

Audizione sulla determinazione e sull'attuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali

Sintesi

1° febbraio 2024 | L'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB), rappresentato dal consigliere Giampaolo Arachi, ha tenuto oggi un'audizione sul tema dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali.

L'analisi si è soffermata sull'evoluzione della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), sulla determinazione dei relativi fabbisogni e costi standard, sul rapporto tra LEP e federalismo simmetrico e asimmetrico e, infine, sul monitoraggio dell'erogazione degli stessi.

Quadro generale

Ai LEP, essenziali per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione, spetta il ruolo di coniugare l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali con la garanzia di accesso a prestazioni uniformi sul territorio da parte dei cittadini. I LEP riguardano le prestazioni collegate alla tutela dei diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio. **Lo Stato deve garantirne il finanziamento e assicurarne l'effettiva erogazione anche ricorrendo al commissariamento.**

La definizione dei LEP assume valenze diverse a seconda che avvenga nell'ambito delle competenze degli Enti territoriali o in quello dell'autonomia differenziata. Nel primo caso, i livelli storici di fornitura delle prestazioni non seguono criteri uniformi sul territorio e sono solitamente differenziati. L'introduzione di un LEP in questo contesto richiede il potenziamento delle prestazioni nelle aree più deficitarie. Nel caso della concessione di forme particolari di autonomia alle Regioni, i LEP riguarderanno in prima battuta prestazioni erogate dallo Stato, con criteri tendenzialmente uniformi sul territorio. In questo caso è improbabile che l'introduzione dei LEP evidenzi significative necessità di riequilibrio a meno che non vengano modificati o si riveli che gli attuali criteri di quantificazione della spesa lascino spazio a condizioni di inefficienza.

L'introduzione di LEP che implicino l'aumento dei livelli delle prestazioni nelle realtà più deficitarie richiederà necessariamente il reperimento di risorse per finanziarli, che, dati i vincoli di bilancio, potrà avvenire attraverso una redistribuzione di quelle esistenti fra gli Enti interessati attraverso i meccanismi perequativi, oppure con tagli alla spesa delle Amministrazioni centrali o, infine, con aumenti della pressione fiscale. Per questo motivo l'introduzione di nuovi LEP è stata generalmente associata allo stanziamento di apposite risorse principalmente destinate agli Enti che necessitano di potenziare i propri servizi e

prevedendo un percorso di graduale convergenza. **Accanto a sufficienti risorse correnti, sono necessarie anche adeguate dotazioni infrastrutturali.**

Evoluzione della determinazione dei LEP

L'individuazione dei LEP è stata ostacolata in passato da diversi fattori, a partire **dalla mancanza di una chiara definizione della loro natura e delle loro caratteristiche. Tutt'ora il quadro si presenta frammentato ed eterogeneo.** Il solo ambito in cui i livelli essenziali sono stati definiti in modo organico è quello sanitario, in cui si configurano i livelli essenziali di assistenza (LEA). Nel campo dell'assistenza sociale si sono succedute nel tempo diverse formulazioni che, in molti casi, non consentivano di individuare in modo preciso la prestazione da assicurare sul territorio. Un tentativo di riordino dei LEP sociali (LEPS) è stato avviato con la legge di bilancio per il 2022, pur con qualche incertezza interpretativa. Con quest'ultima sono stati introdotti i LEP per gli asili nido e gli obiettivi di servizio per il trasporto di alunni disabili. Inoltre, numerosi LEP sono presenti nel settore delle politiche attive e della formazione e la legislazione prevede l'istituzione di ulteriori LEP con riferimento alla disabilità, alla non autosufficienza e alla tutela dell'ambiente (LEPTA) che, tuttavia, sono in attesa dei provvedimenti attuativi. Infine, la legge di bilancio per il 2023, riflettendo nuove priorità, è intervenuta stabilendo una procedura accelerata per la determinazione dei LEP nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata.

Oltre a essere tecnicamente complesso caratterizzare il nucleo essenziale di prestazioni, spesso composte da una combinazione di beni o servizi con diverse caratteristiche qualitative, **la definizione dei LEP per le funzioni svolte dagli Enti territoriali trova il principale ostacolo sul piano finanziario:** i LEP costituiscono, infatti, la base per calcolare la soglia di spesa necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, soglia che deve essere finanziata su tutto il territorio, rispettando l'equilibrio della finanza pubblica.

