I LEPS nella legge di bilancio 2026

L’istituzione del sistema di garanzia

Franco Pesaresi, | 20 gennaio 2026

L’istituzione di un sistema di garanzia dei LEPS

Il sistema dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali è ancora largamente incompleto ed attualmente esercita una influenza modesta nell’organizzazione dei servizi sociali. L’individuazione dei Livelli essenziali è ancora incompleta e non è stato ancora realizzato quel sistema di garanzia che possa rendere efficace ed esigibile in tutto il territorio nazionale il sistema dei LEPS (Pesaresi, 2025c).

Su questo tema, sollecitata dalle previsioni di riforma del PNRR sul federalismo fiscale, interviene ora la legge di bilancio 2026 (L. 199/2025, art.1, commi 699 e 700) con la previsione dell’istituzione di un sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni di assistenza nel settore sociale (LEPS) correlato alla determinazione di un livello di spesa di ciascun Ambito territoriale locale (ATS) “*quale livello di spesa necessario a garantire progressivamente, a partire dal 2027, i predetti livelli essenziali delle prestazioni*”. Il compito del Sistema di garanzia è quello di assicurare il coordinamento tra finanziamento, erogazione e monitoraggio dei Livelli essenziali delle prestazioni sociali (ovvero dei servizi sociali obbligatori). Il sistema riguarda pertanto i LEPS e la relativa spesa, i criteri e gli obiettivi che dovranno essere gradualmente raggiunti per assicurane l’attuazione e le misure correttive in caso di inadempienza. Il nuovo sistema prende come riferimento gli Ambiti territoriali sociali (ATS), e non il singolo Comune, ai fini della valutazione delle risorse e dell’erogazione dei LEPS.

Più in particolare, il sistema di garanzia assicura:

1. L’attuazione dei LEPS approvati con la Legge di Bilancio 2022;
2. La definizione e l’attuazione di tre obiettivi di servizio (art. 1 comma 700);
3. La determinazione dei livelli di spesa di riferimento per ogni ATS pari ai fabbisogni standard monetari per l’attuazione dei LEPS indicati;
4. Il monitoraggio;
5. La definizione dei poteri sostitutivi.

I temi ci sono quasi tutti per affrontare la materia della costruzione di un sistema di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni sociali ed il fatto che la questione venga trattata nella Legge n. 199/2025 è oggettivamente un passo avanti. Eravamo in presenza di una carenza grave nel nostro sistema assistenziale. Erano stati identificati una prima serie di LEPS ma senza la definizione di un sistema normativo che ne garantisse l’attuazione e l’esigibilità. La Legge di Bilancio 2026, complice il vincolo del PNRR che prevede il completamento del percorso normativo sul federalismo fiscale, interviene finalmente nella materia anche se non mancano le criticità come vedremo nelle pagine che seguono. Inoltre, a mio avviso, tra gli strumenti di un sistema di garanzia occorrerebbe individuare anche un organismo nazionale integrato per la definizione, l’aggiornamento e la revisione dei LEPS che veda anche la partecipazione delle Regioni e dei Comuni. La partita più importante per l’organizzazione del nuovo sistema assistenziale territoriale basato sui LEPS non può vedere esclusi i soggetti territoriali che poi devono attuarli.

I LEPS approvati con la legge di bilancio 2022

Il sistema di garanzia assicura, in via progressiva, le prestazioni relative ai LEPS che sono indicati di seguito e il livello di spesa relativo:

1. **assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari** rivolta a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione. All’interno di questo LEPS sono comprese le soluzioni abitative (art. 1, comma 162, L. 234/2021);
2. **servizi sociali di sollievo** per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali: il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne; un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari; ecc. (art. 1, comma 162, L. 234/2021).
3. **servizi sociali di supporto** per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali: la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l’incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro degli assistenti familiari; l’assistenza

gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento dei relativi adempimenti (art. 1, comma 162, L. 234/2021).
4. **percorso assistenziale integrato.** Il Servizio sanitario nazionale e gli ATS garantiscono alle persone in condizioni di non autosufficienza l'accesso ai servizi sociali e ai servizi sociosanitari attraverso punti unici di accesso (PUA); presso i PUA operano le équipe integrate (art. 1, comma 163).
5. **pronto intervento sociale** (art. 1, comma 170, L. 234/2021).
6. **supervisione del personale dei servizi sociali** (art. 1, comma 170, L. 234/2021).
7. **servizi sociali per le dimissioni protette** (art. 1, comma 170, L. 234/2021).
8. **prevenzione dell'allontanamento familiare** (PIPPI) (art. 1, comma 170, L. 234/2021).
9. **servizi per la residenza fittizia** (art. 1, comma 170, L. 234/2021).
10. **progetti per il cosiddetto dopo di noi e per la vita indipendente** (art. 1, comma 170, L. 234/2021).

