



**Audizione
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
nell'ambito dell'indagine conoscitiva
sulla determinazione e sull'attuazione
dei livelli essenziali delle prestazioni
concernenti i diritti civili e sociali**

**Intervento del Consigliere
dell'Ufficio parlamentare di bilancio
Giampaolo Arachi**

**Commissione parlamentare
per le questioni regionali**

1° febbraio 2024

Indice

1. Uno sguardo d'insieme	5
2. L'evoluzione della definizione dei LEP	8
2.1 I LEP prima della legge di bilancio per il 2023	8
2.2 La legge di bilancio per il 2023	16
2.3 I lavori del CLEP	18
3. La determinazione dei fabbisogni finanziari e dei costi standard per i LEP	26
4. I LEP e l'autonomia differenziata	31
4.1 Il disegno di legge sull'autonomia differenziata	31
4.2 Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario	33
4.3 La determinazione dei fabbisogni standard	37
4.4 La perequazione infrastrutturale	39
5. I LEP e il federalismo simmetrico	43
5.1 Il ruolo dei LEP nell'attuazione del federalismo fiscale per gli Enti locali	44
5.2 Il ruolo dei LEP nell'attuazione del federalismo fiscale per le Regioni	46
5.3 La fiscalizzazione dei trasferimenti statali in favore delle Regioni	47
6. Il monitoraggio dell'attuazione dei LEP	48
6.1 Il monitoraggio dei LEA	50
6.2 Il monitoraggio del LEP di assistenza sociale e degli obiettivi di servizio comunali	53

1. Uno sguardo d'insieme

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano un elemento essenziale per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione. Ai LEP 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.

La determinazione dei LEP ha incontrato nel tempo innumerevoli difficoltà, a partire dalla mancanza di una chiara definizione della loro natura e delle loro caratteristiche: solo la mera prestazione del servizio, oppure anche gli aspetti organizzativi e programmatori e i processi e le procedure volti alla selezione dei beneficiari e alla determinazione del tipo di prestazione da erogare.

Il quadro attuale 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 alle difficoltà tecniche che occorre affrontare per caratterizzare il nucleo essenziale di prestazioni — che spesso sono 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.**

Come evidenziato dalla Sentenza 220/2021 della Corte costituzionale, i LEP costituiscono la base per calcolare la soglia di spesa necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale. Il finanziamento di questa soglia deve essere garantito sulla base dell'articolo 119 della Costituzione rispettando, tuttavia, il principio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'articolo 81 e dallo stesso articolo 119.

In un contesto in cui le prestazioni degli Enti territoriali sono storicamente differenziate sul territorio, **l'introduzione di LEP che implicino l'aumento dei livelli delle prestazioni nelle realtà più deficitarie richiederà necessariamente il reperimento di risorse** 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.

Lo stretto legame fra LEP e fabbisogni implica che non possano essere determinati in modo indipendente: è necessario 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 spetta, invece, tenendo conto di questi elementi, la scelta delle priorità e del livello dei fabbisogni sulla base delle risorse disponibili.

L'erogazione delle prestazioni richiede, oltre a sufficienti risorse correnti, un'adeguata dotazione infrastrutturale. Su questo aspetto va ribadito l'estremo ritardo nell'attuazione della perequazione infrastrutturale prevista dalla L. 42/2009, da attuarsi attraverso gli interventi speciali previsti dal comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione sulla base di una ricognizione delle infrastrutture esistenti. Il DL 121/2021 ha riavviato il censimento infrastrutturale, istituendo il Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI), con una dotazione di 4,6 miliardi. 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 FPI è stata ampiamente ridimensionata, in particolar modo dalla legge di bilancio per il 2024. Si ricorda, peraltro, che il DDL sull'autonomia differenziata, approvato in prima lettura in Senato lo scorso 23 gennaio, implicitamente ne riconosce la rilevanza. **Sarebbe opportuno ripartire dalle attività condotte a seguito del DL 121/2021 al fine di adottare un approccio alla perequazione infrastrutturale più oggettivo, basato su indicatori, che rispecchi esclusivamente i divari infrastrutturali da colmare.**

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. Adeguate risorse finanziarie e dotazioni infrastrutturali, infatti, costituiscono un prerequisito per la fornitura dei LEP, ma non garantiscono che questi siano erogati 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. Per quanto riguarda gli interventi correttivi, la Sentenza 71/2023 della Corte costituzionale ha chiarito che non possono prendere la forma della mera restituzione delle risorse destinate al LEP nel caso di mancato impiego delle stesse per tale finalità, come originariamente previsto per gli interventi a favore dei Comuni, ma, più coerentemente, quello del commissariamento degli Enti inadempienti, come previsto dall'articolo 120 della Costituzione.

Un ulteriore aspetto critico per l'attuazione dei LEP è dato dalla possibilità che al finanziamento e all'erogazione delle prestazioni concorrano più livelli di governo. In prospettiva sarà necessario garantirne un più stretto coordinamento e definirne con precisione le responsabilità, anche per consentirne il commissariamento nei casi di inadempienza. È questo il caso, ad esempio, dei servizi sociali, in cui le funzioni amministrative e le responsabilità relative all'organizzazione e all'erogazione dei servizi spettano ai Comuni, che, tuttavia, sono tenuti a programmare, coordinare e gestire i servizi attraverso gli Ambiti territoriali sociali (ATS), solitamente coincidenti con i distretti sanitari. Gli ATS, attraverso l'Ente capofila (generalmente uno dei Comuni consociati, oppure l'unione di Comuni, il consorzio, l'azienda sanitaria, ecc.), sono destinatari diretti di numerosi finanziamenti specifici in campo sociale, sia nazionali che europei, che vanno ad aggiungersi ai contributi ricevuti dai Comuni che li compongono. In questo contesto, l'introduzione con la legge di bilancio del 2021 di un nuovo LEP, definito come numero minimo di assistenti sociali per abitante in ogni ATS, è stata accompagnata da due distinti meccanismi di finanziamento (il primo diretto agli ATS dal Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, il secondo ai Comuni attraverso il Fondo di solidarietà comunale) con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro. Analisi dell'UPB condotte sulle rendicontazioni mostrano che il diverso funzionamento delle due tipologie di finanziamento e, in particolare, le criticità sui tempi e le modalità di erogazione delle risorse e il disallineamento tra le regole di ciascun finanziamento e tra beneficiari (ATS e singoli Comuni) hanno rallentato il raggiungimento degli obiettivi. 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 determinazione dei LEP ha assunto un ruolo centrale anche nel DDL sull'autonomia differenziata, rispondendo principalmente alla duplice esigenza di fornire il riferimento necessario per determinare le risorse da destinare alle Regioni che fanno richiesta di maggiore autonomia (RAD) e il loro successivo aggiornamento, a tutela delle stesse e delle rimanenti Regioni, e di garantire l'equità e l'unitarietà dell'intervento pubblico. Queste priorità sono riflesse nelle procedure di determinazione dei LEP, introdotte dalla legge di bilancio per il 2023 e riprese dal DDL sull'autonomia differenziata, che, come evidenziato anche dal rapporto del Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP), appaiono essenzialmente orientate alla sistematizzazione dell'esistente, attraverso il riconoscimento come LEP di obblighi già presenti nella legislazione vigente in maniera esplicita o implicita.

Se questo approccio verrà mantenuto, **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. A meno di modifiche o affinamenti di tali criteri, volti ad esempio a razionalizzare gli spazi di flessibilità previsti, è plausibile attendersi che i fabbisogni standard non si discosteranno significativamente

dalla spesa attualmente sostenuta dallo Stato in ogni Regione. 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 la copertura dei maggiori fabbisogni e il concorso al finanziamento delle Regioni deficitarie.

La legge di bilancio per il 2023, come accennato, ha delineato una corsia preferenziale per la definizione dei LEP sulle materie statali che potrebbero essere oggetto di forme particolari di autonomia rispetto a quelle già di competenza regionale. Questo disallineamento procedurale presenta delle criticità.

In primo luogo, 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. La 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, come nel caso degli Enti locali, anche per le RSO l'individuazione dei LEP richieda un riequilibrio delle prestazioni fra territori da finanziare con nuove risorse. È dunque opportuno che il federalismo simmetrico proceda insieme a quello asimmetrico per consentire una valutazione complessiva delle esigenze finanziarie collegate ai due ambiti.

In terzo luogo, appare opportuna la determinazione congiunta dei LEP per l'autonomia differenziata e per il federalismo regionale, data la complementarità 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.

2. L'evoluzione della definizione dei LEP

2.1 I LEP prima della legge di bilancio per il 2023

I livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano un elemento cruciale nell'ordinamento della Repubblica e nell'ambito del Titolo V della Costituzione. Stando ad alcune sentenze della Corte costituzionale, **i LEP "indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti"** (Sentenza 220/2021), **che una volta identificato con norme non può essere**

finanziariamente condizionato (Sentenza 142/2021). La determinazione dei LEP è annoverata tra le materie a legislazione esclusiva dello Stato e a loro tutela, a prescindere dai confini territoriali dei governi locali, possono essere attivati i poteri sostitutivi previsti dall'articolo 120 della Costituzione.

La centralità dei LEP discende anche dal fatto che la riforma costituzionale del 2001¹ ha eliminato il concetto di interesse nazionale dalla Carta, rendendo impossibile invocarlo come limite generale all'esercizio delle competenze legislative regionali e tenerne conto per disciplinare settori essenziali e per garantire i diritti primari dei cittadini.

Tuttavia, la determinazione dei LEP ha incontrato nel tempo innumerevoli difficoltà e la stessa definizione delle loro natura e caratteristiche non appare scevra da incertezze. La difficoltà di inquadrare teoricamente il concetto di LEP e darne una definizione soddisfacente appare legata alla necessità, da un lato, di comprendere la globalità degli aspetti coinvolti, considerato il ruolo cruciale di nucleo invalicabile di garanzie minime e, dall'altro, di ricondurne il campo a specifici, concreti contenuti prestazionali e misurarne i relativi costi.

Un ulteriore ostacolo nella determinazione dei LEP è rappresentato dalla questione distributiva che emerge nel momento in cui si intendono stabilire livelli uniformi di prestazioni sull'intero territorio nazionale in un paese caratterizzato da consistenti divari territoriali, in presenza di un vincolo di bilancio stringente². Una volta qualificate talune prestazioni come livello essenziale, si pone la necessità di finanziarne ed assicurarne l'erogazione su tutto il territorio nazionale, anche nelle aree più sguarnite.

Di fronte a queste problematiche la legge delega in materia di federalismo fiscale³ ha adottato un approccio graduale stabilendo che, fino alla determinazione per legge, sono considerati LEP quelli già fissati in base alla legislazione statale, prevedendo la definizione di obiettivi di servizio cui devono tendere le Amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali e delineando un percorso di progressivo avvicinamento di tali obiettivi ai LEP⁴, nonché di convergenza dei costi e dei fabbisogni standard dei vari livelli di governo⁵.

Tra gli interventi già realizzati al momento dell'approvazione della legge delega in materia di federalismo fiscale, va ricordata l'individuazione dei livelli essenziali di

¹ Legge costituzionale 3/2001.

² Il **Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023** (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, 2021) riconosce le difficoltà incontrate nella determinazione dei LEP e, più in generale, nell'attuazione della programmazione degli interventi sociali legate, tra le altre cose, alla carenza di risorse.

³ L. 42/2009.

⁴ Va tuttavia osservato che la legge di bilancio per il 2021 ha utilizzato il termine "obiettivo di servizio" non come tappa intermedia ma per indicare una dotazione di assistenti sociali (in rapporto alla popolazione residente negli ATS) più avanzato rispetto al LEP (1 su 4.000 abitanti invece di 1 su 5.000).

⁵ Più precisamente, il percorso delineato dalla L. 42/2009 andrebbe realizzato attraverso "norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica" proposte dal Governo nell'ambito della manovra di bilancio previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata.

assistenza (LEA) sanitaria, cui si era provveduto con il DPCM 29 novembre 2001. Tale definizione era divenuta necessaria dato che il SSN deve garantire la tutela della salute prevista dall'articolo 32 della Costituzione, con accesso universale e in condizioni di erogazione eque⁶, assicurando i livelli essenziali e uniformi di assistenza⁷. Con il D.Lgs. 229/1999 è stato anche affermato chiaramente il principio della centralità del rapporto tra risorse impiegate ed evidenze scientifiche di un beneficio in termini di salute (appropriatezza delle cure). Il DPCM del 12 gennaio 2017 ha rivisto i LEA, anche se l'effettiva esigibilità delle prestazioni innovative di assistenza specialistica ambulatoriale e protesica in tutte le Regioni è rimasta subordinata all'aggiornamento delle relative tariffe. Questo è stato attuato solo con il Decreto del Ministro della Salute e del Ministro dell'Economia e delle finanze del 23 giugno 2023, con entrata in vigore il 1° aprile del 2024⁸, plausibilmente a seguito di preoccupazioni sull'effettivo onere connesso con i nuovi LEA. Inoltre, è previsto un sistematico aggiornamento dei livelli essenziali, cui deve provvedere l'apposita Commissione nazionale; specifici finanziamenti sono stati vincolati a tale scopo dalle leggi di bilancio per il 2022 e per il 2024.

Nel campo dell'assistenza, la legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali⁹, precedente alla riforma del Titolo V della Costituzione, aveva indicato i LEP sociali (LEPS) erogabili sotto forma di beni e servizi, sulla base della pianificazione stabilita ai diversi livelli di governo (nazionale, regionale e zonale) e nei limiti delle risorse disponibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto di quelle ordinarie già destinate dagli Enti locali alla spesa sociale.

Gli interventi previsti erano: 1) le misure di contrasto della povertà e sostegno al reddito e i servizi di accompagnamento, in particolare per le persone senza fissa dimora; 2) i sostegni economici volti a favorire l'autonomia e la permanenza a domicilio di soggetti non autosufficienti; 3) l'aiuto ai minori in situazioni di disagio tramite sostegno alla famiglia di origine e inserimento presso famiglie, persone e strutture di accoglienza di tipo familiare e la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; 4) il sostegno delle responsabilità familiari, volto a favorire l'armonizzazione del tempo di lavoro e di cura; 5) il sostegno alle donne in difficoltà in caso di rischio di abbandono di minori per assicurare i benefici disposti da alcune norme degli anni '20¹⁰; 6) la piena integrazione delle persone disabili, la realizzazione dei centri socio-riabilitativi e delle comunità-alloggio¹¹ e dei servizi di comunità e accoglienza in assenza di sostegno familiare, nonché le prestazioni di sostituzione temporanea delle famiglie; 7) l'aiuto alle persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare, per l'accoglienza e la socializzazione presso strutture residenziali e semiresidenziali; 8) le prestazioni socio-educative di contrasto alle dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; 9) l'informazione e la consulenza alle persone e alle famiglie per favorire la fruizione dei servizi e promuovere iniziative di auto-aiuto.

⁶ L. 833/1978.

⁷ D.Lgs. 502/1992, modificato dal D.Lgs. 229/1999.

⁸ La scadenza indicata dal decreto interministeriale per le prestazioni di specialistica ambulatoriale era il 1° gennaio dell'anno in corso, ma è stato successivamente deciso di posticiparla.

⁹ L. 328/2000, art. 22.

¹⁰ Regio decreto-legge 8 maggio 1927, n. 798, convertito dalla L. 6 dicembre 1928, n. 2838 e successive modificazioni, integrazioni e norme attuative.

¹¹ L. 104/1992.

Si richiedeva alle Regioni di intervenire per via legislativa, in coerenza con i propri modelli organizzativi, per disporre l'erogazione a livello locale delle seguenti prestazioni: 1) servizio sociale professionale e segretariato sociale per informazione e consulenza al singolo e alle famiglie; 2) servizio di pronto intervento sociale per le situazioni di emergenza personali e familiari; 3) assistenza domiciliare; 4) strutture residenziali e semiresidenziali per soggetti con fragilità sociali; 5) centri di accoglienza residenziali o diurni a carattere comunitario.

