzialità, è possibile individuare altri requisiti di base dei LEPS come

l'adeguatezza (appropriatezza) e la tempestività, l'uniformità e l'omogeneità, l'efficienza e l'efficacia. Dal punto di vista delle funzioni pubbliche si potrebbe pensare che i LEP individuino una sorta di 'parte aurea' della funzione fondamentale a cui si riferiscono, i cui contenuti realizzativi sono necessari ed essenziali per perseguire nel concreto i diritti sociali e, di conseguenza, devono essere garantiti in modo uniforme e omogeneo su tutto il territorio nazionale.

Nel caso dell'Assistenza Sociale, cercando di ricostruire i passaggi che hanno avuto a che fare con l'individuazione di questa parte aurea della funzione fondamentale, emergono di fatto due grandi radici dei LEPS.

La prima radice è universalmente nota, si tratta dei cosiddetti Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LivEAS) definiti all'articolo 22 della Legge 328/2000[*note*]Legge 328/2000, art. 22, c. 2.: '... gli interventi di seguito indicati costituiscono il livello essenziale delle prestazioni sociali erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale:

- a) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora;
- b) misure economiche per favorire la vita autonoma e la permanenza a domicilio di persone totalmente dipendenti o incapaci di compiere gli atti propri della vita quotidiana;
- c) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza;
- d) misure per il sostegno delle responsabilità familiari, ai sensi dell'articolo 16, per favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura familiare;
- e) misure di sostegno alle donne in difficoltà per assicurare i benefici disposti dal regio decreto legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla legge 6 dicembre 1928, n. 2838, e dalla legge 10 dicembre 1925, n. 2277, e loro successive modificazioni, integrazioni e norme attuative;
- f) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14; realizzazione, per i soggetti di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio di cui all'articolo 10 della citata legge n. 104 del 1992, e dei servizi di comunità e di accoglienza per quelli privi di sostegno familiare, nonché erogazione delle prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie;
- g) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, nonché per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali per coloro che, in ragione della elevata fragilità personale o di limitazione dell'autonomia, non siano assistibili a domicilio;
- h) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale;
- i) informazione e consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e per promuovere iniziative di auto-aiuto.'

Il comma 2 individua nove categorie/aree assistenziali di interventi e il comma 4 prevede che siano comunque erogate cinque classi di prestazioni: a) servizio sociale professionale e segretariato sociale; b) servizio di pronto intervento sociale; c) assistenza domiciliare; d) strutture residenziali e semiresidenziali; e) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario. Nella classica interpretazione che prese corpo durante gli anni duemila, dall'incrocio tra le nove categorie/aree assistenziali e le cinque classi di prestazioni sarebbero dovuti scaturire i campi da occupare con la determinazione dei contenuti e dei finanziamenti dei LivEAS, costruendo così la forte e omogenea struttura di base del 'Sistema integrato di interventi e servizi sociali'.

Come tutti sappiamo, le cose non andarono in questa direzione: rispetto alle previsioni della Legge 328 occorrerà aspettare

altri 17 anni per trovare nuovamente una spinta realizzativa di livello statale. La Legge Delega 33/2017 e il successivo Decreto Legislativo 147/2017[*note*]Legge Delega 33/2017 'Delega recante norme relative al contrasto della povertà, al riordino delle prestazioni e al sistema degli interventi e dei servizi sociali.' Deleghe: a) l'introduzione di una misura nazionale di contrasto della povertà; b) riordino delle prestazioni di natura assistenziale finalizzate al contrasto della povertà; c) rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali. Decreto Legislativo 147/2017 'Disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà' - Capo IV Rafforzamento del coordinamento degli interventi in materia di servizi sociali.[*note*], che riportano come loro oggetto principale le misure di contrasto alla povertà, attuano anche una terza delega che riguarda esplicitamente *'il 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'*. Proprio in riferimento all'attuazione di questa terza delega riprende il processo di costruzione dei Piani Nazionali con i relativi Fondi strutturali, e l'utilizzo di questi strumenti per la reale attivazione di misure classificate esplicitamente come LEP Sociali.