L'attuazione di tre obiettivi di servizio

La Legge di bilancio 2026 (art. 1, comma 700), inoltre, per dare concretezza al tema dell'attuazione dei LEPS definisce tre obiettivi di servizio relativi ad altrettanti Livelli essenziali, elencati di seguito:

- **La dotazione di un assistente sociale ogni 6.500 abitanti** per ciascun ATS. Si tratta di un LEPS approvato con legge di bilancio 2021 (L.178/2020). Per questo LEPS che a regime prevede un assistente sociale ogni 5.000 abitanti viene individuato l'obiettivo di servizio costituito dal conseguimento, a decorrere dall'anno 2026, di un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 su 6.500 (in attesa di arrivare in tutto il territorio nazionale all'obiettivo fissato dal LEPS). Rammento che gli obiettivi di servizio hanno la caratteristica principale di potersi modulare nel tempo e nei contenuti (obiettivi intermedi) in modo da far crescere quantitativamente e qualitativamente l'organizzazione e le prestazioni a cui fa riferimento.
- Una équipe multidisciplinare per la valutazione di chi accede all'assegno di inclusione composta a livello di ATS anche (oltre all'assistente sociale) da **uno psicologo ogni 30.000 abitanti e da un educatore professionale socio-pedagogico ogni 20.000 abitanti.** La Legge di Bilancio 2026 qualifica la nuova previsione come un LEPS ma in realtà, più correttamente, si tratta di un obiettivo di servizio. Infatti, la costituzione di una équipe multidisciplinare per la valutazione di chi accede all'assegno di inclusione è già stata prevista come LEPS dall'art. 5 comma 7 del D. Lgs. 147/2017 (Pesaresi, 2024a). La citata norma però è molto generica nel definire la composizione dell'équipe multidisciplinare; adesso tale carenza viene colmata da disposizioni molto puntuali che però possono essere solo definibili come obiettivi di servizio relativi alla composizione dell'équipe. Allo stato attuale, gli enti locali dispongono di 173 psicologi e 638 educatori socio-pedagogici per cui, per raggiungere l'obiettivo occorrerebbe assumere ulteriori 1.790 psicologi e 2.307 educatori socio-pedagogici. Per il raggiungimento di questo obiettivo vengono stanziati 200 milioni a decorrere dal 2027.
- **Un'ora settimanale di assistenza domiciliare** da parte dei servizi socio-assistenziali per le persone non autosufficienti, da modulare in funzione della consistenza della platea dei beneficiari, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente nei bilanci degli enti. Anche in questo caso, la Legge di Bilancio 2026 qualifica la nuova previsione come un LEPS ma in realtà, più correttamente, si tratta di un obiettivo di servizio. Infatti, l'assistenza domiciliare è già stata prevista come LEPS dal DPCM 3 ottobre 2022 (Pesaresi, 2024b). Per cui questo, trattandosi di un obiettivo graduale di attuazione del LEPS non può che essere un obiettivo di servizio del Livello essenziale. Per questo obiettivo di servizio non vengono stanziate risorse. Suscita sorpresa la definizione di questo obiettivo di servizio che rischia l'inutilità se insieme alle ore settimanali da erogare (che attualmente sono mediamente circa 2 per settimana per utente) non si stabilisce a quante persone non autosufficienti erogarle. Paradossalmente basterebbe erogare una ora settimanale di assistenza domiciliare ad una sola persona non autosufficiente per ATS per rispettare il LEPS e il suo obiettivo di servizio.