Seppure la normativa sopra riportata si presenti piuttosto generica, alcune prestazioni e servizi appaiono indicati con un certo grado di chiarezza. Tuttavia, la successiva approvazione della riforma del Titolo V della Costituzione ha posto in secondo piano l'attuazione della riforma dell'assistenza sociale del 2000, mentre la coerenza dei LEPS da essa individuati è rimasta a lungo incerta¹².

Per quanto riguarda alcuni LEPS la cui erogazione compete al livello di governo centrale, la legge quadro fa anche riferimento al diritto soggettivo a beneficiare di sostegni economici quali, ad esempio, l'assegno sociale e l'indennità di accompagnamento (che avrebbe dovuto essere riformata), mentre il reddito minimo di inserimento, di cui si prevedeva l'estensione, era considerato come incluso tra i LEP sopra elencati (punto 1). Tuttavia, con riguardo alle misure di contrasto della povertà e sostegno al reddito e servizi di accompagnamento successivamente introdotte va osservato che, mentre nel caso del reddito di inclusione e del reddito di cittadinanza sia la prestazione monetaria, sia i servizi di accompagnamento erano stati definiti esplicitamente come LEP dalle leggi istitutive¹³, l'attuale assegno di inclusione¹⁴ ha perso tale caratteristica, che resta riservata ai soli servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e ai sostegni in essi previsti (nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente).

Il processo di determinazione dei LEPS ha subito un'accelerazione all'inizio del decennio in corso, anche per la necessità di dettare una cornice in cui inquadrare alcuni interventi previsti dal PNRR nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Alla base dei progressi sono i documenti di programmazione promossi dal Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e, in particolare, il Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, approvato dalla Rete della protezione e dell'inclusione sociale¹⁵ il 28 luglio 2021 e, più di recente, il Piano per la non autosufficienza per il triennio 2022-2024, proposto dalla stessa Rete e adottato con DPCM del 3 ottobre 2022¹⁶.

La legge di bilancio per il 2021¹⁷ ha introdotto il LEP di assistenza sociale, che prevede un rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente pari a uno su 5.000, e un ulteriore obiettivo di servizio di un assistente sociale ogni 4.000 abitanti.

¹² Si veda a tale proposito anche il [Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023](#).

¹³ D.Lgs. 147/2017, modificato dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019.

¹⁴ DL 48/2023.

¹⁵ D.Lgs. 147/2017. La Rete è presieduta dal Ministro del Lavoro e delle politiche sociali e comprende rappresentanti di alcuni Ministeri, delle Regioni, dei Comuni e, come invitato permanente, dell'INPS.

¹⁶ Tale DPCM ha anche fissato il riparto del Fondo per le non autosufficienze.

¹⁷ L. 178/2020.

A fine dicembre 2021 anche la legge delega in materia di disabilità è intervenuta sul tema, inserendo tra i principi e criteri direttivi la definizione di procedure per la determinazione dei LEP per le persone con disabilità e prevedendo, nel frattempo, una disciplina transitoria per individuare e garantire degli obiettivi di servizio, con il supporto della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS). È stato successivamente emanato un decreto legislativo volto a istituire una Cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni a favore delle persone con disabilità.

Con la legge di bilancio per il 2022¹⁸ è stato poi effettuato un tentativo di riordino dei LEP sociali (LEPS) sebbene siano rimaste alcune ambiguità interpretative che lasciano dubbi sulla compiuta determinazione di alcuni di essi. In primo luogo, viene offerta una definizione di LEPS come interventi, servizi, attività e prestazioni integrate che la Repubblica assicura con carattere di universalità¹⁹ su tutto il territorio nazionale in base alla Costituzione e in coerenza con la menzionata legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Oltre alla riconferma dell'applicabilità di tale legge anche dopo la riforma costituzionale dell'anno successivo, viene dunque chiarito che i livelli essenziali non sono limitati a prestazioni (in denaro o in natura), ma comprendono anche tutta una serie più ampia di azioni volte a garantire i servizi in maniera omogenea sul territorio nazionale. In secondo luogo, sono indicate le aree di intervento dei servizi socio-assistenziali domiciliari per la non autosufficienza, vengono richiamate le norme che hanno fissato alcuni LEPS in ambiti diversi dalla non autosufficienza, viene previsto un percorso per la determinazione degli ulteriori LEPS in questo campo — facendo riferimento all'articolo 22 della L. 328/2000 — e vengono individuati quelli da definire in sede di prima applicazione, incrementando marginalmente le risorse.

Infine, la legge di bilancio per il 2022 ha anche fissato un livello minimo di posti da garantire con riferimento agli asili nido e ha previsto la definizione di obiettivi di rafforzamento del trasporto degli alunni con disabilità, incrementando le risorse assegnate ai Comuni attraverso il Fondo di solidarietà comunale.

Nonostante le ambiguità, la tabella 1 riporta un tentativo di ricostruzione dei LEPS e dei LEP per gli asili nido²⁰ a partire dal Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023 e rivedendo un precedente esercizio dell'Ufficio parlamentare di bilancio²¹. Come già sottolineato allora, **il quadro dei LEP resta piuttosto frammentato ed eterogeneo.**

¹⁸ L. 234/2021.

¹⁹ Il riferimento all'universalità non esclude la presenza di criteri selettivi nell'individuazione dei beneficiari.

²⁰ In realtà, la legge non definisce chiaramente che il livello minimo da garantire coincida con il LEP, ma la disposizione è finalizzata a rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione. Inoltre, viene chiarito che gli obiettivi di servizio annuali devono consentire di raggiungere il LEP.

²¹ Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 5 maggio 2022.

Tab. 1 – LEPS e LEP asili nido

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Valutazione multidimensionale, percorso personalizzato e sostegni da esso previsti	Operatività dei servizi per la valutazione multidimensionale volta a identificare i bisogni e definizione del percorso personalizzato con i relativi sostegni	D.Lgs. 147/2017, modificato dal DL 4/2019, convertito con L. 26/2019; DL 48/2023	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi per la definizione dei percorsi personalizzati e sostegni in essi previsti	Percorsi di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa (patto per l'inclusione, patto di servizio personalizzato)	DL 48/2023	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Valutazione multidimensionale e offerta integrata di interventi e servizi sociali	Effettuazione di una valutazione multidimensionale dei bisogni del nucleo familiare e dei relativi componenti e offerta integrata di interventi e servizi	D.Lgs. 147/2017	Organizzazione/ programmazione delle attività	Multidimensionale
Servizio sociale professionale: rapporto tra assistenti sociali e popolazione residente	1 assistente sociale/5.000 residenti in ogni ambito territoriale; ulteriore obiettivo di servizio pari a 1/4.000; obiettivo di servizio per il 2026: 1/6.500	L. 178/2020; L. 234/2021, che fissa l'obiettivo di servizio per il 2026	Livello minimo di servizio	Multidimensionale
Accesso unitario ai servizi sanitari e sociali e punto unico di accesso (PUA)	L'accesso unitario ai servizi sanitari e sociali è garantito dal SSN come LEA; l'accesso dei soggetti non autosufficienti mediante PUA, collocato presso le Case della comunità, deve essere garantito dal SSN e dagli ATS	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS; decreto del Ministro della Salute 77/2022, parte prescrittiva (<i>milestone PNRR</i>)	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Unità di valutazione multidimensionale (UVM), progetto di assistenza individuale integrata (PAI) ⁽¹⁾	L'UVM valuta la capacità bio-psico-sociale dell'individuo in condizione di non autosufficienza; sulla base della valutazione viene definito il PAI, che indica gli interventi coerenti con il bisogno rilevato e le responsabilità e compiti degli operatori che assicurano la presa in carico, nonché il contributo della famiglia o di altri	DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA); L. 234/2021, che tuttavia non fissa esplicitamente un LEPS; decreto del Ministro della Salute 77/2022, parte descrittiva (<i>milestone PNRR</i>)	Procedura/ processo, prestazioni in natura	Multidimensionale
Supervisione del personale dei servizi sociali	Supervisione professionale e sostegno, per migliorare la qualità delle prassi degli operatori e contrastare il <i>burn-out</i>	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Procedura/ processo, livello minimo di servizio	Unidimensionale
Pronto intervento sociale	Si deve attivare per le situazioni di emergenza personali e familiari (ad es. povertà estrema, abbandono o grave emarginazione)	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali per le dimissioni protette	Componente a carico dei servizi sociali della continuità dell'assistenza dopo la dimissione ospedaliera	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione; si ricorda il DPCM 12 gennaio 2017 (definizione e aggiornamento dei LEA) per gli aspetti sanitari	Prestazioni in natura	Multidimensionale

Tab. 1 – (segue) LEPS e LEP asili nido

Intervento	Descrizione	Riferimenti legislativi	Natura e caratteristiche	Bisogno unidimensionale o multidimensionale
Prevenzione dell'allontanamento familiare	Prevenzione e sostegno delle famiglie vulnerabili per la debole capacità di assicurare le condizioni di un positivo e autonomo esercizio delle funzioni genitoriali ⁽²⁾	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi per la residenza fittizia	Garanzia anche a persone senza fissa dimora di servizi per assicurare il diritto all'iscrizione anagrafica, compreso il fermo posta	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Unidimensionale
Progetti per il "dopo di noi" e per la vita indipendente	Aiuto alle persone con disabilità prive di sostegno familiare, volto anche a evitare l'istituzionalizzazione	L. 234/2021, definito come LEP in sede di prima applicazione	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari	L'assistenza domiciliare sociale (interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo), assistenza sociale integrata con i servizi sanitari, a integrazione di interventi di natura sociosanitaria, soluzioni abitative (anche in coerenza con il PNRR), quali nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane e tra generazioni, adattamenti dell'abitazione con soluzioni domotiche e tecnologiche inclusi i servizi di telesoccorso e teleassistenza	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali di sollievo	Pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato, servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari, attivazione e organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo settore e le esperienze di volontariato locali	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Multidimensionale
Servizi sociali di supporto	Messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro degli assistenti familiari, in collaborazione con i Centri per l'impiego, e assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti	L. 234/2021, che tuttavia si limita a indicare le aree di intervento degli ATS nel campo della domiciliarità delle persone non autosufficienti	Prestazioni in natura	Unidimensionale
Indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)	Determinazione e applicazione dell'ISEE per accesso alle prestazioni agevolate e definizione del livello di compartecipazione al relativo costo	DPCM 159/2013	Procedura/ processo	Multidimensionale
Asili nido: posti equivalenti (in termini di costo standard al servizio a tempo pieno dei nidi), incluso il servizio privato: 33 per cento della popolazione tra 3 e 36 mesi	L'obiettivo va raggiunto entro il 2027 dai Comuni in forma singola o associata; nel frattempo si devono garantire, secondo una progressione differenziata per fascia demografica tenendo anche eventualmente conto del bacino territoriale di appartenenza, obiettivi di servizio annuali dando priorità alle condizioni di svantaggio e tenendo conto di una soglia massima, fissata per il 2022 al 28,88 per cento, valida sino a che non venga raggiunta da tutti i Comuni svantaggiati	L. 234/2021	Prestazioni in natura	Unidimensionale

Fonte: Piano degli interventi e dei servizi sociali 2021-2023, disposizioni di legge e amministrative.

(1) Il DPCM 12 gennaio 2017 per la definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza prevede anche la definizione, in alternativa al PAI, di un Progetto riabilitativo individuale (PRI). — (2) Già dal 2011 è stato sperimentato il Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione.

Si conferma (colonna 4) che tra i LEP sono considerate non solo prestazioni (come, ad esempio, gli asili nido²² o le dimissioni protette), ma anche servizi di sportello per l'accesso alle prestazioni nonché modalità di presa in carico (ad esempio, il diritto individuale alla presa in carico da parte dei servizi sociali o dei Centri per l'impiego, o altri soggetti accreditati, attraverso strumenti quali la valutazione multidimensionale, il patto per l'inclusione e il patto di servizio, fino al calcolo e all'applicazione dell'ISEE). Questi LEP si sostanziano nell'utilizzo omogeneo sul territorio nazionale di determinati processi o procedure, volti alla selezione dei beneficiari e alla determinazione delle forme di sostegno da erogare. In altri casi, come l'offerta integrata di interventi e servizi sociali, si è attribuito carattere di LEP ad aspetti organizzativi e programmatori. Più spesso, si è fatto riferimento a standard di servizio, come il servizio sociale professionale, che si traduce in una determinata frequenza di assistenti sociali rispetto alla popolazione. Infine, alcuni LEPS vengono individuati in base alle condizioni di fragilità o di rischio da affrontare (ad esempio, le dimissioni dall'ospedale o la debolezza della struttura familiare). Inoltre, la maggior parte dei LEP ha carattere multidimensionale.

Cambiando materia, il D.Lgs. 150/2015 ha introdotto numerosi LEP nel settore delle politiche attive e della formazione. In questo campo il concetto di LEP appare particolarmente ampio, fino a includere quasi tutte le operazioni che devono essere compiute per predisporre e realizzare il sistema di politiche attive del lavoro. Ad esempio, sono contemplati: i servizi per il lavoro e le politiche attive (dall'attribuzione delle relative funzioni alle Regioni, che devono garantire la presenza dei Centri per l'impiego sul territorio, all'individuazione di misure di attivazione da parte di queste ultime, dalla disponibilità dei servizi su tutto il territorio al collocamento dei disabili); le attività dei Centri per l'impiego (in gran parte realizzabili anche mediante soggetti privati accreditati); il patto di servizio personalizzato tra percettori di ammortizzatori sociali e Centri per l'impiego e le relative caratteristiche; il contatto e/o la convocazione dei beneficiari di ammortizzatori sociali presso i Centri per l'impiego; l'assegno di ricollocazione. Inoltre, la legge di bilancio per il 2022 indica tra i criteri delle linee guida per i tirocini extra-curricolari²³, da definire attraverso accordo in Conferenza Stato-Regioni, la definizione di livelli essenziali della formazione volti a prevedere un bilancio delle competenze iniziali e una certificazione di quelle raggiunte attraverso il tirocinio.

Per quanto riguarda la tutela dell'ambiente, la L. 132/2016 definisce i LEP applicabili in tale materia Livelli essenziali delle prestazioni tecniche ambientali (LEPTA)²⁴, che si traducono nel livello minimo omogeneo qualitativo e quantitativo di attività del Sistema

²² Appare dubbia la scelta che, per il rispetto del LEP sugli asili nido, contribuiscano le strutture private, in quanto i poteri pubblici non sono in grado di controllare la capacità produttiva legata alla libera iniziativa privata, qualora non vi siano almeno convenzioni volte a definirne le caratteristiche quali-quantitative. La scelta si spiega probabilmente in considerazione delle politiche di finanziamento che agiscono dal lato della domanda (*voucher*), con libertà di scelta del tipo di struttura, e dell'ampiezza della distanza tra condizioni di partenza e obiettivo in alcune aree del paese.

²³ Esperienze di alternanza tra studio e lavoro non mirate al perseguimento di un titolo di studio.

²⁴ Precedentemente detti Livelli essenziali di tutela ambientale (LETA).

nazionale a rete per la protezione dell'ambiente da garantire sull'intero territorio nazionale, anche per assicurare i LEA nel campo della prevenzione collettiva²⁵. **I LEPTA dovevano essere adottati con DPCM, ma non si è proceduto in tale direzione.** Va ricordato che recentemente la legge costituzionale 1/2022 ha introdotto tra i principi fondamentali la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi.