La seconda radice dei LEPS è meno nota e fa riferimento al sistema dei cosiddetti 'costi e fabbisogni standard' della Legge 42/2009 *'Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione'* e successivi nove decreti[*note*]In particolare: Decreto Legislativo 216/2010 'Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province'. Decreto Legislativo 68/2011 'Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario'.[*note*], che stabilisce in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Il nuovo assetto dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti Locali ricerca il superamento del sistema di finanza derivata e 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. Nelle intenzioni del legislatore tale processo comporta 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.

Semplificando al massimo, nella sua ispirazione originaria il meccanismo appare abbastanza chiaro:

1. A ciascun livello di governo amministrativo (Stato-Regioni-Comuni) sono attribuite delle funzioni fondamentali che devono essere necessariamente svolte.
2. Ogni livello di governo amministrativo ha una capacità di entrata e di spesa adeguata a finanziare interamente la realizzazione delle funzioni fondamentali di propria competenza (a cui aggiunge un fondo di perequazione).
3. In determinate funzioni lo Stato definisce dei Livelli essenziali delle prestazioni legati a diritti costituzionali.
4. Fino alla determinazione dei LEP sono definiti degli obiettivi di servizio, servizi da erogare con generalità e permanenza, intesi come livelli di convergenza del sistema da realizzare nell'ambito del complessivo equilibrio della finanza pubblica.

Per quanto riguarda il finanziamento delle funzioni fondamentali di competenza comunale, oltre ai tributi propri di quel livello di governo amministrativo, concorre anche un fondo nazionale di perequazione denominato 'Fondo di solidarietà comunale'[*note*]

Il comparto comunale è l'unico comparto in cui è stato intrapreso in modo netto il percorso di attuazione del federalismo fiscale, con il superamento del sistema di finanza derivata e l'attribuzione di una maggiore autonomia di entrata e di spesa ai comuni, ai sensi del decreto legislativo n. 23 del 2011. Il Fondo di solidarietà comunale costituisce il fondo per il finanziamento dei comuni, alimentato con una quota del gettito IMU di spettanza dei comuni stessi, le cui risorse vengono distribuite con funzioni sia di compensazione delle risorse attribuite in passato sia di perequazione, in un'ottica di progressivo abbandono della spesa storica. L'applicazione di criteri di riparto di tipo perequativo nella distribuzione delle risorse, basati sulla differenza tra capacità fiscali e fabbisogni standard, è iniziata nel 2015 con l'assegnazione di quote via via crescenti del Fondo, in previsione del raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2030. Per il 2022, la percentuale delle risorse del Fondo da distribuire con i criteri perequativi è del 60%. I tagli determinati dalle misure di finanza pubblica hanno inciso sul funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, soprattutto sotto il profilo distributivo delle risorse, la cui dotazione era divenuta del tutto orizzontale, alimentata cioè esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'IMU propria. Con le ultime tre leggi di bilancio la dotazione del Fondo è stata incrementata con risorse statali, di carattere "verticale", che rientrano nell'ambito del sistema di perequazione.

L'incremento della dotazione del Fondo di solidarietà comunale è stato specificamente destinato allo svolgimento di alcune funzioni fondamentali in ambito sociale, in particolare, in materia di potenziamento dei servizi sociali, di potenziamento del servizio asili nido e trasporto scolastico di alunni con disabilità, da ripartirsi tenendo conto dei fabbisogni standard. Per

assicurare che le risorse aggiuntive siano effettivamente destinate al potenziamento dei predetti servizi, le norme prevedono la determinazione di specifici obiettivi di servizio per i comuni e l'attivazione di un sistema di monitoraggio e di rendicontazione dell'utilizzo delle risorse che consenta di garantire il raggiungimento di determinati livelli di servizi offerti. Relativamente ai criteri posti a base della perequazione delle risorse del Fondo di solidarietà comunale, nel corso del 2020 e del 2021 è stato avviato un processo di revisione dei fabbisogni standard, con l'obiettivo di sganciarli dal riferimento ai livelli quantitativi storicamente forniti dai singoli enti e commisurarli ai livelli di servizio standard da garantire sul tutto il territorio nazionale, al fine di sopperire al limite costituito dalla mancanza della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (Autonomie territoriali e finanza locale - Documentazione della Camera dei Deputati).[/note]. La funzione fondamentale di Assistenza Sociale, durante la pandemia Covid, è stata oggetto di una specifica ripartizione del Fondo tramite la determinazione di obiettivi di servizio che agiscono su quote aggiuntive e perequative dei singoli bilanci comunali.