LEP e fabbisogni sono strettamente legati e non possono essere determinati in modo indipendente: sono necessari il coordinamento fra i due processi e la collaborazione fra le strutture tecniche e gli organi politici. Alle prime spetta il compito di suggerire le metodologie di calcolo più adeguate sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili e di fornire una quantificazione degli oneri finanziari in maniera chiara e trasparente; agli organi politici compete, tenendo conto di questi elementi, la scelta delle priorità e del livello dei fabbisogni sulla base delle risorse disponibili.

L'attuazione dei LEP

Per la realizzazione effettiva dei LEP sono essenziali la perequazione infrastrutturale, un efficace e attento monitoraggio e un sistema incisivo di correttivi sugli Enti inadempienti. All'interno di tali priorità, **va inoltre rafforzato il coordinamento tra i livelli di governo** che concorrono all'erogazione dei servizi, individuando le rispettive responsabilità, anche ai fini delle sanzioni.

Nel dettaglio, con riferimento al primo punto, **viene ribadito l'estremo ritardo nell'attuazione della perequazione infrastrutturale.** Originariamente prevista dalla L. 42/2009, è stata riavviata con il DL 121/2021 con un'ottica maggiormente orientata agli aspetti prestazionali e qualitativi delle infrastrutture, ossia alle prestazioni che le infrastrutture offrono effettivamente a cittadini e imprese. **A distanza di due anni dalla data fissata per il termine della ricognizione, quest'ultima non è stata ancora presentata e la dotazione finanziaria del Fondo per la perequazione infrastrutturale, originariamente pari a 4,6 miliardi, è stata ampiamente ridimensionata:** attualmente il Fondo, dopo gli utilizzi disposti con i DDLL 13, 44 e 145 del 2023 e il definanziamento di 3,5 miliardi stabilito con la legge di bilancio per il 2024, ammonta a 900 milioni. Sebbene non siano stati pubblicati documenti ufficiali, contatti interistituzionali suggeriscono che la ricognizione infrastrutturale sia stata comunque completata e che le evidenze mostrino il maggiore fabbisogno infrastrutturale delle Regioni del Mezzogiorno.

Il rilancio delle attività avviate dal DL 121/2021 sarebbe opportuno. Sebbene la dotazione del FPI fosse limitata sia in termini quantitativi che di durata, il fondo adottava un approccio alla perequazione infrastrutturale che superava il criterio di ripartizione delle risorse basato su quote – che segue un approccio di tipo negoziale – passando a un criterio più oggettivo, basato su indicatori, che rispecchia esclusivamente i divari infrastrutturali da colmare.

Il nuovo approccio potrebbe garantire una maggiore efficacia nel direzionare gli interventi nelle realtà più sguarnite, che hanno anche maggiori difficoltà ad attivarsi per accedere ai fondi assegnati su basi competitive, come dimostrato dall'analisi UPB sugli esiti del Piano degli asili nido nel PNRR prima della sua rimodulazione.

Il divario infrastrutturale ha conseguenze anche in ambito sanitario, limitando la capacità di erogazione dei LEA e favorendo il fenomeno della mobilità sanitaria dei pazienti, con riflessi sociali e finanziari.

Inoltre, per garantire la tutela dei diritti sociali e civili, è necessario che la definizione e il finanziamento dei LEP siano accompagnati da procedure di monitoraggio e di correzione che ne assicurino l'effettiva erogazione, in condizioni di appropriatezza e di efficienza. Allo stato attuale, meccanismi di monitoraggio sono esplicitamente previsti per le Regioni in campo sanitario con riferimento all'erogazione dei LEA e per i Comuni relativamente ai servizi sociali, agli asili nido e al trasporto scolastico degli alunni disabili.

Il monitoraggio dei LEA, avviato da tempo e attualmente in corso di revisione, mostra quanto siano complesse le verifiche sull'erogazione dei LEP e come sia necessario migliorare le informazioni e affinare gli strumenti utilizzati, anche per giungere a un'effettiva misurazione dell'adeguatezza del servizio.

Per il LEP di assistenza sociale, l'UPB riscontra criticità in relazione allo scarso coordinamento tra regole di attribuzione dei fondi e monitoraggio, nonché sui meccanismi correttivi.