2.2 La legge di bilancio per il 2023

La legge di bilancio per il 2023²⁶, riflettendo nuove priorità, ha indicato una procedura accelerata per la determinazione dei LEP nelle sole materie di interesse per l'attribuzione di forme di autonomia differenziata²⁷, che avrebbe dovuto essere completata entro un anno dalla sua approvazione. La realizzazione del regionalismo differenziato resta infatti subordinata alla definizione dei LEP in queste materie o ambiti di materie. Al contempo, è stata rinviata dal 2023²⁸ al 2027 l'applicazione dei meccanismi di finanziamento del complesso delle spese delle RSO (anche essi connessi alla definizione dei LEP e su cui si tornerà nel paragrafo 5), anche se è contemplata la possibilità che il risultato venga raggiunto più rapidamente ove ricorrano le condizioni specificate dal D.Lgs. 68/2011²⁹.

Al fine della determinazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard la legge di bilancio ha previsto l'istituzione di una Cabina di regia con il compito di effettuare una ricognizione della normativa statale e delle funzioni esercitate dallo Stato e dalle RSO in ognuna delle materie sulle quali potrebbe essere esercitata l'autonomia differenziata, nonché della spesa storica a carattere permanente sostenuta nell'ultimo triennio dallo Stato in ciascuna Regione per le stesse materie e per ogni funzione da esso esercitata; inoltre, la Cabina di regia ha ricevuto il mandato di individuare le materie e gli ambiti di materie riferibili ai LEP e di determinare i LEP da finanziare con gli stanziamenti già previsti a legislazione vigente sulla base di ipotesi tecniche formulate dalla CTFS³⁰, basate sulla metodologia del D.Lgs. 216/2010, relativo ai costi e fabbisogni standard degli Enti locali. La Cabina di regia dovrà predisporre entro la fine del 2024 schemi di DPCM con cui

²⁵ Il DL 36/2022 è intervenuto per l'istituzione del Sistema nazionale prevenzione salute dai rischi ambientali e climatici (SNPS), grazie al finanziamento del Fondo complementare.

²⁶ L. 197/2022.

²⁷ Tutte le materie di legislazione concorrente, oltre all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione e alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

²⁸ Scadenza prevista dal D.Lgs. 68/2011, come modificato, da ultimo, dal DL 137/2020.

²⁹ Si ricorda che nell'ambito del PNRR è stato fissato come *milestone* (obiettivo qualitativo) il completamento del quadro normativo di riferimento per il federalismo fiscale regionale entro il primo quadrimestre del 2026. La Relazione illustrativa del DDL di bilancio per il 2023 ricordava anche che per la definizione dei LEP e dei fabbisogni standard era stata individuata una scadenza precedente (dicembre 2025), sia pure come obiettivo intermedio nazionale.

³⁰ Con l'ausilio della Società soluzioni per il sistema economico (Sose), dell'Istat e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di studi e documentazione (CINSEDO) delle Regioni. Inoltre, la Cabina di regia è supportata dal Nucleo PNRR Stato-Regioni (istituito dal DL 152/2021, come convertito con L. 233/2021), con funzioni di segreteria tecnica.

determinare, anche distintamente, i LEP e i relativi costi e fabbisogni standard nelle materie rilevanti ai fini dell'autonomia differenziata, da adottare previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e intesa in Conferenza unificata. In caso di ritardi, è prevista la nomina di un Commissario³¹.

La Cabina di regia è presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri (che può delegare il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie); partecipano, oltre a diversi Ministri, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, quello dell'Unione Province d'Italia (UPI) e quello dell'Associazione nazionale Comuni italiani (ANCI) o loro delegati.

L'operazione appare essenzialmente come una sistematizzazione dell'esistente, volta ad assumere come LEP le prestazioni già previste dalla normativa o comunque disponibili sul territorio rivalutandone la spesa in termini di costo e fabbisogno standard. Manca una chiara distinzione fra l'ambito tecnico, che riguarda la ricognizione dell'esistente, e la scelta eminentemente politica di fissazione dei LEP. Inoltre, sul piano tecnico, l'applicazione della procedura e della metodologia previste per la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli Enti locali³² non appare particolarmente utile nel caso di materie attualmente di competenza centrale e che, come tali, dovrebbero seguire criteri allocativi uniformi sul territorio³³.

In questo modo **si è creata una separazione tra i LEP riferiti a materie e ambiti di materie rilevanti per il regionalismo differenziato (o "asimmetrico")** — che godono di una corsia privilegiata — **e gli altri LEP, da determinare comunque per realizzare il federalismo fiscale "simmetrico"** (art. 119 della Costituzione), relativo all'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di tutti gli Enti territoriali. Questi aspetti saranno approfonditi nei paragrafi 4 e 5.

A supporto della Cabina di regia è stato in seguito istituito il CLEP³⁴, con compiti istruttori e di approfondimento tecnico. In particolare, fornisce i contributi richiesti dalla Cabina di regia in relazione: alla ricognizione del quadro normativo e delle funzioni nelle materie potenzialmente oggetto di autonomia; alla ricostruzione della spesa sostenuta dallo Stato e di quella regionale; all'individuazione delle materie o degli ambiti di materie e correlate funzioni riferibili ai LEP; alla fissazione dei LEP ai fini della loro determinazione attraverso DPCM; all'individuazione dei relativi costi e dei fabbisogni standard sulla base delle ipotesi tecniche trasmesse dalla CTFS. Inoltre, il CLEP può trasmettere osservazioni, proposte, studi o approfondimenti. Il Rapporto finale è stato consegnato lo scorso ottobre³⁵.

³¹ Scadenze come modificate dal decreto milleproroghe (DL 215/2023).

³² D.Lgs. 216/2010.

³³ Si veda l'Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, 5 dicembre 2022.

³⁴ DPCM 23 marzo 2023. La composizione del CLEP è stata originariamente stabilita in 61 componenti; 11 di questi in seguito si sono dimessi, mentre 6 nuovi componenti sono stati nominati.

³⁵ Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "Rapporto finale".

2.3 I lavori del CLEP

Per lo svolgimento dei propri compiti, il CLEP ha interagito con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie e ha collaborato con i Ministeri competenti nelle singole materie e con alcuni esperti; inoltre ha esaminato la normativa e la giurisprudenza costituzionale dal 2011.

I Ministeri coinvolti hanno fornito una ricognizione delle principali disposizioni che determinano espressamente i LEP³⁶ con riguardo a tutte le materie, ma per quelle potenzialmente oggetto di autonomia differenziata (riconducibili all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione) l'approfondimento è stato maggiore e sono state predisposte delle schede sintetiche relative anche alle funzioni amministrative statali.

Di seguito, nel sintetizzare e commentare i principali risultati dell'attività del CLEP, ci si basa essenzialmente, quando non diversamente specificato, sulle prime due parti del Rapporto (introduzione e proposte)³⁷.

La prima questione affrontata dal CLEP è stata l'individuazione dei campi in cui i LEP non rilevano – e dunque non sarebbe necessario determinarli – che ha portato all'esclusione di alcune materie. Nell'ambito del CLEP sono stati formati dieci sottogruppi per analizzare le ventitré materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata, cui è stato aggiunto un ulteriore sottogruppo, l'undicesimo, volto a considerare le altre materie, che tuttavia non ha ancora concluso i lavori. I sottogruppi le cui relazioni sono state pubblicate nel Rapporto finale del CLEP, tuttavia, sono otto, in quanto le materie affidate agli altri due sono state escluse o ritenute non rilevanti. L'esclusione di materie è stata motivata da ragioni riconducibili a tre motivazioni: non risultano configurabili in termini di prestazioni ai cittadini, riguardando funzioni regolatorie e di controllo; non sono associate alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali; non emergono spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative tali da richiedere la determinazione di livelli essenziali. Le materie escluse sono: i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; il commercio con l'estero; le professioni; la protezione civile; la previdenza complementare e integrativa; il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (su cui si tornerà nel paragrafo 4); le casse di risparmio, le casse rurali e le aziende di credito a carattere regionale; gli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. L'organizzazione della giustizia di pace, compresa tra le materie a legislazione esclusiva dello Stato ma passibile di differenziazione, non è stata inserita tra le materie escluse, anche se il CLEP ha ritenuto che non fossero identificabili LEP nella normativa

³⁶ Tale ricognizione è stata effettuata dall'Ufficio legislativo del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (che ha anche predisposto uno studio sulle esperienze di altri paesi con poteri legislativi attribuiti a Enti territoriali e con un significativo decentramento di funzioni e risorse), con il contributo del Nucleo PNRR Stato-Regioni del Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie. La ricognizione è stata verificata e integrata dai Ministeri competenti (anche se dalla lettura delle relazioni per materia contenute nella seconda parte del Rapporto risulta che non sempre lo scambio di informazioni si sia pienamente realizzato).

³⁷ Nella terza parte, che contiene documenti preparatori, emergono altre idee, ipotesi e approcci, che potrebbero in parte essere ancora riprese, non sempre coerenti tra di loro e con quanto affermato nelle prime due.

statale vigente, considerando che in futuro potrebbero venirne definiti, anche in relazione alle previsioni del PNRR.

Hanno contribuito all'esclusione delle materie sopra elencate ulteriori motivazioni, che vanno dalla menzionata impossibilità di individuare LEP alla necessità di approfondire maggiormente la normativa, dalla rilevazione di spazi di intervento delle Regioni ritenuti già ampi alla opposta convinzione che tali spazi non sussistano, dal possibile impatto sulla stabilità del sistema economico e finanziario alla presenza di specifiche normative internazionali o sovranazionali e alla necessità di tutelare l'unità giuridica ed economica del Paese.

La *ratio* delle specifiche scelte è spiegata nella Seconda comunicazione al Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, trasmessa in data 2 agosto 2023, riportata nella terza parte del Rapporto del CLEP. Per le prime due materie — i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni e il commercio con l'estero — il sottogruppo ha valutato che non emergono prestazioni relative a diritti civili o sociali. Tuttavia, ha cercato di verificare se ne possano discendere da fonti legislative o giurisprudenziali internazionali ed europee, in particolare relative a rapporti giuridici di carattere transnazionale, arrivando a una risposta parzialmente positiva, ma sottolineando possibili sovrapposizioni con altri gruppi (un esempio è la presenza di livelli minimi per determinate categorie di cittadini di paesi terzi). Quanto alle professioni, il sottogruppo afferma che la pure dettagliata legislazione statale non ha indicato livelli essenziali delle prestazioni, né si riscontrano allo stato attuale rilevanti richiami ai LEP nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Anche nell'ambito della protezione civile non sono stati individuati LEP nella legislazione vigente. Per la previdenza complementare il sottogruppo ritiene che non siano rinvenibili LEP e che vi siano già ampi spazi di intervento legislativo per le Regioni, che in alcuni casi sono intervenute sulla materia. Quanto al coordinamento della finanza pubblica e alla vigilanza del sistema bancario e finanziario, il sottogruppo reputa che l'intervento debba essere accentrato per le conseguenze che possono derivarne sulla stabilità del sistema economico e finanziario e le connessioni con il benessere dei cittadini e con l'adeguato godimento dei diritti civili e sociali, considerati nel complesso, mentre non si evincono diritti civili e sociali specifici (anche se esiste un interesse pubblico alla tutela del risparmio). Ancora, con riguardo all'ipotesi di attribuzione di particolari forme di autonomia in materia di banche regionali, il sottogruppo valuta questa ipotesi come incoerente con l'armonizzazione europea in materia e incompatibile con la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica di cui all'articolo 120 della Costituzione.

Potendo essere avanzate richieste di forme e condizioni particolari di autonomia nelle materie escluse, le 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 che il DDL riconosce al Presidente del Consiglio dei Ministri di limitare le richieste delle Regioni e, successivamente, con attivazione dei poteri sostitutivi del Governo previsti dall'articolo 120 della Costituzione.

Nel Rapporto il CLEP afferma di avere interpretato il proprio compito come una attività di esplorazione delle norme. In particolare, il Comitato prende atto del fatto che la nozione di LEP può essere assimilata a un "istituto privo di una sua precisa fisionomia"³⁸ e che nella normativa primaria tale concetto è stato interpretato in modi diversi. Sono

³⁸ Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "Rapporto finale", p. 15.

segnalati problemi di scarsa chiarezza, anche linguistica, frammentarietà, varietà delle pronunce della giurisprudenza (in particolare quella costituzionale) e differenze nel trattamento delle diverse materie. **Viene anche constatato che la determinazione puntuale dei LEP è da rinviare a una fase successiva e che costituisce un'attività prettamente politica per le conseguenze che implica dal punto di vista finanziario, allocativo e distributivo.** Sembra pertanto si confermi che il percorso attualmente avviato debba portare essenzialmente alla sistematizzazione dell'esistente, escludendo processi di superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali³⁹ che permangono nell'ambito di servizi e funzioni per i quali oggi non sono presenti LEP di alcuna natura. Tuttavia, qualche sottogruppo ha presentato ipotesi di ampliamento dei LEP, da sottoporre all'ulteriore decisione politica. Inoltre, secondo il CLEP, anche dall'analitica determinazione dei diritti potrebbero derivare maggiori standard di servizio, in media, rispetto a quelli attualmente garantiti, con conseguenti maggiori costi per la finanza pubblica e questo andrebbe conciliato con i vincoli di bilancio.

Nella redazione del Rapporto finale il CLEP sembra aver privilegiato l'esigenza di fornire un quadro quanto più esaustivo possibile dei LEP nelle materie previste dall'articolo 116, comma 3 della Costituzione, rimandando al percorso delineato dalla legge di bilancio per il 2023 la loro eventuale conferma, anche nell'ottica della possibilità di determinarne i relativi costi e fabbisogni standard.

Viene infatti chiarito che la ricognizione è stata effettuata tenendo conto non solo dei LEP esplicitamente determinati⁴⁰, ma anche di quelli previsti "in forma implicita"⁴¹. In alcuni casi poi è stata addirittura la giurisprudenza costituzionale a individuare *ex post* alcuni LEP (ad esempio, nel caso dei criteri di assegnazione delle case popolari).

I LEP individuati dal CLEP riguardano prestazioni sia a beneficio individuale (ad esempio, nell'ambito dell'istruzione), **sia a beneficio collettivo** (ad esempio, il decoro dei complessi monumentali e degli altri immobili del demanio culturale interessati da flussi turistici). **Nel primo caso le proposte di LEP individuano non solo le prestazioni da erogare** (che il rapporto definisce come LEP finali e LEP diretti) **ma anche standard di servizio, intesi come requisiti minimi organizzativi o di impiego degli input** (che il rapporto definisce LEP strumentali e LEP indiretti). Nell'ambito della normativa vigente sono esempi di LEP finali/diretti le prestazioni di servizi di collocamento o presa in carico di persone con disabilità e persone in condizioni di fragilità, mentre rientrano fra i LEP strumentali/indiretti la previsione di un numero minimo di assistenti sociali per abitante e della presenza di Punti unici di accesso ai servizi per la non autosufficienza. Nel rapporto

³⁹ Si veda Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare all'esame del disegno di legge recante bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023 e bilancio pluriennale per il triennio 2023-2025, 5 dicembre 2022.

⁴⁰ Viene anche ricordato che in molti casi i livelli essenziali sono stati determinati attraverso decreti legislativi e legge (come nel caso dell'istruzione, del reddito di inclusione e del reddito di cittadinanza) o fonti secondarie (DPCM o decreti ministeriali) qualora occorressero disposizioni particolarmente tecniche e dettagliate (come nel caso della sanità).

⁴¹ Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "Rapporto finale", p. 32.

CLEP sembrano rientrare fra i LEP strumentali/indiretti anche alcuni vincoli regolatori, da rispettare uniformemente sul territorio nazionale, necessari per assicurare livelli qualitativi minimi per gli *input*, in particolare per il personale (ad esempio, l'obbligo che gli insegnanti della scuola siano abilitati e l'uniformità delle modalità e procedure del loro reclutamento).