Siamo quindi in presenza di due radici molto differenti tra loro che chiamano con lo stesso termine, Livelli Essenziali di Assistenza Sociale, degli 'oggetti' piuttosto diversi. Due radici che appartengono a visioni amministrative e operative piuttosto distinte: la costruzione del sistema integrato di interventi e servizi sociali da un lato; la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per il federalismo fiscale dall'altro.

Se si ragiona con gli specialisti delle materie sociali, in realtà si parla dei LivEAS della 328 nella loro riedizione post 2017. Se si ragiona con gli specialisti delle funzioni pubbliche, in realtà si parla della quota del fondo di solidarietà definita dagli Obiettivi di servizio adottati durante il Covid (il fondo perequativo). In entrambi i casi, però, si pronuncia l'acronimo LEPS.

Infine c'è ancora un aspetto da evidenziare per riuscire a fissare i primi punti miliari della geografia dei LEPS. I LEPS della 328/2000 e del 147/2017 sono finanziati dai relativi Fondi Nazionali, mentre gli Obiettivi di servizio della 42/2009 e del 216/2010 sono finanziati dal Fondo di solidarietà comunale. Nessuno di questi sistemi è stato ancora in grado di affrontare l'intero campo delle prerogative che articola verticalmente la funzione fondamentale sociale tra Stato, Regioni e Comuni. Per queste ragioni dal rapporto tra LEPS e risorse resta ancora esclusa una porzione molto ampia dei bilanci ordinari che i singoli Comuni, e anche le singole Regioni, destinano alla materia. Si tratta di un bel limite, considerando che alla base dei livelli essenziali c'è l'esigibilità dei diritti da parte dei singoli cittadini e delle loro famiglie.

Il primo gruppo di punti miliari da segnare nella cartina geografica dei LEPS è quindi costituita da due diversi 'luoghi di origine' di possibili tragitti futuri: la radice 'LivEAS' e la radice 'Fabbisogni standard'.

Le tipologie di LEPS

Il D.Lgs. 147/2017, Capo IV, innesca una sorta di 'riforma inconsapevole' delle materie sociali riattivando alcuni istituti della Legge 328/2000. Si tratta di una Riforma inconsapevole o meglio, non concettualizzata, per la stragrande maggioranza della comunità specialistica coinvolta, non certo per l'architetto che ne ha generato il disegno agganciandolo a suo tempo al treno della lotta alla povertà (la terza delega della Legge 33/2017).

Viene istituita la Rete per la protezione e l'inclusione sociale, un organismo permanente e paritetico di governance istituzionale composto da Ministeri, Regioni e Comuni che ha diverse competenze:

- Elabora linee di indirizzo negli specifici campi d'intervento delle politiche afferenti al sistema degli interventi e dei servizi sociali.
- Elabora tre Piani Nazionali: piano sociale, piano di contrasto alla povertà, piano per la non autosufficienza.
- Nel rispetto delle modalità organizzative regionali e di confronto con le autonomie locali, la Rete si articola in tavoli regionali e a livello di ambito territoriale.

In riferimento ai tre Piani sono costituiti tre Fondi Nazionali definiti come 'strutturali', perché seguono la programmazione triennale del bilancio dello Stato; ma soprattutto perché sono sempre di più legati all'attuazione dei LEPS. Difatti i tre Piani nazionali sono *'di natura triennale con eventuali aggiornamenti annuali, individuano lo sviluppo degli interventi a valere sulle risorse dei fondi cui si riferiscono nell'ottica di una progressione graduale, nei limiti delle risorse disponibili, nel raggiungimento di livelli essenziali delle prestazioni assistenziali da garantire su tutto il territorio nazionale'*[note]Decreto Legislativo 147/2017, Articolo 21, Comma 7.[/note].