Per quanto riguarda questi ultimi, **la Sentenza 71/2023 della Corte costituzionale ha sottolineato che la forma del commissariamento degli Enti inadempienti è più adeguata rispetto alla mera restituzione delle risorse** destinate al LEP nel caso di mancato impiego delle stesse per tale finalità. **Ciò costituisce un'innovazione rilevante che potrebbe avere effetti positivi se applicata su tutti i LEP e potrebbe contribuire a rafforzare e uniformare il sistema di garanzia per le prestazioni fondamentali.**

Tuttavia, andrebbero superate due criticità. In primo luogo, occorre creare le condizioni affinché il numero di Enti inadempienti non sia troppo elevato, altrimenti il commissariamento diverrebbe impossibile. L'applicazione del meccanismo correttivo, per rendere la politica efficace, dovrebbe essere effettuata caso per caso, tenendo conto delle circostanze specifiche. **In secondo luogo, è necessaria una chiara assegnazione delle competenze tra livelli di governo.**

È infine necessario garantire un più stretto coordinamento dei diversi livelli di governo che concorrono a una prestazione e definirne con precisione le responsabilità. Le analisi dell'UPB, pubblicate in un precedente focus, hanno messo in evidenza come nel caso degli interventi per il potenziamento degli assistenti sociali il sovrapporsi di due distinte fonti di finanziamento, una diretta ai Comuni e l'altra agli Ambiti Territoriali Sociali (ATS), con tempi, modalità di erogazione delle risorse e regole di rendicontazione differenti, abbia ridotto la portata perequativa dell'intervento. Malgrado la disponibilità di risorse, infatti, l'aumento del numero di assistenti sociali è stato molto graduale e la maggior parte delle assunzioni ancora necessarie risulta concentrata negli ATS particolarmente deficitari.

La centralità dei LEP nell'autonomia differenziata

La determinazione dei LEP ha assunto un ruolo centrale anche nel DDL sull'autonomia differenziata, come perno volto a garantire l'equità e l'unitarietà dell'intervento pubblico e a fornire il riferimento necessario per determinare le risorse da destinare alle Regioni che fanno richiesta di maggiore autonomia (RAD) e per il loro successivo aggiornamento, a tutela delle stesse e delle rimanenti Regioni.

Le procedure di determinazione dei LEP, introdotte dalla legge di bilancio per il 2023 e rivisitate al DDL sull'autonomia differenziata, **appaiono essenzialmente orientate alla**

sistematizzazione dell'esistente, attraverso il riconoscimento come LEP di obblighi già presenti nella legislazione vigente in maniera esplicita o implicita. In questa prospettiva si è anche sviluppata la ricognizione effettuata dal Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP).

Seguendo questo approccio **la determinazione dei fabbisogni relativi ai LEP nelle materie statali che potrebbero essere oggetto di autonomia differenziata avrà probabilmente esiti differenti in termini finanziari di quella di eventuali LEP fissati sulle funzioni svolte dagli Enti territoriali.**

Nel caso dei servizi statali la spesa è determinata da criteri di erogazione tendenzialmente uniformi sul territorio. È quindi plausibile attendersi che i fabbisogni standard non si discosteranno significativamente dalla spesa attualmente sostenuta dallo Stato in ogni Regione.

Un esempio è offerto dal settore dell'istruzione, la materia più rilevante in termini di volume della spesa statale tra quelle che possono essere oggetto di autonomia differenziata. Il CLEP ha individuato una serie di norme che vincolano le modalità di fornitura del servizio, stabilendo essenzialmente il requisito di personale e, di conseguenza, il fabbisogno. L'applicazione dei criteri attuali, già in uso per allocare la spesa storica, dovrebbe consentire di individuare i costi e i fabbisogni standard, con un risultato che non si differenzerebbe dal passato a meno che non si verificasse la presenza di elementi di inefficienza oppure si intendesse rafforzare alcune prestazioni.

Successivamente all'avvio delle intese, **l'eventuale fissazione di nuovi LEP per servizi su cui le norme attuali non garantiscono l'uniformità sul territorio** (come accade, ad esempio, per il tempo pieno nelle scuole) **richiederà invece un incremento di spesa nelle Regioni con livelli di fornitura più bassi.** Andrà in questo caso assicurata la revisione delle compartecipazioni per garantire alle RAD l'eventuale copertura dei maggiori fabbisogni e, al contempo, il concorso al finanziamento delle Regioni deficitarie.