Nel caso dei beni e servizi a beneficio collettivo il rapporto CLEP estende il concetto di LEP anche a interventi che impongono vincoli regolatori per i privati. In particolare, in ambito ambientale sono definiti LEP non soltanto le prestazioni dell'operatore pubblico intese come attività di controllo (ad esempio, sulle emissioni elettromagnetiche), ma anche quanto stabilito dalle regole (quali le soglie massime di impermeabilizzazione artificiale del suolo o i limiti agli interventi di trasformazione dei boschi e dei relativi terreni).

Tentando ora di scendere in maggior dettaglio sulle diverse materie, malgrado alcune incertezze dovute anche alla non sempre certa corrispondenza tra i testi prodotti dai sottogruppi e le tabelle allegate, **alcuni LEP appaiono agganciati alle fattispecie di livelli essenziali già presenti per l'ambiente e la sanità.**

Per la prima area, si tratta di due LEPTA. Questi non sono citati dalla relazione dell'ottavo sottogruppo, ma compaiono nelle tabelle allegate al Rapporto, e il documento presentato dal coordinatore⁴², riportato nella terza parte del Rapporto del CLEP, chiarisce che i LEPTA vengono **considerati come prototipi di LEP già definiti o in via di definizione, che tuttavia non appaiono tali da esaurire i LEP in materia ambientale (e dell'energia)** (si veda anche oltre).

Per la sanità, il quinto sottogruppo ha valutato che i LEP coincidano con i LEA⁴³ (che toccano anche la materia dell'alimentazione), **cui conviene rinviare integralmente, tenendo anche conto del loro progressivo aggiornamento da parte dell'apposita Commissione, ma non ne ha escluso un possibile ampliamento da sottoporre al decisore politico.** Il sottogruppo non ha ritenuto di propria spettanza una qualsiasi riduzione dei LEP esistenti in questo settore⁴⁴. Al contrario, ha ipotizzato che potrebbero esservi ulteriori LEP in campo sanitario di cui tenere conto, al di là dei LEA, anche tali da richiedere un'interazione con altri sottogruppi, date le connessioni con altre materie, e che possano

⁴² Contributo di M. Bertolissi: "Discorso introduttivo sui LEP ambientali. Come orientarsi nella complessità dei fatti".

⁴³ Viene anche osservato che i LEA dovrebbero essere armonizzati con i LEPS, come previsto da ultimo dalla legge di bilancio per il 2023 con riferimento alla non autosufficienza.

⁴⁴ Pertanto si è ritenuto di superare sia alcune impostazioni iniziali del CLEP (volte a individuare dei LEP generali o "superlep", oppure LEP primari e secondari), che avrebbero portato a ridurre la capacità vincolante dei LEA, sia quella proposta dagli esperti, che hanno cercato di distinguere un gruppo di LEA *core*, facendo riferimento agli indicatori *core* del cosiddetto Nuovo sistema di garanzia (NSG), adottato tuttavia solo per il monitoraggio (par. 6) e non per la determinazione dei livelli essenziali, che rappresentano prestazioni esigibili. Viene anche ricordato che le Regioni in piano di rientro sono soggette al divieto di erogare prestazioni ulteriori extra-LEA, elemento questo che rafforza l'impostazione secondo cui non si debba operare alcun ridimensionamento rispetto ai LEA.

quindi essere considerate eventuali proposte di ampliamento da sottoporre, comunque, al decisore politico. Ad esempio, sono collegate ad altre materie la formazione delle professioni universitarie e l'innovazione tecnologica e ricerca scientifica. Le possibili integrazioni riguardano principalmente l'assistenza territoriale, in considerazione del DM 77/2022 (*milestone* del PNRR), contenente il regolamento sui relativi modelli e standard (inclusa la telemedicina⁴⁵). Tuttavia, il richiamo è piuttosto generico: non si fa riferimento ai singoli standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi, contenuti nella parte prescrittiva del provvedimento. Altri suggerimenti, emersi da un'analisi ritenuta non esaustiva, riguardano le tempistiche di alcuni procedimenti autorizzatori (ad esempio per l'accesso all'innovazione farmaceutica/terapeutica e gli accreditamenti delle strutture sanitarie), il Sistema di segnalazione delle malattie infettive, i compiti del Ministero della Salute relativi alla regolazione dei prodotti del tabacco e correlati, il Centro nazionale di lotta ed emergenza contro le malattie animali e la corrispondente unità centrale di crisi e l'elenco dei soggetti abilitati a elaborare le Linee guida previste ai fini della sicurezza delle cure. Inoltre, vengono riportate un paio di segnalazioni del Ministro per la Famiglia, la natalità e le pari opportunità relative alle prestazioni di protezione e sostegno delle donne vittime di violenza rese dai centri antiviolenza e dalle case rifugio e alle prestazioni erogabili a sostegno della natalità e della genitorialità.

A parte i due settori di cui si è appena trattato, **i LEP esplicitamente determinati dalla normativa statale riguardano la tutela e sicurezza del lavoro** (riferiti alle politiche attive del lavoro e alla disciplina dei servizi per l'impiego e del collocamento), **l'istruzione** (i percorsi di istruzione e formazione professionale, la garanzia del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione e la rete scolastica), **il governo del territorio** (relativi all'edilizia e all'urbanistica, riferiti principalmente alla *performance* amministrativa e agli effetti del principio di semplificazione) e **l'alimentazione** (essenzialmente i LEA).

Per la ricerca scientifica e tecnologica e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi non sono segnalati livelli di servizio già identificati, ma viene espressa la necessità di approfondire ulteriormente l'analisi. Le ragioni sembrerebbero risiedere nel fatto che la materia, pur toccando diritti civili e sociali, abbraccia, più che prestazioni in senso proprio, l'esercizio di funzioni (compiti di programmazione, controllo, autorizzazione o concessione), anche se come si è visto altri sottogruppi sembrano aver compiuto scelte diverse. Secondo il sottogruppo, nell'individuazione dei possibili LEP ci si deve basare sull'identificazione dei diritti civili e sociali e sulla necessità di una omogeneità che richiederebbe di non ridimensionare quanto oggi garantito dallo Stato, in quanto la ricerca applicata rappresenta un fattore rilevante per la coesione dei territori. Come modello caratteristico delle fattispecie individuate vengono indicati gli investimenti dello Stato in infrastrutture e ricerca, gli aiuti dello Stato per supportare gli investimenti delle

⁴⁵ Nella tabella relativa alla materia salute, ma non nella relazione del sottogruppo, si considerano come possibili LEP per l'assistenza territoriale anche le farmacie convenzionate (non quelle comunali) – che il DM 77/2022 cita come elemento integrante del Servizio sanitario nazionale solo nella parte descrittiva – senza peraltro fare riferimento alle norme che ne regolano la presenza uniforme sul territorio. Sarebbe opportuno un chiarimento in proposito.

aziende in ricerca industriale e trasferimento tecnologico e il supporto alla tutela della proprietà intellettuale.

Resta poi aperta la questione dell'interpretazione del DL 146/2015, che inserisce tra i LEP la tutela, fruizione e valorizzazione del patrimonio culturale. Pur esprimendo dubbi su una definizione di LEP che abbraccia intere materie, infatti, il sottogruppo rinvia la questione al Comitato in seduta plenaria, ma al contempo conclude che sia per la tutela dei beni culturali (materia di competenza esclusiva dello Stato), sia per la relativa valorizzazione e promozione e organizzazione di attività culturali (materia di legislazione concorrente) sussistono i LEP.

Altri LEP, implicitamente desumibili dalle norme esistenti, in quanto corrispondono a requisiti previsti da disposizioni legislative o regolamentari, sono stati individuati dal CLEP e riguardano diversi aspetti.

In materia di istruzione e di norme generali sull'istruzione i LEP impliciti abbracciano gran parte della regolazione del sistema: dall'inclusione scolastica alle prestazioni per il diritto allo studio, dall'organizzazione della rete scolastica alla disciplina dei cicli di istruzione, ai curricula, ai programmi di studio e agli obiettivi di apprendimento, agli assetti didattici, alla valutazione e agli esami di Stato, ai percorsi di istruzione per gli adulti, ai criteri e parametri di formazione delle classi, alla parità scolastica, alla formazione e reclutamento del personale, all'edilizia scolastica e all'innovazione digitale; anche il sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita a sei anni⁴⁶ è posto in questo gruppo.

Quanto ai LEP impliciti in materia di produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia e a quelli relativi alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali diversi dai LEPTA, nella relazione del sottogruppo è spiegato che vi sono alcuni fattori centripeti che intervengono nel settore dell'energia, quali le esigenze di ordinamento e gestione unitari, le connessioni con le materie della tutela dell'ambiente e della concorrenza, la presenza di un'autorità indipendente statale (ARERA). **I LEP nel campo dell'energia riguardano principalmente attività amministrative e di regolazione** (salvaguardia della sicurezza ed efficienza del sistema elettrico nazionale e di quello del gas, della continuità e della economicità della fornitura, garanzia della parità di trattamento dei clienti finali, di tutele rafforzate per quelli in condizione di disagio, di informazioni chiare e trasparenti e di partecipazione attiva al mercato dell'energia elettrica). **Quanto alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, il sottogruppo ha sottolineato, tra le altre cose: 1) che la materia è di competenza esclusiva dello Stato,** anche se suscettibile di richieste di forme differenziate di autonomia da parte delle Regioni; **2) che la recente riforma costituzionale ha rafforzato la tutela del diritto**

⁴⁶ Si ricorda che per gli asili nido sono stati indicati dalla legge obiettivi di servizio in termini di posti rispetto alla popolazione nella fascia 3-36 mesi e un "livello minimo da garantire" (con la legge di bilancio per il 2022).

all'ambiente salubre⁴⁷; 3) che la maggior parte delle soglie e dei limiti disposti dalle normative ambientali è stata fissata da norme nazionali, ma anche internazionali e sovranazionali, trattandosi di un diritto globale che travalica i confini; 4) che il Codice dell'ambiente⁴⁸ consente alle Regioni e Province autonome di adottare misure più restrittive, se richiesto da condizioni particolari del territorio, purché queste non comportino arbitrarie discriminazioni. Inoltre, si afferma che la situazione ambientale dell'Italia presenta molte carenze. In questo campo le prestazioni riguardano monitoraggio e informazione, valutazione della qualità ambientale, analisi di scenario e individuazione, pianificazione e attuazione delle misure necessarie, verifiche e controlli, procedimenti autorizzatori o di valutazione. Viene anche sottolineata la natura tecnica di molti LEP, in presenza di un diritto che fissa valori quantitativi e soglie.

Vanno poi considerati i LEP in materia di valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali, al di là delle previsioni del DL 146/2015, di cui si è già detto. In questo ambito rilevano un LEP riferito alla promozione e sostegno dello spettacolo e altri relativi ai beni culturali (per la promozione della conoscenza del patrimonio culturale, per la promozione e il sostegno di interventi di conservazione del patrimonio culturale, per la tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio).

Ulteriori LEP impliciti sono segnalati in materia di alimentazione⁴⁹ (concernenti igiene e sicurezza, anche delle mense scolastiche, garanzia del servizio di ristorazione scolastica e relativa qualità, monitoraggi, ispezioni, analisi, autorizzazioni e controlli su determinati prodotti e gruppi di popolazione⁵⁰, regolazione e fissazione di standard, sistema di allarme rapido nella UE, valutazione del rischio di prodotti alimentari nuovi, accesso all'acqua potabile, fornitura di alimenti agli indigenti) **e di ordinamento sportivo** (per la promozione e sostegno dell'attività motoria e sportiva e relativamente all'impiantistica sportiva, anche scolastica).

Inoltre, vi sono i LEP in materia di grandi reti di trasporto e navigazione, dei porti e aeroporti civili (che riguardano l'erogazione dei servizi di trasporto ferroviario, su strada, aereo e marittimo, con riferimento alla qualità del servizio e ai diritti dei passeggeri, nonché agli oneri di servizio pubblico, e il trasporto pubblico locale, che comprende, oltre ai livelli minimi di qualità e ai diritti degli utenti, la programmazione e altri compiti di Regioni ed Enti locali, l'individuazione degli ambiti di servizio pubblico, la mobilità sostenibile in connessione con la scuola) **e di ordinamento e reti di comunicazione**

⁴⁷ La legge costituzionale 1/2022, come sopra accennato, ha introdotto la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi chiarendo, tra l'altro, che l'iniziativa economica privata non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente, oltre che, come già previsto, alla sicurezza, alla libertà e alla dignità umana, e possa essere indirizzata e coordinata a fini ambientali oltre che sociali.

⁴⁸ D.Lgs 152/2006.

⁴⁹ Il sottogruppo ha espresso tuttavia alcuni dubbi su taluni dei LEP considerati e particolare incertezza sui LEP relativi all'ordinamento sportivo.

⁵⁰ Il sottogruppo sottolinea che tali LEP non devono sostituire i LEA, che appaiono più specifici.

(relativi all'accesso ai servizi postali e al sostegno alla realizzazione e diffusione della rete a banda larga e ultra larga e di reti mobili 5G).

Infine, anche i LEP impliciti nella materia del governo del territorio riguardano, come spiegato dalla relazione del sottogruppo, principalmente *performance* e risultati dell'Amministrazione pubblica, comprese prestazioni "negative" (che si hanno qualora le Amministrazioni debbano astenersi dall'intervenire nella sfera privata). Viene anche chiarito che in questo campo i LEP discendono da rapporti tra cittadini e Amministrazione, in cui i primi presentano un interesse rispetto all'attività procedimentale della seconda (urbanistica ed edilizia), sono qualificati rispetto alla seconda con riferimento agli interventi edilizi (ad esempio in quanto proprietari) o sono interessati al rispetto di determinati standard urbanistici. Sono stati pertanto individuati LEP nell'ambito dell'attività edilizia, della pianificazione urbanistica e degli standard urbanistici. **Non sono stati individuati invece LEP nell'area della protezione civile. Il sottogruppo, inoltre, malgrado il proprio lavoro sia dovuto rimanere ancorato alla legislazione attuale, ha valutato grave l'assenza nel nostro ordinamento di una legge generale sull'urbanistica e sul regime dei suoli e in parte obsoleti gli standard presenti**, in quanto ormai andrebbero affiancati ai livelli quantitativi anche livelli qualitativi ed essenziali.

Va ancora osservato che il CLEP ha espresso la propria preferenza per una nozione di LEP prestazionale e obbligatoria, tale da assumere una rilevanza finanziaria, che tuttavia presenta alcuni aspetti controversi. La nozione sarebbe legata a obblighi di dare, di fare e di astenersi che riguardano i pubblici poteri, sia come regolatori, sia come gestori. Tuttavia, il concetto di LEP prestazionale sembra rimandare a specifici benefici in denaro o in natura, legati soprattutto ai diritti sociali, mentre gli obblighi di dare, di fare e di astenersi, anche nel campo della regolazione, abbracciano un campo molto più ampio di interventi utili a garantire i diritti civili e sociali, consentendo l'allargamento dello sguardo anche alle diverse fattispecie sopra citate.

Alla nozione sopra descritta si rifanno comunque i criteri posti alla base del lavoro compiuto: identificazione dei LEP previsti dalla legislazione vigente, anche in forma implicita; considerazione del quadro normativo in cui si inseriscono e che li condiziona (ad esempio, l'obbligo scolastico); indicazione di tutti i vincoli, gli obblighi e le prestazioni previsti dalla legge e successiva scrematura; adozione come punto di partenza dei livelli di prestazioni già determinati (ad esempio, i LEA); proposta di un panorama ampio che offre diverse possibili opzioni; individuazione di più soluzioni alternative.

Nelle relazioni dei sottogruppi è presente, infatti, un paragrafo riferito alle possibili alternative o alle diverse opzioni, in cui vengono espresse alcune considerazioni sulle scelte effettuate, sono sottolineate carenze della normativa, vengono riportate eventuali posizioni diverse nell'ambito del sottogruppo. Tuttavia, la scelta di accettare punti di vista diversi ("valorizzazione del confronto di opinioni"⁵¹), piuttosto che inquadrare gli sforzi

⁵¹ Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "Rapporto finale", p. 22.

entro criteri unitari più rigidi, sembra aver consentito, nel lavoro dei singoli sottogruppi, un approccio non del tutto coerente.