Siamo ormai giunti alla seconda tornata di Piani nazionali triennali, come nelle intenzioni del legislatore nel corso del loro sviluppo si è fatta sentire la spinta verso la definizione di LEPS. Nel primo triennio con qualche timidezza ma nel secondo triennio con una esplicita scelta di campo, i tre Piani stanno spingendo molto in questa direzione guidati da una chiara

consapevolezza di ciò che si vuole elaborare e programmare. Nel mezzo c'è stata la pandemia Covid, con tutto quello che ha rappresentato per il mondo dei servizi sociali oltre che per quelli sanitari.

È forse possibile riassumere la produzione scaturita dai Piani in tre grandi 'famiglie di LEPS', che al loro interno mostrano ovviamente vari livelli di consistenza e maturazione.

I LEPS di Erogazione. Si tratta della tipologia più classica e intuitiva, composta da prestazioni da realizzare e mettere a disposizione dei destinatari. In realtà siamo comunque di fronte a qualche elemento di complessità, perché le casistiche sono variegata e comprendono LEPS riferiti a prestazioni semplici, interventi professionali, servizi, classi di servizi. Per fare alcuni esempi, è il caso rispettivamente dei singoli sostegni legati a suo tempo al REI, della supervisione del personale dei servizi sociali, del servizio di pronto intervento sociale, dei servizi di assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata per le persone non autosufficienti; un differenziale di complessità che spazia appunto da prestazioni singole fino a classi intere di servizi.

I LEPS di Processo. Già nel 2017, alla rinascita della prospettiva di organizzazione dei sistemi sociali integrati, è emersa una seconda tipologia di LEPS basata sulla unione tra catene di singole prestazioni e percorsi assistenziali dedicati. Il primo esempio è relativo al percorso di accesso e valutazione del REI, di cui si definirono in legge come Livelli essenziali: il sistema dei punti di accesso, il percorso di presa in carico, la valutazione preliminare ed eventuale valutazione multidimensionale nei casi complessi[*note*]. D.Lgs. 147/2017 - Art. 5, Comma 10: *'I servizi per l'informazione e l'accesso al REI e la valutazione multidimensionale costituiscono livelli essenziali delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente.'* (Versione originale del D.Lgs.).[*note*]. Impostazione poi riprodotta e consolidata nel 'Patto per l'Inclusione Sociale' del RdC. Un esempio più recente è recato dal PNNA 2022-2024 che definisce in modo esplicito un LEPS di processo, ne individua i contenuti in cinque macro-fasi del percorso assistenziale per le persone non autosufficienti e affida la sua realizzazione a un accordo di collaborazione tra ATS e Distretti.

I LEPS di Organizzazione. Sempre in occasione della prima scrittura del D.Lgs. 147/2017 è emersa anche la traccia di un possibile LEPS riferito alle condizioni organizzative. Ai tempi del REI l'articolo 23, comma 4 recitava: *'L'offerta integrata di interventi e servizi secondo le modalità coordinate definite dalle Regioni e Province Autonome ai sensi del presente articolo, costituisce livello essenziale delle prestazioni nei limiti delle risorse disponibili.'* Se possibile, si tratta di un passaggio ancora più avanzato e significativo dei precedenti perché il LEPS tratta contemporaneamente sia contenuti trasversali a diversi settori (allora comparto sociale, sanitario e delle politiche per il lavoro), sia elementi programmatici di forte impatto che riguardano l'organizzazione degli Ambiti territoriali e delle gestioni associate. Impostazione a cui torna ad avvicinarsi in modo ancora più generale la Legge 234/2021 quando al comma 160 sancisce *'Al fine di garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta integrata dei LEPS sul territorio [...] i LEPS sono realizzati dagli Ambiti territoriali sociali (ATS) [...] 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 ...'*. Quasi a individuare dei precedenti elementi organizzativi essenziali e necessari, che poi permettono ai LEPS di erogazione e di processo di trovare effettivamente le loro condizioni indispensabili di appropriatezza e tempestività, omogeneità e uniformità, efficacia ed efficienza.

Il secondo gruppo di punti miliari da segnare nella cartina geografica dei LEPS è dunque fortemente legato alla visione LiveAS, ma immette degli elementi di innovazione e complessità rispetto all'articolo 22 della 328 con l'articolazione in LEPS di erogazione, di processo e di organizzazione.