L'UPB ha anche analizzato alcuni aspetti specifici del testo del DDL approvato dal Senato lo scorso 23 gennaio 2023.

Il DDL introduce una nuova procedura per l'individuazione dei LEP (art. 3), che si basa sull'approvazione di decreti legislativi e prevede un passaggio parlamentare (ma non l'Intesa in Conferenza unificata, sostituita da un parere). Questa **si affianca a quella già prevista dalla legge di bilancio 2023,** che si realizza con DPCM senza coinvolgimento del Parlamento. **Le due diverse procedure, l'una transitoria, l'altra definitiva, non appaiono adeguatamente coordinate.** In particolare, il momento di passaggio da una procedura all'altra non sembra essere chiaramente identificato.

La determinazione e l'aggiornamento almeno triennale dei costi e dei fabbisogni standard dovranno essere realizzati sulla base delle ipotesi tecniche della CTFS, come previsto dalla legge di bilancio per il 2023, escludendo dunque un passaggio parlamentare, a differenza

di quanto previsto per la revisione della metodologia di calcolo dei costi e fabbisogni standard degli Enti locali.

Il DDL approvato dal Senato delimita il campo di individuazione dei LEP, escludendo alcune materie rispetto a quelle potenzialmente oggetto di richiesta di maggiore autonomia (art. 116, comma 3, della Costituzione), seguendo le indicazioni emerse nel rapporto finale del CLEP. La mancata definizione dei LEP non impedisce tuttavia che possano essere avanzate richieste di forme e condizioni particolari di autonomia in tali materie. **Eventuali esigenze di rispetto delle norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, nonché di garanzia della tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica, andranno necessariamente tutelate in fase di definizione delle intese, attraverso la facoltà del Presidente del Consiglio dei Ministri di delimitare le intese rispetto alle richieste delle Regioni e, successivamente, con attivazione dei poteri sostitutivi del Governo previsti dall'articolo 120 della Costituzione.**

Particolare attenzione per l'UPB merita **la potenziale esclusione dal perimetro di determinazione dei LEP della materia riguardante il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario**, che **solleva una serie di criticità** e potenziali incoerenze, anche in relazione alla garanzia dell'erogazione dei LEP.

I LEP e il federalismo simmetrico

I LEP costituiscono un riferimento cruciale anche per la completa attuazione del federalismo simmetrico. Il ritardo nella loro definizione è stato indicato dalla Corte costituzionale come la principale causa del mancato completamento della riforma federalista (Sentenza 220/2021). Il rilievo formulato dalla Corte sulla centralità dei LEP per l'attuazione del federalismo fiscale con riferimento ai Comuni appare ancora più rilevante per le Regioni, per le quali nessun passo è stato ancora compiuto.

Fra i fattori che possono spiegare il diverso stato di avanzamento della riforma federalista vi sono il diverso ruolo che i LEP rivestono per la quantificazione delle risorse da assicurare alle Regioni rispetto agli Enti locali e la diversa valenza che ha la fiscalizzazione dei trasferimenti per le Regioni.

Va considerato che in assenza dei LEP mancano i riferimenti per la quantificazione delle risorse necessarie, da garantire attraverso le entrate e le quote specifiche del fondo perequativo. In attuazione della legge 42/2009, il D.lgs. 68/2011 prevede infatti la distinzione delle spese sostenute dalle Regioni tra quelle riconducibili ai LEP, per le quali è garantito il finanziamento integrale (in analogia a quanto previsto per le spese relative alle funzioni fondamentali degli Enti locali) e le altre, il cui finanziamento è fondato sulla perequazione parziale sulla base della capacità fiscale (in analogia con le funzioni non fondamentali degli Enti locali).

Di conseguenza, **in assenza di LEP, la fiscalizzazione dei trasferimenti potrebbe generare significative riallocazioni di risorse fra Regioni**. Ad esempio, la spesa di parte corrente per il trasporto pubblico locale – che il D.Lgs. 68/2011 non considera tra quelle riconducibili ai LEP – è attualmente finanziata attraverso il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale. Se non verranno definiti i LEP, le stesse risorse, dopo la fiscalizzazione dei trasferimenti, saranno perequate parzialmente sulla base delle capacità fiscali. La nuova ripartizione delle risorse fra le Regioni potrebbe non essere coerente con gli effettivi fabbisogni, con possibili ripercussioni sulla capacità delle Regioni di assolvere ai contratti di servizio di trasporto.