In conclusione, il Rapporto finale del CLEP, pur proponendo alcune impostazioni da seguire, non offre nel complesso soluzioni definitive ai principali problemi sorti in relazione alla determinazione dei LEP, principalmente per l'urgenza di rispettare le scadenze assegnate. L'ampiezza delle questioni affrontate dal Comitato e la varietà delle posizioni emerse nel dibattito evidenziano la difficoltà del compito che dovrà affrontare la Cabina di regia chiamata a formulare la proposta finale dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. In particolare, **la Cabina di regia dovrà tenere conto dell'ampliamento del concetto di LEP che scaturisce dalla ricognizione della normativa** e che dipende probabilmente dal fatto che questi, come si è visto, rappresentano oggi il principale strumento cui ricorrere per disciplinare settori essenziali al fine di assicurare la garanzia dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale. **Al contempo meritano attenzione le segnalazioni da parte di diversi sottogruppi sulle esigenze che dovrebbero essere considerate in sede di formulazione delle intese sulle richieste di autonomia differenziata, indipendentemente dalla determinazione dei LEP:** di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica, di rispetto di norme e trattati internazionali e della normativa comunitaria, di far fronte a eventuale pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica.

3. La determinazione dei fabbisogni finanziari e dei costi standard per i LEP

Nell'architettura istituzionale disegnata dal Titolo V la determinazione dei LEP è strettamente collegata alla definizione dei fabbisogni di spesa degli Enti territoriali. Come evidenziato dalla Corte costituzionale nella Sentenza 220/2021, i LEP costituiscono la base per calcolare la spesa per erogare le prestazioni sociali di carattere fondamentale, il cui finanziamento deve essere garantito sulla base dell'articolo 119 della Costituzione.

La stima del fabbisogno è un'operazione complessa che richiede uno stretto coordinamento fra il piano tecnico e quello politico.

Le strutture tecniche possono suggerire le metodologie di calcolo più adatte sulla base delle caratteristiche delle prestazioni e delle informazioni disponibili e calcolare in maniera trasparente la quantificazione degli oneri finanziari. Ad esempio, se il livello della prestazione è facilmente misurabile, come nel caso degli asili nido, il fabbisogno (FAS) può essere calcolato moltiplicando i costi standard unitari per la platea dei beneficiari; quando il livello del servizio non può essere misurato su una singola dimensione, come accade per prestazioni più complesse quali quelle relative ai servizi sociali, il fabbisogno può essere determinato stimando direttamente la spesa necessaria per erogare il servizio in condizioni standard. Costi e spesa standard possono essere stimati sulla base dei dati storici, come accade per i fabbisogni standard utilizzati nel

Fondo di solidarietà comunale (FSC) o, in assenza di questi, essere calcolati attraverso valutazioni *ad hoc*, come avvenuto per la determinazione dei fabbisogni delle nuove competenze delle Province e Città metropolitane⁵².

Nell'esperienza internazionale sono individuabili due tipologie di approcci metodologici: la prima racchiude i metodi che basano la quantificazione dei FAS sui dati della spesa effettiva sostenuta a livello locale, mentre la seconda non necessita di tale dettaglio informativo.

Alla prima tipologia appartengono i metodi *Regression based cost approach* (RCA) e *Representative expenditure system* (RES). Nell'approccio di tipo RCA, utilizzato in Italia per definire i FAS per le funzioni fondamentali degli Enti locali nelle RSO, i valori di spesa o di costo standard sono ottenuti attraverso regressioni, cercando di spiegare la variabilità della spesa storica degli Enti locali attraverso una serie di variabili. Alcune di queste sono poi utilizzate come *proxy* dei differenti bisogni e/o costi di produzione di servizi locali da riconoscere ai fini dei FAS. Il RES è il metodo che, partendo dal valore della spesa standard (*pro capite*, pro studente, ecc.) dedotto dalla distribuzione della spesa effettiva unitaria (media, mediana, quantile) o fissato dalle norme (ad esempio il valore della borsa di studio agli studenti universitari per il finanziamento attraverso il FIS), quantifica il FAS complessivo come prodotto tra tale spesa unitaria e la numerosità del gruppo *target* (popolazione dell'Ente locale, numero di studenti aventi diritto, ecc.). Eventuali differenziazioni nei bisogni e/o nei costi di produzione tra i territori possono essere introdotte nei FAS attraverso le variabili di maggiore/minore carico relativamente alla domanda e/o ai costi di produzione (ad esempio, densità della popolazione, incidenza della popolazione anziana, altitudine, appartenenza a una zona sismica, ecc.). Entrambi i metodi (RCA e RES) possono essere utilizzati per la quantificazione di FAS sia in termini assoluti (con un procedimento *bottom-up*), sia ricavandone coefficienti di riparto di *budget* di spesa prestabiliti, seguendo la logica di allocazione delle risorse *top-down*.

La seconda tipologia di approcci per la determinazione dei FAS include i metodi che prescindono dai dati della spesa effettiva. Seguendo la logica del procedimento *top-down*, i FAS sono ottenuti ripartendo le risorse finanziarie stabilite a priori in base a un numero più o meno esteso di variabili opportunamente pesate (*ad hoc variables approach*) o a un ristretto numero di indicatori ottenuti attraverso l'analisi statistica di variabili descrittive del territorio (*statistical aggregation of variables*).

La determinazione dei fabbisogni non può tuttavia essere completata sulla base di sole considerazioni tecniche. Queste rappresentano la base informativa su cui incentrare la valutazione e la scelta politica, che è sempre necessaria per stabilire le priorità, assicurare la coerenza dei fabbisogni con le risorse disponibili e per guidare la scelta dei fattori da considerare rilevanti.

La spesa associata ai LEP deve essere compatibile con l'equilibrio di bilancio previsto dagli articoli 81 e 119 della Costituzione. Questo può avvenire dando priorità al vincolo di bilancio con l'approccio *top-down* o dando maggiore evidenza al contenuto specifico dei LEP seguendo l'approccio *bottom-up*.

Nell'approccio *top-down*, l'ammontare complessivo della spesa per un determinato LEP o insieme di LEP è fissato per scelta politica e il riparto fra i singoli Enti si realizza attraverso degli indicatori di fabbisogno relativo. In questo caso, la scelta sul livello quali-quantitativo

⁵² Si veda al riguardo la nota metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" del 2 novembre 2021, pagg. 20-22, predisposta da Sose.

dei LEP avviene in modo implicito attraverso la determinazione dei fondi disponibili. Gli indicatori utilizzati per il riparto, tipicamente dei valori *pro capite* corretti per tenere conto delle caratteristiche del territorio che possono incidere sulla domanda o sui costi, puntano ad assicurare un'equa distribuzione delle risorse relativamente ai bisogni senza dover necessariamente esplicitare il livello e le caratteristiche delle prestazioni effettivamente garantite.

Al contrario, nell'approccio *bottom-up*, il fabbisogno è determinato in termini monetari per ogni singolo Ente responsabile dell'erogazione del servizio partendo da una definizione sufficientemente articolata dei contenuti della prestazione essenziale e fornisce una misura diretta per valutare le risorse necessarie per garantirli.

La scelta fra i due approcci dipende dal contesto in cui si inseriscono i LEP. L'approccio *top-down* presenta dei vantaggi quando il livello delle risorse storiche è considerato complessivamente adeguato o i vincoli di bilancio non consentono ulteriori aumenti e occorrono dei criteri per ripartire le risorse date fra gli Enti. Nell'esperienza italiana questo approccio è stato applicato, con modalità operative differenti, per il finanziamento dei servizi sanitari regionali (SSR) e delle funzioni fondamentali dei Comuni.

Il fabbisogno sanitario nazionale standard è fissato con legge statale (normalmente la legge di bilancio) e intese Stato-Regioni nell'ambito della programmazione di bilancio, in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria, come previsto dal D.Lgs. 68/2011. L'ammontare di risorse complessivamente allocate alla sanità viene successivamente ripartito tra le Regioni in base a criteri individuati tenendo conto delle determinanti della spesa⁵³. Si perviene così a una distribuzione *pro capite*, pesata con la considerazione di altre variabili⁵⁴. Quanto alle variabili considerate ai fini del riparto, il DL 68/2011 disponeva che si guardasse alla popolazione residente, pesata con la frequenza dei consumi sanitari per età e genere, ai tassi di mortalità, agli indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari delle Regioni e agli indicatori epidemiologici territoriali (come già stabilito dalla L. 662/1996), tenendo anche conto del percorso di miglioramento degli standard di qualità, attraverso la realizzazione e l'applicazione di un sistema di valutazione e monitoraggio delle cure e dell'assistenza. Tuttavia, fino al 2022 è stato mantenuto un sistema transitorio, che considera ai fini del riparto i soli pesi per fascia di età, e solo dal 2023 sono stati introdotti la mortalità e gli indicatori territoriali, parametri volti a includere nel riparto considerazioni relative alle differenze nei bisogni di salute legate alle diverse condizioni socio-economiche rilevate sul territorio⁵⁵.

Nel FSC le risorse standard da garantire ai Comuni per l'esercizio delle funzioni fondamentali sono determinate ripartendo il valore complessivo delle capacità fiscali dei Comuni nelle RSO in base ai

⁵³ Tuttavia, una parte del finanziamento resta vincolata a obiettivi specifici e può essere distribuita secondo criteri *ad hoc* e un'altra parte (la cosiddetta quota "premiata", introdotta dal D.Lgs. 149/2011) viene attualmente distribuita tenendo conto della negoziazione condotta nell'ambito della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in attesa che il sistema di riparto venga perfezionato secondo le linee indicate di seguito nel testo.

⁵⁴ Nei paesi con sistemi sanitari decentrati, ai fini del riparto delle risorse, è diffusa l'adozione di metodi di aggiustamento per il rischio (*risk adjustment*), che mirano a stimare la spesa sanitaria relativa attesa di diversi individui sulla base di determinate caratteristiche.

⁵⁵ Per quanto riguarda le altre variabili indicate dalla normativa, il genere è ritenuto poco significativo ai fini del riparto; inoltre, vi sono problemi di disponibilità dei dati, legati anche a questioni di *privacy* (con riguardo ai dati epidemiologici), alla recente revisione del sistema di monitoraggio dei LEA, alla necessità di raccogliere dati riferiti a periodi ordinari e non alla fase dell'emergenza sanitaria.

coefficienti di riparto dei fabbisogni standard. Questi sono ottenuti dai valori dei fabbisogni stimati in termini monetari attraverso un procedimento statistico di tipo RCA. Tali fabbisogni assoluti, pur essendo standardizzati in termini relativi attraverso una serie di variabili *proxy* (caratteristiche strutturali di domanda e di offerta dei servizi locali), risentono dello sforzo fiscale autonomo (la possibilità di variare le aliquote del prelievo oltre i livelli standard), nonché dei trasferimenti dalle Amministrazioni centrali e dalle Regioni e non sono quindi immediatamente utilizzabili per una valutazione *bottom-up*. In modo analogo si procede anche al calcolo delle risorse standard da garantire alle Province e alle Città metropolitane nei rispettivi fondi perequativi.

Al contrario l'approccio *bottom-up* è solitamente utilizzato per quantificare la spesa necessaria per consentire il potenziamento dei servizi negli Enti sottodotati, come nel caso degli stanziamenti per il sociale, gli asili nido e il trasporto scolastico degli alunni disabili, o per valutare l'effettiva adeguatezza delle fonti di finanziamento rispetto alle funzioni attribuite, come nel caso dell'istituzione dei nuovi fondi perequativi per le Province e le Città metropolitane.

Nel caso degli asili nido comunali, sono stati quantificati i *gap* nella fornitura del servizio in ogni Comune rispetto al livello minimo stabilito dalla legge e il costo standard per il finanziamento dei posti aggiuntivi necessari. Il costo standard, in questo caso unico, è stato determinato sulla base delle risultanze delle stime dei fabbisogni standard che, invece, rilevano una molteplicità di costi standard a causa del servizio storico differenziato sul territorio in termini non soltanto di copertura ma anche della strutturazione del servizio (diverso numero di giorni annui di apertura e/o diverso orario giornaliero di asili nido, diverso rapporto tra educatori e bambini, ecc.). Mentre nei fabbisogni ai fini della perequazione nel FSC è riconosciuta la molteplicità dei costi standard, ai fini del finanziamento degli obiettivi di servizio, nell'ambito della CTFS, è stato elaborato un unico costo standard di finanziamento che rispecchia le caratteristiche medie di prestazione del servizio.

Per avviare i fondi perequativi delle Province e delle Città metropolitane è stato necessario determinare il fabbisogno per le funzioni fondamentali che la L. 56/2014 assegna alle Città metropolitane e alle Province montane *ex novo*. Trattandosi di funzioni non esercitate in precedenza da nessun livello di governo, per le quali non esisteva quindi una spesa storica consolidata nel tempo, l'approccio consueto alla determinazione dei fabbisogni in base al metodo RCA è stato ritenuto non percorribile. Il fabbisogno è stato, quindi, determinato con il procedimento *bottom-up*: attraverso la rilevazione presso le Città metropolitane e le Province montane è stata raccolta l'informazione sul fabbisogno di personale qualificato che è stato standardizzato in base all'indicatore composito di maggiore/minore carico; la retribuzione standard da associare al personale è stata calcolata come media delle retribuzioni per le figure professionali; il costo è stato poi incrementato per tener conto della contribuzione a carico del datore di lavoro e di tutte le spese associate alla gestione del personale⁵⁶.

Indipendentemente dalla metodologia scelta e dall'approccio seguito per garantire la coerenza con le risorse disponibili, **i fabbisogni dipendono da una serie di variabili che hanno il compito di cogliere al meglio i fattori che influenzano il livello qualitativo del servizio e che incidono sui costi.**

La selezione di queste variabili richiede un'attenta valutazione politica: non tutti i fattori che agiscono sui costi e sulla domanda dei servizi possono essere considerati meritevoli di tutela e la scelta di escluderli può produrre un significativo impatto redistributivo fra gli

⁵⁶ Si veda al riguardo la nota metodologica "Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le Città metropolitane per il 2022" del 2 novembre 2021, pagg. 20-22, predisposta da Sose.

Enti coinvolti. Ad esempio, l'analisi statistica mostra che la spesa storica dei singoli Comuni dipende anche dalla Regione di appartenenza. Tuttavia, dato che questa differenziazione può discendere dai vecchi meccanismi di finanziamento basati sulla spesa storica come anche dall'esercizio delle politiche regionali autonome, l'appartenenza regionale non viene considerata in fase di computo dei fabbisogni.

Nella situazione attuale il coordinamento fra le valutazioni tecniche e quelle politiche è realizzato con modalità differenti per la sanità e per le funzioni fondamentali dei Comuni e delle Province e Città metropolitane.

Per la sanità, secondo il D.Lgs. 68/2011, il fabbisogno complessivo va determinato tramite Intesa Stato-Regioni⁵⁷ ed è necessario vi sia coerenza con l'esigenza di erogare i LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza (il fabbisogno dovrebbe corrispondere all'ammontare di risorse necessario per assicurarli). Nei fatti, date le difficoltà di stimare prospetticamente il bisogno di assistenza sanitaria in termini di interventi preventivi e curativi appropriati, quantificati e valorizzati al costo standard (fornito in condizioni di efficienza), la coerenza del finanziamento rispetto ai LEA non è scontata, rappresentando piuttosto un obiettivo la cui realizzazione deve essere sottoposta a continua verifica. A tal fine, sono stati creati meccanismi di monitoraggio dell'erogazione dei LEA, su cui si tornerà nel paragrafo 6.