Occorre rilevare che sono diciassette i LEPS già individuati (Pesaresi, 2024c). Rimane difficilmente comprensibile come mai il nuovo sistema non si applichi a tutti i LEPS. Rimangono esclusi alcuni LEPS. Non fa parte del nuovo sistema di garanzia neanche il nuovo LEPS relativo all'"autonomia e comunicazione personale per gli alunni e studenti con disabilità", istituito con la stessa legge di bilancio 2026. Questo doppio percorso (i LEPS che fanno parte del sistema di garanzia e quelli che non ne fanno parte) potrebbe essere giustificato solo all'interno di un percorso graduale e/o sperimentale che però non è stato dichiarato. Allo stato attuale si tratta di una ulteriore ed ingiustificata frammentazione in un quadro già molto complesso.

È apprezzabile ed anche necessaria l'idea di definire gli obiettivi di servizio di tre LEPS ma questo processo deve coinvolgere tutti i LEPS se vogliamo che il sistema di garanzia sia efficace e che i confini della esigibilità siano definiti anche a tutela dei cittadini.

I livelli di spesa per ogni ATS. Il coinvolgimento di Regioni e Comuni

La Legge di Bilancio 2026 ha stabilito che, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, entro il 30 giugno 2026:

- sono determinati i livelli di spesa di riferimento per ogni Ambito territoriale sociale (ATS), pari all'ammontare della somma dei fabbisogni standard monetari dei singoli comuni componenti l'ATS;
- sono individuati, in via progressiva, i criteri di riparto delle risorse che tengano conto degli effettivi beneficiari delle prestazioni e dei fabbisogni reali dei territori.

Qui occorre fare una prima distinzione perché non si parla dei livelli di spesa per tutti i LEPS già approvati sinora ma solo di quelli di cui si parla nella Legge di Bilancio 2026 (compresi quelli coinvolti con gli obiettivi di servizio). Lo chiarisce indirettamente la Legge di Bilancio 2026 quando esplicita che il sistema di garanzia è finanziato dalle risorse già previste in bilancio a legislazione vigente per tali attività (art. 1 comma 700). Viene invece previsto un finanziamento aggiuntivo di 200 milioni di euro per il finanziamento delle équipe multidisciplinari a decorrere dall'anno 2027, trattandosi di un obiettivo di servizio nuovo da implementare (Art. 1, comma 704).

Ricapitoliamo. Un Decreto definirà i livelli di spesa da garantire in ogni Ambito territoriale sociale per i LEPS individuati nella legge di bilancio 2026 e che dovranno essere finanziati con gli attuali fondi a legislazione vigente (Cfr. Tab. 1).

Tab. 1 – Fondi per il finanziamento dei LEPS appartenenti al sistema di garanzia

FONDI	**2026**	**2027**
Fondo nazionale per le non autosufficienze	934.570.000	1.108.470.000
Fondo nazionale per le politiche sociali	390.925.678	390.925.678
Fondo per il "Dopo di noi"	73.330.996	73.330.996
Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale	617.000.000	617.000.000
Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS): quota sociale per le regioni a statuto ordinario	442.923.000	501.923.000
Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS): quota sociale per Sicilia e Sardegna	77.000.000	87.000.000
TOTALE	**2.535.749.674**	**2.778.649.674**

Fonte: Consiglio dei Ministri (2025) e L. 199/2025.

Al finanziamento per il raggiungimento del livello di spesa di riferimento per ogni ATS relativi ai soli LEPS individuati dalla legge di Bilancio 2026 concorrono sia le fonti nazionali, come individuate nella Tab. 1, oltre a quote di risorse del Fondo di solidarietà comunale sia le risorse che gli enti territoriali già destinano a legislazione vigente.

Ma ecco la novità. Le amministrazioni regionali e locali dovranno concorrere ad assicurare agli ATS le risorse per raggiungere i livelli di spesa di riferimento pur nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente (art. 1 comma 704). Si tratta di una novità rilevante e di certo sfuggita a molti perché sinora si era affermato il concetto che i livelli essenziali dovevano essere finanziati dallo Stato fino a quando non sarà pienamente attuato il Federalismo fiscale di cui alla L. 42/2009 (a quel punto ci sarà un mix di risorse nazionali e di entrate fiscali trattenute a livello locale). Si ribalta dunque un principio introducendo il concetto che regioni e comuni devono contribuire all'attuazione dei LEPS che appare in chiaro contrasto con ciò che accade per esempio con i Livelli essenziali in sanità e nella Pubblica istruzione. Questo aspetto potrebbe essere valutato diversamente se fossimo nell'imminenza della piena attuazione del federalismo fiscale ma, almeno nel settore sociale, siamo ancora molto lontani da questo risultato. Pertanto, questo cambio di rotta sul coinvolgimento regionale e comunale sul finanziamento dei LEPS, allo stato attuale, appare prematuro e preoccupante stante le sfibrate casse comunali.