L'operazione di sostituzione dei trasferimenti statali alle Regioni con entrate proprie e con un fondo perequativo avrà anche delle **conseguenze sul ruolo del governo centrale: verrebbero meno i vincoli di destinazione** e a quelle Amministrazioni centrali che attualmente determinano la ripartizione dei fondi **spetterebbe un ruolo più attivo di monitoraggio** dell'effettiva realizzazione dei LEP.

Presenta delle criticità il disallineamento procedurale tra la corsia preferenziale definita dalla legge di bilancio per il 2023 per la definizione dei LEP sulle materie statali che potrebbero essere oggetto di forme particolari di autonomia e il percorso meno rapido da intraprendere per quelle già di competenza regionale.

In primo luogo, **si rischia di rallentare l'attuazione della riforma del finanziamento delle Regioni a statuto ordinario (RSO), inserita come abilitante nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** e da completare entro il primo trimestre del 2026. Tale riforma, già prevista dal D.Lgs. 68/2011, è rimasta inattuata anche per l'assenza dei LEP e dei relativi fabbisogni, che rappresentano un cardine dei meccanismi perequativi.

In secondo luogo, **è probabile che anche per le RSO, come accaduto per gli Enti locali, l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori, da finanziare con nuove risorse.**

In terzo luogo, **appare opportuna la determinazione congiunta dei LEP per l'autonomia differenziata e per il federalismo regionale**, attraverso il coordinamento delle due riforme, data la complementarietà fra le prestazioni attualmente erogate dallo Stato che rientrano fra le materie del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione e quelle già di competenza regionale come, ad esempio, nei casi delle politiche attive del lavoro e della formazione in relazione all'assistenza sociale e delle norme generali sull'istruzione in relazione all'istruzione. **Inoltre, ciò consentirebbe una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie collegate ai due ambiti.**

Il monitoraggio dell'attuazione dei LEP e l'autonomia differenziata

Allo stato attuale, meccanismi di monitoraggio sono esplicitamente previsti in campo sanitario, con riferimento all'erogazione dei LEA, e in campo sociale, per gli asili nido e per il trasporto scolastico degli alunni disabili riguardo ai relativi obiettivi di servizio e LEP. **Simili meccanismi andrebbero estesi a tutti i LEP, insieme a efficaci sistemi correttivi** nel caso di esiti negativi derivanti dall'attività di monitoraggio. Ciò richiede una **chiara attribuzione di competenze tra i diversi livelli di governo e un adeguato disegno del meccanismo di monitoraggio** per rilevare in maniera il più possibile corretta l'Ente inadempiente. Tale aspetto è rilevante con riferimento sia all'autonomia differenziata che al federalismo simmetrico.

Con riferimento all'autonomia differenziata, **le procedure previste dal DDL presentano un quadro potenzialmente disomogeneo**, in quanto sembrano prevedere percorsi differenti fra intese stipulate prima e dopo l'approvazione dei decreti legislativi. Inoltre, non sono presenti indicazioni sul monitoraggio nelle Regioni che restano sotto la fornitura statale e dei LEP che verranno definiti nell'ambito del federalismo simmetrico. Infine, non sembrano previste procedure uniformi per valutare l'adeguatezza delle partecipazioni relativamente alle funzioni su cui non sono definiti i LEP.

Per le Regioni che stipuleranno le intese il monitoraggio è affidato alle Commissioni paritetiche.

Come già rilevato dall'UPB in precedenti audizioni, **non si può escludere che l'autonomia differenziata evolva verso uno scenario fortemente frammentato**, con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, che presentano un diverso peso finanziario e una diversa composizione fra spese relative ai LEP e spese per altre prestazioni. In questa prospettiva, **una gestione delle partecipazioni affidata esclusivamente a trattative bilaterali all'interno delle Commissioni paritetiche potrebbe non garantire l'uniformità delle valutazioni e un adeguato coordinamento con la programmazione di bilancio**. Sembra quindi permanere l'esigenza di una sede istituzionale unica dove le valutazioni e le decisioni possano essere adottate in modo coordinato e con una valutazione complessiva. Alla stessa sede andrebbero anche ricondotte le valutazioni e le decisioni relative alla partecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.