La valutazione politica e tecnica dei fabbisogni standard per i Comuni, le Province e le Città Metropolitane è assicurata attraverso la procedura prevista dal D.Lgs 216/2010. Il compito di predisporre le metodologie per il calcolo dei fabbisogni standard, di provvedere al loro monitoraggio e aggiornamento, nonché di predisporre appositi sistemi di rilevazione di informazioni funzionali a raccogliere i dati necessari è attribuito a Sose⁵⁸. Per lo svolgimento di tali compiti Sose si avvale della collaborazione dell'Istituto per la finanza e per l'economia locale (IFEL - Fondazione Anci) per quanto attiene ai Comuni e alle Città Metropolitane e della collaborazione scientifica dell'UPI per quanto riguarda le Province.

Il percorso di determinazione dei fabbisogni si articola nei seguenti passaggi: approvazione dei fabbisogni e delle metodologie da parte della CTFS⁵⁹ e adozione delle note metodologiche con DPCM, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri e verifica da parte del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle finanze e sentita la Conferenza Stato-città. Lo schema dei decreti, dopo il parere della Conferenza, è trasmesso al Parlamento ai fini dell'espressione dei pareri da parte della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e di quelle competenti per gli aspetti e le conseguenze di carattere finanziario. Decorsi quindici giorni dalla trasmissione al Parlamento da parte del Governo, i decreti possono essere comunque adottati, previa deliberazione definitiva del Consiglio dei Ministri. Il parere

⁵⁷ In passato il livello di finanziamento del SSN era effettivamente stabilito con i cosiddetti Patti per la salute (accordi finanziari e programmatici tra Governo e Regioni) e recepito dalla legge nell'ambito della programmazione di bilancio, anche se in seguito le risorse sono state talvolta ridimensionate tramite ulteriori interventi legislativi volti al riequilibrio della finanza pubblica. Nel tempo, tuttavia, il meccanismo sembra essersi inceppato, anche per la mancata sottoscrizione di un Patto, come nel periodo 2017-19; ciò nonostante, le leggi di bilancio hanno indicato il livello del finanziamento. Il Patto per la salute 2019-21, sottoscritto in ritardo nel dicembre 2019, ha confermato gli importi indicati dalla legge di bilancio 2019. Successivamente, nella fase dell'emergenza sanitaria, le risorse per il SSN sono state più volte riviste verso l'alto per far fronte alla pandemia. In seguito, non sono stati approvati nuovi Patti. Per approfondimenti si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), "[Il monitoraggio della spesa sanitaria 2023](#)", Rapporto n. 10, dicembre.

⁵⁸ Dal 1° gennaio 2024 è divenuta operativa l'incorporazione di Sose in Sogei, come previsto dalla L. 112/2023.

⁵⁹ La CTFS è l'organo tecnico composto dai rappresentanti di alcune Amministrazioni centrali, dell'Istat, delle associazioni nazionali degli Enti locali e delle Regioni.

parlamentare non è richiesto nel caso di adozione dei fabbisogni standard senza modifiche della metodologia.

4. I LEP e l'autonomia differenziata

4.1 Il disegno di legge sull'autonomia differenziata

Il DDL sull'autonomia differenziata, presentato nel marzo scorso in Parlamento e recentemente approvato in prima lettura dal Senato⁶⁰, **contiene una rivisitazione delle disposizioni della legge di bilancio per il 2023 sui LEP, alla cui determinazione, da attuare nel rispetto dei vincoli di bilancio, viene subordinata l'attribuzione di forme di autonomia nelle materie o ambiti di materie riferibili ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale.** Di seguito si esaminano i contenuti della versione approvata dal Senato per approfondire le relazioni tra LEP e regionalismo differenziato.

La terminologia adottata nella versione approvata dal Senato fa trasparire le preoccupazioni relative all'equità nella garanzia dei LEP su tutto il territorio nazionale e nella distribuzione dei finanziamenti tra gli Enti territoriali. Come la legge di bilancio per il 2023, il DDL si sofferma sul concetto di LEP, riecheggiando la Sentenza della Corte costituzionale 220/2021 richiamata nel paragrafo 2 e sottolineando che i diritti civili e sociali devono essere assicurati equamente e resi effettivi su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei principi sanciti dall'articolo 119 della Costituzione. Il DDL, tuttavia, pone maggiore enfasi sull'unità nazionale, sulla coesione economica, sociale e territoriale e sugli obiettivi di equità, anche qualora la determinazione dei LEP, nelle materie o ambiti di materie oggetto di autonomia differenziata, richieda il finanziamento con nuove risorse, evitando disparità di trattamento tra le Regioni.

Il DDL introduce una nuova procedura per l'individuazione dei LEP (art. 3) da applicare qualora non siano già stati determinati nella legislazione vigente⁶¹. Si intravedono, pertanto, quattro percorsi distinti per arrivare alla determinazione dei LEP. Se questi riguardano materie non oggetto di potenziali richieste di autonomia differenziata, nulla cambia in base al DDL in discussione (par. 5). Se invece si rientra nelle materie o ambiti di materie citati dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, sono ammesse diverse procedure (tab. 2): la prima è quella indicata dalla legge di bilancio 2023 (par. 2); la

⁶⁰ Atto Senato n. 615.

⁶¹ Si ricorda che, nello stesso giorno in cui è stato trasmesso al Senato il DDL sull'autonomia differenziata, è stata promulgata la L. 33/2023 contenente deleghe al governo in materia di politiche per le persone anziane. Tale legge delega il Governo, tra le altre cose, a individuare i LEPS in questo campo, in modo che siano integrati con i LEA, in raccordo con le leggi di bilancio per il 2022 e per il 2023, con la previsione di un sistema di monitoraggio e valutazione (attraverso criteri e indicatori specifici), nonché di meccanismi correttivi ed eventuali interventi sostitutivi. Nei giorni scorsi è stato approvato in esame preliminare dal Consiglio dei Ministri il primo decreto legislativo attuativo della L. 33/2023. Da prime bozze in circolazione sembrerebbe che per l'individuazione dei LEPS si faccia riferimento alla legge di bilancio per il 2022.

Tab. 2 – Percorsi di definizione dei LEP nelle materie dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione

Legge di bilancio 2023		DDL sull’autonomia differenziata	
Fasi	Fino all’approvazione dei decreti legislativi	Entro due anni dall’approvazione della legge delega sull’autonomia differenziata	Aggiornamenti
Strumenti	DPCM	Decreti legislativi	DPCM
Procedure	Intesa in Conferenza unificata	Parere della Conferenza unificata, pareri delle Commissioni parlamentari competenti, adeguamento o spiegazione (<i>comply or explain</i>)	Parere Conferenza unificata, parere Commissioni parlamentari competenti

Fonte: L. 197/2022 e Atto Senato 615.

seconda, su cui ci si sofferma di seguito, è individuata dal DDL in discussione; la terza riguarda eventuali aggiornamenti.

Il DDL sull’autonomia differenziata prevede una delega al Governo per l’individuazione dei LEP, i cui principi e criteri direttivi sarebbero da reperire nelle disposizioni della legge di bilancio per il 2023. Tuttavia, quest’ultima stabiliva, a sua volta, una procedura e non fissava i principi e criteri direttivi per l’individuazione dei diversi LEP, che dunque restano assenti.

Risulta ridimensionato il ruolo della Conferenza unificata, in cui partecipano tutti gli Enti territoriali e non solo quelli in fase di negoziazione di forme di autonomia particolari. Mentre la legge di bilancio prevedeva che si dovesse acquisire l’intesa in Conferenza unificata sugli schemi di DPCM, nel DDL approvato dal Senato si richiede solamente il parere sugli schemi di decreti legislativi.

Un parere è richiesto anche alle Commissioni parlamentari competenti per materia e per i profili finanziari, escludendo comunque un passaggio alle Camere in seduta plenaria (come invece inizialmente disposto dalla proposta originaria del DDL). A questo punto seguirebbe un meccanismo del tipo *comply or explain*: i decreti legislativi sono adottati dopo quarantacinque giorni dalla trasmissione al Parlamento ma, qualora le Commissioni competenti segnalino incoerenze rispetto ai principi e criteri direttivi, il Governo, se non intende conformarsi, trasmette di nuovo i testi alle Camere con osservazioni, eventuali modifiche, informazioni integrative e spiegazioni sulle proprie motivazioni. Restano venti giorni alle Commissioni per esprimersi su questa versione.

Nelle more dell’entrata in vigore dei decreti legislativi, si potrebbe continuare ad applicare la procedura prevista dalla legge di bilancio per il 2023, che prevede la determinazione dei LEP attraverso DPCM adottati dopo aver acquisito l’intesa della Conferenza unificata, senza alcun passaggio parlamentare. **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, non essendo prestabilito il numero di decreti legislativi da

adottare e non essendo chiaro se si possa intervenire su una specifica materia con DPCM fino all'entrata in vigore del decreto legislativo sulla stessa materia o di tutti i decreti legislativi che il Governo decidesse di emanare o, ancora, soltanto del primo. Resterebbe comunque di fatto al Governo la scelta tra le due procedure – eventualmente scegliendo di volta in volta quella da seguire – dal momento che solo la predisposizione e approvazione dei decreti legislativi, a esso delegati, renderebbe non più perseguibile la strada del DPCM⁶².

Inoltre, è ancora con DPCM che si prevede sia di aggiornare i LEP⁶³, sia di determinare e aggiornare i relativi costi e i fabbisogni standard. L'aggiornamento dei primi potrà avvenire solo successivamente o contestualmente allo stanziamento delle necessarie risorse attraverso provvedimenti legislativi e sugli schemi di decreto si dovrà acquisire il parere della Conferenza unificata e quello delle Commissioni parlamentari competenti. 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 (par. 3)⁶⁴.

Peraltro, come osservato nel paragrafo 3, la determinazione del fabbisogno può richiedere una scelta fra approcci metodologici alternativi e fra fattori che possono essere considerati meritevoli di tutela che possono portare a esiti allocativi anche molto diversi. **Pertanto, è opportuno assicurare un elevato grado di trasparenza sulle scelte adottate e il relativo impatto, non essendo le metodologie scientifiche in grado di per sé di rendere superflua l'assunzione di responsabilità politica sulle scelte distributive e sugli effetti di bilancio.**

4.2 *Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*

Il DDL approvato dal Senato delimita il campo di individuazione dei LEP, escludendo alcune materie rispetto a quelle richiamate dall'articolo 116, comma 3, della Costituzione. In particolare, si tratta di quelle per le quali, secondo il CLEP, non sono configurabili prestazioni in favore dei cittadini, perché attengono a funzioni regolatorie e di controllo, che non sono associabili alla tutela dei fondamentali diritti civili e sociali, che non contemplano spazi di autonomia legislativa e funzioni amministrative che possano

⁶² Peraltro al Governo sono concessi due anni per l'attuazione della delega dall'entrata in vigore della legge sull'autonomia differenziata mentre, stando alla legge di bilancio per il 2023, come corretta dal decreto milleproroghe (DL 215/2023), gli schemi di decreto per la determinazione dei LEP e i relativi costi e fabbisogni standard andrebbero predisposti entro il 31 dicembre 2024.

⁶³ Anche per tenere conto di eventuali adeguamenti tecnici richiesti da modifiche del contesto socio-economico o dallo sviluppo tecnologico.

⁶⁴ Per il monitoraggio dei LEP si rinvia al paragrafo 6.

esigere la determinazione di livelli essenziali (par. 2.3)⁶⁵. **L'esclusione di materie potrebbe tuttavia implicare la rimozione di qualunque fattore di unitarietà in settori potenzialmente oggetto di regionalismo differenziato, se non si provvede in altro modo a garantire la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e ad assicurare il rispetto della normativa internazionale e sovranazionale** (art. 20 della Costituzione, peraltro richiamato dallo stesso DDL sull'autonomia differenziata) (par. 2). **Questi aspetti vengono rinviati allo scrutinio iniziale da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri che, anche su proposta del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, ha la possibilità di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie tra quelli individuati dalla Regione richiedente. Va infatti considerato che il Parlamento (al pari della Conferenza unificata) non è coinvolto in questa fase, ma solo informato dell'avvio del negoziato.**

Particolare attenzione merita il potenziale trasferimento di funzioni nella materia esclusa dal perimetro di determinazione dei LEP 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.

Per comprendere la portata della questione è necessario ricordare quanto avvenuto con riferimento ad alcune Regioni che hanno già chiesto forme di autonomia. Tra le funzioni richieste in passato dalle Regioni Lombardia e Veneto, risulterebbero⁶⁶: la disciplina del concorso degli Enti locali alla manovra di finanza pubblica; la costituzione, a tale scopo, di due fondi — uno a favore dei Comuni e uno per le Città metropolitane e le Province — alimentati dalla compartecipazione ai tributi erariali; la definizione di intese con gli Enti locali per la realizzazione di investimenti. Successivamente la Regione Emilia-Romagna ha aggiunto, tra le proprie istanze⁶⁷, competenze sugli investimenti degli Enti locali, anche in deroga ai limiti di indebitamento, sulla definizione di un tetto di spesa regionale e di tetti di spesa territoriali per macro-aggregati (per poter autorizzare specifici Enti locali a effettuare spese maggiori) e sulla determinazione dei limiti di spesa per il personale, anche superando la normativa statale.

La costituzione di fondi per il finanziamento degli Enti locali da parte delle Regioni implicherebbe un intervento del livello di governo regionale sul riparto dei finanziamenti tra i Comuni e tra le Città metropolitane e le Province in assenza di modalità e criteri cui le Regioni dovrebbero attenersi. Ne potrebbero discendere tensioni tra i diversi livelli di governo, in considerazione degli effetti favorevoli/sfavorevoli dei diversi criteri di riparto per i singoli Enti locali, in presenza di

⁶⁵ Sono escluse le seguenti materie: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

⁶⁶ La ricostruzione delle funzioni richieste nelle diverse materie è stata effettuata da Pallante, F. (2019), "Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna?", federalismi.it, 20 marzo.

⁶⁷ Si veda Pallante, F. (2019b), "Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna", federalismi.it, 30 ottobre, che aggiorna il precedente studio.

discrasie tra la distribuzione dei finanziamenti operata dalla Regione e quella attuata centralmente e basata, per le funzioni fondamentali, sull'obiettivo di assicurare il fabbisogno standard su tutto il territorio nazionale. Qualche Ente, infatti, potrebbe ricevere risorse inferiori a quelle necessarie a finanziare i LEP in base alle valutazioni nazionali. **Non è chiaro come dovrebbe essere assicurata la coerenza tra la garanzia del finanziamento dei LEP su tutto il territorio, attraverso la copertura dei relativi costi standard, e l'applicazione di criteri difforni per la valutazione dei fabbisogni standard nelle diverse Regioni.**

La L. 42/2009 prevedeva l'istituzione nel bilancio delle Regioni di fondi per gli Enti locali, alimentati da un unico fondo perequativo dello Stato, con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di Enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte (art. 13). Alle Regioni sarebbe spettata la competenza di "procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata", secondo modalità prestabilite, con riferimento al complesso delle risorse assegnate dallo Stato a titolo di fondo perequativo ai Comuni, alle Province e alle Città metropolitane incluse nel territorio regionale. Con il decreto attuativo⁶⁸ si è optato per la collocazione del fondo perequativo per Comuni e Province nel bilancio dello Stato, senza definire le modalità da utilizzare nel caso alternativo (ossia di fondi per gli Enti locali istituiti nel bilancio delle Regioni).

Va anche considerato che vi sono di solito ritardi nella trasmissione dei finanziamenti da parte delle Regioni agli Enti locali. Ciò è spesso avvenuto nel caso della sanità, tanto che l'erogazione al SSR del 95 per cento delle somme che la Regione incassa dallo Stato a titolo di finanziamento della sanità⁶⁹ rappresenta da tempo un adempimento la cui verifica è affidata all'apposito Tavolo e che rileva ai fini della corresponsione di una quota del finanziamento ordinario.