Secondo la Legge di Bilancio 2026, il fabbisogno standard monetario sociale comunale trova, quindi, copertura attraverso un sistema articolato che combina la capacità fiscale degli enti territoriali con quote di riparto di diversi fondi nazionali specializzati indicati nella tab.1. Non si può fare a meno di rilevare che questa impostazione appare in contrasto con la dichiarata necessità di valutare le risorse necessarie sulla base dei fabbisogni standard dei comuni e quindi anche dei costi standard e non sulla base dei finanziamenti storici disponibili a legislazione vigente.

Non si contesta qui l'idea dell'individuazione di una spesa di riferimento a garanzia dei LEPS; questa potrà essere molto utile nell'ambito della programmazione finanziaria sia sul fronte comunale sia su quello del coordinamento della spesa pubblica. Ma questa deve passare, come definito nelle norme sul federalismo fiscale, prima di ogni altra cosa attraverso la definizione dei costi standard dei servizi e poi attraverso la definizione del fabbisogno standard per la piena attuazione dei LEPS. Inoltre, a seguito della fiscalizzazione prevista dal D.Lgs. 68/2011, una parte dei fondi statali potrebbe essere sostituita da risorse proprie regionali. Sarà necessario assicurare che sia i criteri perequativi delle risorse regionali che i criteri di riparto dei restanti fondi statali siano coerenti con l'obiettivo di assicurare a ogni ATS i finanziamenti necessari per la realizzazione dei

LEPS. A questo fine, la dimensione dei fabbisogni standard monetari dei singoli Comuni dovrà rispecchiare, non solo le risorse perequate attraverso il Fondo di solidarietà comunale (FSC) e il FELS, ma anche quelle derivanti dagli attuali trasferimenti statali alle Regioni (UPB, 2025). Insomma, un percorso complesso innanzi a noi di cui non si vede la conclusione di qui a qualche mese.

Con così tante incognite, rimane sullo sfondo il tema dei temi che è quello di un finanziamento adeguato dei LEPS che la normativa contenuta nella Legge di Bilancio 2026, non solo non risolve, ma, come abbiamo rilevato, addirittura aggrava.

I decreti per il monitoraggio

La Legge di Bilancio 2026 prevede anche un sistema di monitoraggio quale parte integrante del sistema di garanzia. Entro 12 mesi dall'approvazione della legge di bilancio dovranno essere determinati con uno o più decreti del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali (MLPS), i sistemi operativi e le modalità integrate di monitoraggio in relazione alle disposizioni sul Sistema informativo unitario dei servizi (SIUSS) e a quelle concernenti il Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS), per la quota finalizzata al finanziamento e allo sviluppo dei servizi sociali comunali. Attualmente il monitoraggio dei fondi relativi ai LEPS avviene attraverso il SIUSS gestito dal MLPS, mentre la rendicontazione degli obiettivi di servizio comunali in relazione alla quota sociale FELS, nonché la rilevazione dei dati per la definizione dei fabbisogni standard comunali, è assicurata da Sogei.

Entro i successivi 6 mesi, sempre con decreto, verranno determinate le regole per il monitoraggio del Sistema di garanzia dei LEP, che prevede il confronto tra la spesa di riferimento e le spese impegnate nella Missione 12 – Diritti sociali, politiche sociali e famiglia da parte degli Enti locali che forniscono servizi sociali nel rispettivo ATS, al netto dei trasferimenti reciproci e delle spese afferenti al settore sanitario.

Per l'attuazione dei LEPS è indispensabile attivare un buon sistema di monitoraggio ma questo funziona laddove oltre alla spesa sono monitorati anche gli obiettivi organizzativi e quelli relativi alle prestazioni erogate ai cittadini. Tali obiettivi devono essere misurabili ma, ad oggi, sono ancora ben pochi quelli con queste caratteristiche (n. assistenti sociali, n. psicologi, n. educatori, n. ore SAD, ecc.). La finalità del sistema non è tanto quella di verificare che il finanziamento erogato sia stato speso (o comunque non solo quello) ma verificare che gli obiettivi organizzativi e quantitativi relativi ai servizi sono stati raggiunti o meno.

