

I Leps: situazione attuale e prospettive

Intervento in occasione del webinar: Un paese in attesa dei LEPS

Franco Pesaresi, | 17 luglio 2025

I LEPS possono essere definiti come servizi che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale. Ma a cosa servono?

Per rispondere a questa domanda occorre tornare al 2001, quando la Costituzione è stata modificata in senso federalista e si è dato potere alle Regioni. Uno di questi poteri affidati alle Regioni prevedeva la competenza legislativa esclusiva in materia assistenziale, e quindi relativa ai servizi sociali. All'epoca – ma purtroppo anche adesso – c'era una straordinaria differenza tra i servizi che venivano garantiti dalle diverse Regioni. L'inserimento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali nella Costituzione, in presenza di differenze così grandi tra le diverse Regioni, serviva e serve ancora oggi per garantire ai cittadini una base minima di servizi uguale per tutti. L'obiettivo dei LEPS è, quindi, quello di garantire equità e omogeneità (o parziale omogeneità) nella distribuzione dei servizi in tutto il territorio nazionale. Ovviamente questo ha una ricaduta anche sui modelli organizzativi.

La Legge 328/2000, all'articolo 22, identificava i livelli essenziali come “famiglie” di servizi: l'assistenza domiciliare, l'assistenza residenziale, e via dicendo. La legislazione successiva individua i livelli essenziali come singoli servizi o interventi specifici. A differenza dei LEA sanitari, individuati in modo organico tramite uno specifico Decreto aggiornato nel corso degli anni, i LEPS sono stati individuati attraverso una serie di normative diverse, senza un disegno organico, ma attraverso un ampliamento costante ma, ancora oggi, largamente incompleto. Si tratta comunque di servizi e attività ben enucleati e identificati.

Ma come si garantisce la loro esigibilità? La Costituzione dice che, una volta che lo Stato definisce i livelli essenziali, tutti i territori devono garantire ai cittadini la parità di accesso ai servizi sociali. Per fare ciò devono essere previsti una serie di strumenti per verificare che tutte le Regioni e i Comuni siano adempienti. Nel momento in cui una prestazione diventa un livello essenziale dovrebbe diventare esigibile, e quindi l'esigibilità da parte del cittadino dovrebbe essere supportata da strumenti che i cittadini e gli operatori possono utilizzare a tutela della stessa.

Non basta, quindi, individuare i livelli essenziali ma serve un sistema più complesso per l'attuazione e la garanzia degli stessi, che si compone di almeno 5 elementi:

- 1. Chi provvede all'attuazione dei livelli essenziali:** questo compito è già stato definito dalla Legge di bilancio del 2021, che ha stabilito che i livelli essenziali debbano essere realizzati dagli Ambiti territoriali sociali, che quindi dovranno avere una competenza gestionale importante. Le Regioni dovranno definire le forme per la gestione associata dei servizi sociali a livello di ATS, enti in grado di avere autonomia gestionale, amministrativa e finanziaria. Tutte quelle situazioni – oggi la maggioranza – che vedono l'ATS appoggiarsi attraverso una Convenzione ai Comuni capofila non sono più rispondenti a questo modello organizzativo. Anche per questo sono in pubblicazione le nuove linee guida ministeriali sui modelli organizzativi degli ATS, che dovrebbe promuovere proprio questa svolta locale.
- 2. Il sistema di finanziamento pubblico:** lo Stato ha riconosciuto che serve un sistema di finanziamento pubblico dei livelli essenziali dedicato e adeguato nel suo importo. I LEPS finora definiti sono stati tutti finanziati dallo Stato, ma in genere in modo inadeguato.
- 3. L'individuazione degli obiettivi di servizio:** l'obiettivo di servizio definisce la quantità di prestazioni di quel livello essenziale che devono essere garantite in un ATS, è l'obiettivo minimo che l'Ambito deve raggiungere. L'obiettivo di servizio naturalmente può modularsi nel tempo, attraverso obiettivi intermedi, ma anche nei contenuti. Senza gli obiettivi di servizio, l'esigibilità diventa complicata se non addirittura impossibile. Il compito di definire gli obiettivi di servizio spetta allo Stato, ma al momento – salvo per un LEPS – non sono ancora stati definiti.
- 4. Il monitoraggio e gli interventi sostitutivi:** per verificare se ci sono territori adempienti e inadempienti serve un sistema di indicatori che confluiscono in un rapporto nazionale annuale di monitoraggio dei LEPS. Affinché il sistema funzioni occorrono anche degli interventi sostitutivi: laddove il territorio non ha realizzato gli obiettivi dei LEPS, bisogna definire un quadro normativo per gli interventi sostitutivi. La Corte costituzionale ha definito che nei territori inadempienti debba essere nominato un commissario – in prima istanza il sindaco di quel territorio e in seconda istanza un commissario prefettizio – per dare attuazione agli obiettivi di servizio di quel livello essenziale.
- 5. Revisione e aggiornamento dei LEPS:** occorre la completa individuazione, manutenzione e aggiornamento dei LEPS. Le cose cambiano e quindi anche i contenuti di un LEPS possono richiedere degli aggiornamenti ma soprattutto occorre

completare il quadro dei LEPS. Serve una cabina di regia nazionale, da identificare presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, che coinvolga anche i soggetti attuatori, i Comuni e le Regioni che provveda a questo compito.

In conclusione, ci sono aspetti positivi e aspetti negativi. L'aspetto positivo è che, dopo tanti anni di attesa, finalmente si parla concretamente di livelli essenziali e si è individuato il primo nucleo di livelli essenziali delle prestazioni sociali. L'aspetto negativo è che l'identificazione di questi livelli essenziali – tutt'oggi graduale ed incompleta – procede in carenza di un sistema di garanzia che renda i livelli essenziali accessibili ed esigibili. Se non si costruisce questo sistema di garanzia, la stessa individuazione dei livelli essenziali risulta del tutto inefficace.