Il controllo sulla distribuzione tra livelli di governo degli eventuali contributi al riequilibrio della finanza pubblica richiesti agli Enti locali, inoltre, avvicinerrebbe le Regioni che richiedano questa funzione ad alcune Regioni a statuto speciale (Valle d'Aosta, Province autonome di Trento e di Bolzano, Friuli-Venezia Giulia), che concordano con il Governo la misura e le modalità del contributo attraverso accordi bilaterali⁷⁰. Nell'esperienza passata, tra l'altro, la messa a punto di questi accordi non è stata sempre facile. In ogni caso dovrebbe apparire chiaro che le Regioni, nell'indicare le spese oggetto dei tagli e i livelli di governo coinvolti, non possano definanziare i LEP, a meno che questi non vengano rivisti verso il basso con provvedimento legislativo del governo centrale. Va a questo proposito rilevato che solo recentemente le Regioni a statuto speciale hanno concordato la partecipazione alle procedure di determinazione dei fabbisogni standard dei propri Comuni.

I fabbisogni standard della Regione Siciliana sono stati approvati dalla CTFS nel 2021 e quelli relativi alla funzione servizi sociali sono stati utilizzati dal 2022 per il riparto delle risorse vincolate ai rispettivi obiettivi di servizio. Negli ultimi mesi del 2021 sono stati sottoscritti accordi bilaterali tra Stato e ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma in materia di finanza pubblica,

⁶⁸ D.Lgs. 23/2011.

⁶⁹ Prevista dal DL 35/2013.

⁷⁰ Si vedano le Sentenze della Corte costituzionale 154/2017 e 103/2018.

con i quali, tra l'altro, è stato rideterminato il contributo alla finanza pubblica richiesto a ciascuna di esse a decorrere dal 2022, poi recepito dalla legge di bilancio per quell'anno. Un altro contenuto comune a tutti gli ultimi accordi, inoltre, riguarda la definizione dei LEP per i servizi concernenti i diritti civili e sociali; è previsto, infatti, che ciascuna Regione a statuto speciale e Provincia autonoma partecipi, dal gennaio 2022, ai lavori della CTFS con propri rappresentanti al fine di porre in essere, concordandole con lo Stato, le azioni necessarie affinché gli Enti locali del proprio territorio si sottopongano alle rilevazioni, a fini conoscitivi, dei fabbisogni e dei costi standard necessari appunto per la definizione dei LEP.

Quanto alla definizione dei tetti sulle diverse voci di spesa (in particolare, sui costi del personale) e agli investimenti, la richiesta sembrerebbe rispondere alla necessità di gestire i bilanci con maggiore flessibilità e di rafforzare il personale delle pubbliche Amministrazioni e la spesa in conto capitale. **Una maggiore flessibilità potrebbe in generale favorire la garanzia dei LEP, ma se concessa solo alle Regioni più dotate rischierebbe di aumentare i divari territoriali.** Ad esempio, nel settore della sanità, materia sulla quale vengono avanzate dalle Regioni sopra citate richieste di maggiore discrezionalità e di rimozione dei vincoli centrali sulle diverse voci di spesa analoghe a quelle in materia di coordinamento della finanza pubblica, il potenziamento del personale e la realizzazione dei progetti del PNRR sarebbero importanti per garantire il rispetto dei LEA⁷¹. Per quanto concerne il personale, si tratta di un problema generalizzato sul territorio e, pertanto, non sembra che la soluzione possa essere riservata alle Regioni che richiedono forme particolari di autonomia. Attraverso la sostanziale soppressione dei vincoli disposti a livello centrale solo per queste si potrebbero ampliare le differenze tra Regioni, come è avvenuto in seguito alla fornitura di prestazioni extra-LEA o alle diverse opzioni adottate nel campo della compartecipazione alla spesa⁷².

Va ricordato che il limite di spesa per il personale non è l'unico freno alle assunzioni: in alcuni casi possono mancare le risorse per finanziare le eventuali assunzioni e, inoltre, si deve tenere conto delle difficoltà emerse nel portare a buon fine i concorsi, anche per la scarsa partecipazione, soprattutto per alcune specializzazioni mediche⁷³.

Per quanto riguarda gli investimenti, si rinvia al paragrafo 4.4, che affronta il tema della perequazione infrastrutturale.

⁷¹ Si veda, ad esempio, Caruso, E. e Gabriele, S. (2023), "Il difficile riordino del SSN tra recuperi e assenze", in Baldini, M., Toso, S., D'Antoni, M., Mazzaferro, C. e Rizzo, L. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2022-2023*.

⁷² Per un quadro delle differenze regionali si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), op. cit.. Si ricorda che, ad esempio, le Regioni in piano di rientro hanno incrementato significativamente le compartecipazioni (si veda tra gli altri Ufficio parlamentare di bilancio (2019), "Lo stato della sanità in Italia", Focus tematico n. 6, 2 dicembre).

⁷³ Si veda, ad esempio, Simonetti, S. (2024), "Caos concorsi, tre sentenze "specchio" di meccanismi distorti", *Sanità24*, Il Sole 24 ore, 18 gennaio.

4.3 La determinazione dei fabbisogni standard

Come già osservato in altra occasione⁷⁴, **la determinazione dei fabbisogni per i LEP definiti su funzioni oggi svolte dallo Stato e che potrebbero essere trasferite a Regioni che ne facciano richiesta avrà una valenza e degli esiti molto differenti da quelli che si verificherebbero qualora i LEP fossero definiti anche sulle funzioni oggi svolte dagli Enti territoriali.** In quest'ultimo caso, infatti, i livelli dei servizi sono caratterizzati da una forte eterogeneità che riflette, oltre alla diversità dei bisogni sul territorio, le profonde differenze nelle dotazioni finanziarie che discendono dal sovrapporsi nel corso del tempo di interventi di finanziamento non coordinati. Con la determinazione dei LEP emergerebbero, pertanto, rilevanti discrepanze fra i fabbisogni standard e la spesa storica, che andrebbero colmate da interventi perequativi.

Per quanto concerne la fornitura dei servizi statali, invece, è presumibile che i criteri di erogazione sul territorio siano tendenzialmente uniformi. A meno che nella presente fase di determinazione dei LEP tali criteri vengano modificati o si facciano rientrare tra i LEP prestazioni oggi non garantite dallo Stato, è plausibile attendersi che i fabbisogni standard non si discosteranno significativamente dalla spesa attualmente realizzata dallo Stato in ogni Regione. **Di conseguenza, se non vengono introdotti – e finanziati – nuovi LEP è improbabile che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nel livello delle risorse e nella loro distribuzione tra i vari territori,** a meno che non si riveli che gli attuali criteri di quantificazione della spesa lascino spazio a condizioni di inefficienza.

Un esempio interessante 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 differenziata⁷⁵. Nella tabella 3 sono riportati i LEP impliciti ed espliciti individuati dal CLEP, aggregati per ambiti, connessi al diritto allo studio.

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. Allo stato attuale il fabbisogno di docenti viene calcolato in base al numero di iscritti a ciascun ordine di scuola (popolazione nelle relative fasce di età) e applicando le regole per la formazione delle classi (LEP implicito), le disposizioni sul numero di giorni di scuola e sull'orario di lezione (LEP implicito), nonché sul numero di ore di insegnamento dei docenti (contratto nazionale) e tenendo conto di altri aspetti: l'incidenza dei bisogni educativi speciali (studenti disabili e insegnanti di sostegno) e delle classi a tempo pieno; le informazioni sulla quota di insegnanti a tempo indeterminato rispetto a quelli a tempo

⁷⁴ Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario), Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giampaolo Arachi, Commissione 1ª del Senato della Repubblica, 6 giugno 2023.

⁷⁵ Audizione del Consigliere, Giampaolo Arachi, sui DDLL 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) – Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica, Risposte ai quesiti.

Tab. 3 – LEP impliciti ed espliciti individuati dal CLEP in materia di istruzione

Ambiti e sottoambiti	Numero LEP
Diritto allo studio	3
Inclusione scolastica	2
Prestazioni in tema di diritto allo studio	1
Edilizia scolastica e innovazione digitale	4
Edilizia	2
Innovazione digitale	2
Ordinamenti programmazione rete	17
Articolazione e struttura dei cicli scolastici	2
Aspetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi per gradi e cicli	2
Curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento	2
Diritto all'istruzione e rete scolastica	1
Esami di Stato	1
Istruzione e formazione professionale	1
Istruzione per gli adulti	1
Programmazione: formazione delle classi	4
Sistema integrato 0-6	1
Valutazione alunni, primo e secondo ciclo di istruzione	2
Parità	1
Pluralismo scolastico e trattamento equipollente	1
Personale scolastico	5
Formazione in servizio e continua	2
Formazione iniziale	2
Reclutamento	1
Totale	30

Fonte: Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023), "[Rapporto finale](#)".

determinato. Le regole consentono alcuni margini di flessibilità (ad esempio, si tiene conto delle condizioni orografiche e della presenza di allievi con disabilità per la formazione delle classi).

L'applicazione di tali criteri, 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 inefficienza⁷⁶,

⁷⁶ Alcuni studi sulla spesa storica hanno cercato di individuare quali differenziazioni territoriali siano dovute a effettive diversità strutturali dei territori e, in quanto tali, meritevoli di riconoscimento ai fini dei FAS e quali possano essere invece considerate come inefficienza (si vedano, ad esempio, Biagi, F. e Fontana, A. (2009), "Fabbisogni standard per l'istruzione: problematiche e stime", XXI Conference SIEP, *I fondamenti positivi della teoria di finanza pubblica*, Università di Pavia, 24-25 settembre 2009 e Minzyuk, L. e Russo, F. (2020), "Istruzione nel sistema dei fabbisogni standard comunali: una strada per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni", in Degni, M. (a cura di), *Rapporto Ca' Foscari sui comuni 2020. Il governo locale: modelli ed esperienze in Italia e in Europa*, agosto 2020). Tuttavia, possono emergere difficoltà in relazione alla carenza di informazioni su alcune variabili rilevanti nell'ambito del meccanismo di allocazione delle risorse. Peraltro, è stato osservato che le variabili che rappresentano i principali criteri strutturali su cui è basata l'allocazione delle risorse spiegano in gran parte la spesa storica (si vedano: Peragine, V. e Viesti, G. (2015), "La spesa per l'istruzione in Italia", in Asso, P., Azzolina, L. e Pavolini, E. (a cura di), *L'istruzione difficile*, Donzelli; Fondazione Agnelli, relazione di Andrea Gavosto al seminario su "Il federalismo scolastico" tenuto presso l'Ufficio parlamentare di bilancio il 4 marzo 2019). Tali risultati sono confermati anche da stime preliminari dell'UPB.

eventualmente mascherati nell'ambito della flessibilità (allontanamento dai criteri generali di formazione delle classi non giustificato da condizioni specifiche riconosciute dalla disciplina sulla rete scolastica oppure mancata applicazione di tali disposizioni⁷⁷) o si intendesse rafforzare alcune prestazioni (ad esempio, il tempo pieno).

Questo esempio suggerisce che le metodologie previste dal D.Lgs. 216/2010 per la determinazione dei costi e fabbisogni standard – a cui fa riferimento la legge di bilancio per il 2023, cui a sua volta rinvia il DDL sull'autonomia differenziata – potrebbero non essere del tutto appropriate in questo contesto. Le tecniche statistiche che regrediscono la spesa effettiva dei diversi Enti su una serie di variabili che dovrebbero essere in grado di spiegare la differenziazione della spesa storica sul territorio sono adeguate quando non preesistono criteri uniformi di allocazione della spesa, come è il caso degli Enti territoriali.

4.4 La perequazione infrastrutturale

Il DDL sull'autonomia differenziata, oltre a ribadire la garanzia della perequazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante⁷⁸, **richiama le finalità dell'articolo 119, comma 5, della Costituzione**, riguardante le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato in favore di determinati Enti territoriali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni⁷⁹. Il DDL aggiunge l'unità nazionale alle finalità richiamate dalla Carta, confermando la garanzia di quanto sopra anche nelle Regioni che non concludono intese e riconoscendo le connessioni con la promozione dei diritti civili e sociali da garantire nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai LEP o alle funzioni fondamentali. **Tuttavia, la norma indica solo indirizzi strategici, limitandosi a stabilire che dell'eventuale attuazione siano informati il Parlamento e la Conferenza**

La parte mancante non può essere attribuita *tout court* a motivi di inefficienza, non essendo disponibili una serie di informazioni più dettagliate che potrebbero motivare le differenze tra risultati effettivi e risultati stimati. Secondo Fontana, A. e, Peragine, V. (2011), "I conti e l'efficienza dell'istruzione in Puglia", Edizioni VivereIn, Bari, i principali fattori che spiegano la variabilità regionale nel rapporto docenti/alunni sono il tempo pieno e prolungato (più diffuso al Nord) e la dimensione media delle classi, legata a sua volta alle caratteristiche della popolazione scolastica, alle deroghe ai vincoli dimensionali e all'assetto della rete scolastica, che dipende dalla qualità degli edifici e dalle politiche degli Uffici scolastici regionali.

⁷⁷ A tale proposito si ricorda che, per quanto riguarda la riorganizzazione del sistema scolastico prevista dal PNRR, la Sentenza della Corte costituzionale 223/2023 del novembre scorso sul dimensionamento scolastico ha confermato la legittimità costituzionale dei criteri per la definizione del contingente organico dei dirigenti scolastici e dei direttori dei servizi generali e amministrativi e la sua distribuzione tra le Regioni previsti dalla legge di bilancio per il 2023 (che implicano l'accorpamento degli istituti scolastici con basso numero di iscritti sotto un'unica direzione, ma non la soppressione di plessi scolastici), chiarendo un contenzioso che aveva frenato l'attuazione della misura, oggetto di contrasti anche nel mondo scolastico.

⁷⁸ Viene confermato quanto già previsto da precedenti disposizioni (D.Lgs. 68/2011) sulla costituzione di un fondo perequativo per le Regioni in coerenza, da un lato, con la legge delega per la riforma fiscale (L. 111/2023) e, dall'altro, con gli impegni assunti nell'ambito del PNRR in relazione alla riforma per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁷⁹ Vi è un richiamo anche all'articolo 119, comma 6, dedicato alla peculiarità delle Isole e alle misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità.

unificata. In particolare, si propone, da un lato, di attuare una ricognizione delle risorse e di semplificare e unificare sia i finanziamenti straordinari o aggiuntivi in conto capitale sia quelli di parte corrente e, dall'altro, di effettuare interventi speciali di conto capitale nell'ambito della programmazione finanziaria, anche per eliminare il *gap* infrastrutturale tra i territori e rimuovere gli svantaggi provocati dall'insularità, obiettivo questo per il quale andranno definite misure specifiche.

Con riferimento a quest'ultimo aspetto, va ribadito l'estremo ritardo nell'attuazione della perequazione infrastrutturale prevista dalla L. 42/2009. L'articolo 22 prevedeva una ricognizione delle infrastrutture sia statali che di proprietà delle Amministrazioni locali come prerequisito essenziale per valutarne la distribuzione sui diversi territori e per pianificare gli investimenti in modo da ridurre le disparità tra di essi in conformità con il comma 5 dell'articolo 119 della Costituzione. Tuttavia, queste disposizioni sono state applicate solo relativamente agli aspetti preliminari.

Il DL 121/2021 ha riavviato il censimento infrastrutturale, fissando al 31 dicembre 2021 il termine per la ricognizione delle strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche, stradali, autostradali, ferroviarie, portuali, aeroportuali e idriche. Le aree di intervento erano le stesse del 2009, ma si è posta maggiore attenzione agli aspetti prestazionali e qualitativi delle infrastrutture, ossia alle prestazioni che le infrastrutture offrono effettivamente a cittadini e imprese. Il decreto aveva anche istituito il Fondo per la perequazione infrastrutturale (FPI), con una dotazione di 4,6 miliardi (100 milioni nel 2022, 300 milioni dal 2023 al 2027 e 500 milioni dal 2028 al 2033). A seguito dell'esito della ricognizione si sarebbero dovuti stabilire i criteri di priorità e le azioni da perseguire per il recupero del divario infrastrutturale, con particolare attenzione anche alla specificità insulare. 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 FPI è stata ampiamente ridimensionata.