I poteri sostitutivi

Nel caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati è previsto il commissariamento secondo le modalità già previste nel caso del Fondo speciale per l'equità del livello dei servizi (FELS). Tali modalità, in particolare, si applicano a singoli Comuni che non rendicontano le risorse loro assegnate per la funzione dei servizi sociali quando la spesa sostenuta risulta inferiore al livello di riferimento fissato per ciascun Ente. In prima istanza viene nominato commissario per l'attuazione il Sindaco del comune e, se questo non adempie, successivamente viene nominato un commissario prefettizio.

Tuttavia, non è chiaro come le stesse modalità possano essere applicate al monitoraggio degli ATS, la cui spesa complessiva e il relativo livello di riferimento deriva dalla somma delle risorse di più Comuni consociati. Commissariati sono eventualmente i comuni mentre l'ente a cui spetta l'attuazione dei LEPS è l'Ambito territoriale sociale. Questo meccanismo così distorto qualche problema di funzionamento sicuramente lo produrrà.

Qualche valutazione conclusiva

Occorre innanzitutto chiarire che questi temi sono inseriti nella Legge di Bilancio 2026 per cercare di conseguire in fretta e furia uno degli obiettivi di riforma contenuti nel PNRR che è relativo al completamento del federalismo fiscale (L. n. 42/2009). Uno degli obiettivi (M1C1-1.14) è appunto la "definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei fabbisogni standard" (e poi anche la fiscalizzazione dei trasferimenti) da raggiungere entro dicembre 2024 poi spostato al giugno 2026. L'obiettivo adesso è quello di completare in 6 mesi una riforma che non si è portata a termine in 16 anni e la fretta non è mai una buona consigliera.

Seppur sollecitati dagli obiettivi del PNRR è comunque positivo che si sia messo finalmente mano al sistema di garanzia dei LEPS senza il quale l'individuazione degli stessi rimaneva abbastanza inutile. I temi trattati nella Legge n.199/2025 sono quasi tutti quelli giusti per un approccio efficace al sistema di garanzia anche se non mancano le criticità anche importanti nelle disposizioni approvate. Per la valutazione di tutta l'operazione occorrerà invece aspettare l'approvazione dei tre decreti

annunciati nella Legge di bilancio 2026 su aspetti decisivi come i livelli di spesa e il monitoraggio.

Le criticità già evidenziate sono molto significative ed occorrerà lavorare da subito (magari anche sui contenuti dei decreti attesi) per superare i problemi emersi. Innanzitutto il tema del finanziamento dei LEPS che deve essere legato al fabbisogno standard (e ai costi standard) affinché sia adeguato e che rimanga a carico dello Stato fintantoché il federalismo fiscale nel settore sociale non sia pienamente completo ed efficace. Al momento attuale, appare prematuro e preoccupante il coinvolgimento di regioni e comuni nella spesa.

Inoltre, un sistema di garanzia ed il relativo sistema di monitoraggio deve prendere in considerazione tutti i LEPS approvati (e non solo una loro parte) badando a tenere insieme i livelli di spesa con gli obiettivi organizzativi e l'erogazione quantitativa delle prestazioni. Altrimenti questo, che è un sistema per garantire livelli omogenei di servizi in tutto il territorio nazionale, rischia di perdersi.

Bibliografia

- Legge 30 dicembre 2025, n. 199: Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028.
- Consiglio dei Ministri: Relazione tecnica al Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028. Presentata il 23 ottobre 2025.
- Pelliccia L., Legge di bilancio 2026: novità in vista per i Leps, welforum.it, 18/11/2025
- Pesaresi F. (a), LEPS: i servizi per la valutazione multidimensionale, welforum.it, 04 dicembre 2024
- Pesaresi F. (b), LEPS: l'assistenza domiciliare sociale (SAD), welforum.it, 29 aprile 2024
- Pesaresi F. (c), LEPS: come attuare il sistema di garanzia, Prospettive Sociali e sanitarie n. 1-2/2025.
- Porcelli F., I Lep misurabili migliorano il welfare, Lavoce.info, 16/12/2025
- Senato della Repubblica, Camera dei Deputati, Dossier Legge di Bilancio 2026, 24/12/2025
- Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB), Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito delle audizioni preliminari all'esame del disegno di legge recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno 2026 e bilancio pluriennale per il triennio 2026-2028 (A.S. 1689), 6/11/2025