Attualmente il FPI ha una dotazione residua di poco meno di 900 milioni (quasi 200 milioni di residui di stanziamento relativi al biennio 2022-23 e 100 milioni annui dal 2027 al 2033). In particolare, dopo gli utilizzi di risorse disposti con i DDLL 13, 44 e 145 del 2023, la legge di bilancio per il 2024, in apparente contrasto con i propositi del DDL sull'autonomia differenziata, ne ha stabilito il defanziamento per 3,486 miliardi (293 milioni nel 2024 e nel 2025, per 300 milioni nel 2026, per 200 milioni nel 2027 e 400 milioni annui dal 2028 al 2033).

Sebbene non siano stati pubblicati documenti ufficiali, i contatti interistituzionali suggerirebbero che la ricognizione infrastrutturale sia stata comunque completata. I dati utilizzati dovrebbero essere prevalentemente quelli dell'Atlante statistico delle infrastrutture prodotto dall'Istat⁸⁰ e gli indicatori di accessibilità e adeguatezza elaborati

⁸⁰ Si veda la [pagina dedicata](#) sul sito dell'Istat.

in uno studio della Banca d'Italia⁸¹. Le evidenze mostrano 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.

Allo stato attuale, **in presenza di non trascurabili differenze nelle dotazioni infrastrutturali, la perequazione delle risorse correnti tramite FAS non è sufficiente a garantire una reale parità di accesso ai servizi sul territorio nazionale.** Le carenze infrastrutturali, inoltre, incidono negativamente sull'efficienza della produzione dei beni e dei servizi pubblici, aumentandone i costi di produzione, che vanno coperti tramite i finanziamenti correnti⁸². L'erogazione dei LEP sull'intero territorio nazionale viene compromessa anche in caso di incoerenza tra gli investimenti volti a superare le carenze infrastrutturali e le spese correnti necessarie ad assicurare la gestione delle nuove strutture.

Nel caso degli asili nido, ad esempio, l'erogazione del servizio presenta significative differenze geografiche, con un grado di copertura più elevato nel Centro e nel Nord-Est (rispettivamente, 34,8 e 33,4 per cento), mentre il Nord-Ovest registra valori di poco inferiori (29,2 per cento) e il Sud e le Isole, seppure in miglioramento, presentano ancora forti ritardi (rispettivamente, 14,8 e 15,8 per cento)⁸³. La crescente attenzione posta ai servizi educativi per l'infanzia e alla necessità di colmare il divario infrastrutturale tra i diversi territori ha portato, nel corso degli anni, a destinare sempre più risorse a questa finalità.

Contestualmente alla definizione del LEP per gli asili nido, la legge di bilancio per il 2022 ha previsto stanziamenti aggiuntivi per le spese di funzionamento⁸⁴, mentre con il PNRR è stato avviato un percorso di rafforzamento infrastrutturale attraverso il Piano asili nido e scuole dell'infanzia (M4C1 I1.1).

Nella prima formulazione del Piano, precedente alle modifiche approvate lo scorso 8 dicembre dal Consiglio europeo, la disponibilità finanziaria ammontava a 4,6 miliardi, di cui 3 rappresentavano nuove risorse del PNRR e i restanti 1,6 miliardi riguardavano progetti in essere. Con riferimento a

⁸¹ Bucci, M., Gennari, E., Ivaldi, G., Messina, G., e L. Moller (2021), "I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso", Questioni di economia e finanza n. 635, Banca d'Italia.

⁸² Si veda l'[Audizione](#) dell'Ufficio parlamentare di bilancio sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 20 ottobre 2021.

⁸³ Istat, Banca dati "Servizi socioeducativi per la prima infanzia" e Report "Offerta di nidi e servizi integrativi per la prima infanzia; Anno educativo 2021/2022".

⁸⁴ In particolare, 120 milioni nel 2022, 175 milioni nel 2023, 230 milioni nel 2024, 300 milioni nel 2025, 460 milioni nel 2026 e 1.100 milioni a decorrere dal 2027.

questi ultimi, 0,7 miliardi attecchivano al Fondo asili nido e scuole dell'infanzia e i restanti 0,9 erano destinati alla copertura delle spese correnti derivanti dalla gestione delle nuove strutture. All'investimento erano associati un *milestone* e un *target*. Il primo, conseguito nel secondo trimestre 2023, prevedeva l'aggiudicazione dei contratti per la realizzazione delle opere. Il secondo, con scadenza nel quarto trimestre 2025, prevedeva l'aumento dell'offerta educativa nella fascia 0-6 anni su tutto il territorio nazionale, attraverso la messa a disposizione di 264.480 nuovi posti tra asili nido e scuole dell'infanzia. A tutela dell'autonomia degli Enti territoriali è stato scelto di affidare l'allocazione dei finanziamenti ad appositi bandi con criteri di assegnazione delle risorse a favore degli Enti che vi partecipassero su base competitiva attraverso la presentazione di progetti.

A seguito dell'espletamento delle articolate procedure di assegnazione delle risorse sono emerse significative criticità, che potrebbero ripercuotersi sulla capacità di riduzione dei divari territoriali nei LEP tra le diverse aree del Paese. Gli Enti locali hanno infatti mostrato un minore interesse per la realizzazione delle strutture per la fascia di età 0-3 anni (asili nido), concentrando l'attenzione sulle scuole dell'infanzia, servizio già ampiamente diffuso. Dalle analisi condotte dall'UPB è emerso che parte delle debolezze strutturali che caratterizzano l'offerta del servizio potrebbero restare irrisolte, in quanto un numero consistente di Comuni con offerta assente o marginale non ha partecipato ai bandi; la loro mancata adesione potrebbe impedire a questi Enti di raggiungere gli obiettivi⁸⁵.

Per una valutazione finale occorrerà attendere gli effetti della recente rimodulazione del PNRR e del piano aggiuntivo autorizzato con il cosiddetto Decreto Caivano (DL 123/2023).

Nella nuova versione del PNRR lo stanziamento per il Piano asili nido ammonta a 3,2 miliardi. La riduzione di 1,4 miliardi ha interessato esclusivamente gli stanziamenti relativi ai progetti in essere, che passano dai precedenti 1,6 miliardi agli attuali 0,2, e dovrebbe aver riguardato per 0,9 miliardi le spese correnti e per la restante parte il Fondo asili nido e scuole dell'infanzia.

Il *target* iniziale di 264.480 posti aggiuntivi è stato ridotto a 150.480 e differito di un semestre (dal quarto trimestre 2025 al secondo 2026). È opportuno segnalare che il nuovo *target* comprende sia i posti delle scuole dell'infanzia sia quelli degli asili nido e, pertanto, occorrerà rideterminare quanti nuovi posti afferiscono ai soli nidi. Si ricorda, inoltre, che con il cosiddetto Decreto Caivano (DL 123/2023) è stato autorizzato un ulteriore piano relativo ai soli asili nido al fine di assicurare il rispetto del *target*⁸⁶. Questo nuovo intervento conferma le difficoltà richiamate in precedenza, poiché la fonte di finanziamento prioritaria è stata individuata nelle economie non assegnate nell'ambito del medesimo investimento per carenza di domande, rinunce o definanziamenti.

Il divario infrastrutturale ha conseguenze anche in campo sanitario, limitando la capacità di erogazione dei LEA in alcuni territori. Ne discende il fenomeno della mobilità sanitaria (pure legato ad aspetti organizzativi e gestionali), con importanti sacrifici da parte dei pazienti e con un trasferimento di risorse dalle Regioni con saldo passivo a quelle

⁸⁵ Per una analisi approfondita dei bandi si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2022), "Piano asili nido e scuole dell'infanzia: prime evidenze dall'analisi delle graduatorie", Focus tematico n. 9, novembre.

⁸⁶ L'individuazione degli interventi avverrà con uno o più decreti del Ministro dell'Istruzione e del merito di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze.

con saldo attivo. Le prime contribuiscono a finanziare i servizi sanitari pubblici e privati accreditati delle seconde.

5. 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.

La Sentenza 220/2021 ha riguardato le questioni connesse con le variazioni delle risorse comunali, tra cui la riduzione del trasferimento compensativo ai Comuni da parte dello Stato per il ristoro del gettito tributario non più esigibile⁸⁷. Tale provvedimento, secondo la Regione Liguria, costituiva una violazione del principio di autonomia finanziaria dei Comuni e produceva la riduzione della spesa comunale necessaria per l'espletamento delle funzioni fondamentali loro assegnate dalla legge. In merito a tale punto, la Corte ha affermato che "il ricorrente non fornisce prova che la riduzione in questione abbia impattato significativamente sulle finanze locali" ribadendo che in assenza dei LEP che avrebbero indicato "la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale", manca un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti.

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. Infatti, mentre per i Comuni e le Province e Città metropolitane l'assenza dei LEP non ha comunque impedito di portare a termine — seppure in modo non del tutto coerente con il disegno originario della L. 42/2009 — le fasi fondamentali di attuazione previste dalla riforma federalista (la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, la riforma della fiscalità locale e l'avvio dei fondi perequativi in base a fabbisogni e capacità fiscale), per le Regioni nessuno di questi passaggi è stato realizzato.

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 (parr. 5.1 e 5.2) e la diversa valenza che ha la fiscalizzazione dei trasferimenti per le Regioni (par. 5.3).

Il compimento della riforma federalista per costruire un sistema di finanziamento multilivello in grado di garantire risorse adeguate a tutti i livelli di governo decentrato per lo svolgimento delle funzioni a essi attribuite è tra le riforme abilitanti del PNRR e deve essere realizzata entro il primo trimestre del 2026. L'attuazione del federalismo regionale è oggetto di una specifica *milestone* (M1C1-119). Ciò nonostante, la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni e l'avvio del finanziamento dei LEP attraverso le entrate tributarie e il fondo perequativo sono previsti a decorrere dal 2027 o da un anno

⁸⁷ L. 160/2019.

antecedente ove ne ricorrano le condizioni⁸⁸. L'individuazione dei trasferimenti statali alle Regioni da sottoporre alla fiscalizzazione avrebbe dovuto essere compiuta entro la fine del 2023⁸⁹ ma, sebbene la CTFS abbia concluso il proprio lavoro tecnico, non è stato emanato il necessario DPCM. La riforma della fiscalità delle Regioni (e delle Province e Città metropolitane) rientra tra gli obiettivi della legge delega per la riforma fiscale⁹⁰.

5.1 *Il ruolo dei LEP nell'attuazione del federalismo fiscale per gli Enti locali*

Per gli Enti locali le previsioni della L. 42/2009 hanno consentito, anche in assenza di LEP e con un approccio *top-down*, di determinare il fondo perequativo e il totale delle risorse perequabili⁹¹. La legge, infatti, prevedeva che in sede di prima applicazione i fondi perequativi potessero essere determinati come differenza fra i trasferimenti statali soppressi e le maggiori entrate fiscali spettanti in luogo di questi ultimi (art. 21). I fabbisogni per le spese relative alle funzioni fondamentali sono stati quindi applicati come indicatori relativi della spesa standardizzata ai soli fini del riparto del fondo.

La L. 42/2009 per gli Enti locali prevede la ripartizione del fondo perequativo per la parte relativa alle funzioni fondamentali sulla base della differenza tra i valori standardizzati della spesa corrente locale al netto degli interessi e quello del gettito dei tributi e delle entrate proprie di applicazione generale (art. 13).

L'assenza di un quadro chiaro ed esaustivo sui LEP ha, tuttavia, condizionato l'applicazione dei meccanismi perequativi sotto diversi aspetti.

Un primo aspetto riguarda la standardizzazione dei fabbisogni, che dovrebbero differenziarsi solo in presenza di caratteristiche oggettive degli Enti che incidono sui costi e sui bisogni. L'individuazione dello standard richiede che siano definiti i livelli e le caratteristiche delle prestazioni che devono essere garantite uniformemente su tutto il territorio in condizioni di appropriatezza. Questo riferimento è assente per molti servizi locali, non solo a causa delle carenze della legislazione vigente in materia di LEP illustrata nel paragrafo 2, ma anche per la mancanza di norme nazionali sugli standard di servizio e per la presenza di molte prestazioni a domanda individuale, cioè non dichiarate gratuite per legge nazionale o regionale ed erogate su richiesta dell'utente e non per obbligo istituzionale. In questo contesto, la determinazione dei FAS per gli Enti locali ha fatto riferimento, soprattutto nella fase di avvio, ai livelli storici delle prestazioni. I fabbisogni

⁸⁸ D.Lgs. 68/2011.

⁸⁹ D.Lgs. 68/2011.

⁹⁰ L. 111/2023.

⁹¹ Pari alla somma del fondo perequativo e della capacità fiscale del comparto, dove quest'ultima corrisponde al totale delle entrate comunali standardizzate rispetto ad aliquote legali o standard.

hanno quindi incorporato differenze di forniture dovute a fattori storici, riducendo la portata perequativa dei fondi⁹².

Un secondo aspetto riguarda la valutazione dell'adeguatezza delle risorse a disposizione degli Enti locali. Il concorso di questi al risanamento della finanza pubblica nel quinquennio 2011-15 è stato stabilito senza disporre di criteri adeguati a una piena valutazione dell'impatto sulla garanzia di finanziamento delle prestazioni fondamentali dei Comuni e delle Province e Città metropolitane. Nel periodo sono state introdotte diverse misure per indurre il contenimento della spesa locale: il blocco delle assunzioni del personale, i vincoli di bilancio derivanti dal Patto di stabilità interno, i tagli alle risorse attraverso la diminuzione dei fondi e il blocco delle aliquote dei tributi locali⁹³. Negli anni successivi si è assistito a un graduale superamento della stretta finanziaria sugli Enti locali attraverso l'introduzione delle nuove regole di pareggio del bilancio⁹⁴, lo sblocco delle aliquote dei tributi locali⁹⁵ e la previsione di vari finanziamenti a sostegno delle funzioni fondamentali degli Enti locali (Province e Città metropolitane, piccoli Comuni e aree interne).

Il riparto perequativo per i Comuni è stato avviato nel 2015 con il FSC. Istituito nel 2013⁹⁶, questo è subentrato al Fondo sperimentale di riequilibrio (FSR), introdotto, a sua volta, a seguito della fiscalizzazione dei trasferimenti statali ai Comuni⁹⁷. L'abolizione dell'Imu e della Tasi sull'abitazione principale e le varie altre modifiche della disciplina del prelievo immobiliare locale hanno ridotto il gettito dei tributi locali e hanno allo stesso tempo portato al corrispondente incremento della dotazione del FSC al fine di compensare i Comuni delle minori entrate. Attualmente, la quota ristorativa e non perequata delle minori Imu e Tasi nel FSC è pari a 3.753,3 milioni e la componente destinata alla perequazione ammonta a 2.768,8 milioni, finanziata unicamente dal 22,43 per cento del gettito Imu comunale⁹⁸. Va, inoltre, osservato che dal 2020 il FSC è stato incrementato di 560 milioni per restituire ai Comuni nelle RSO e nelle isole le risorse prelevate al comparto per effetto dei tagli previsti dal DL 66/2014 (art. 47).

Alcuni progressi sia sul piano della standardizzazione dei fabbisogni sia della valutazione delle esigenze finanziarie dei comparti sono stati, tuttavia, realizzati dal 2021. La determinazione dei LEP per gli asili nido e degli obiettivi di servizio per il trasporto scolastico degli alunni disabili ha consentito non solo di avviare un percorso di standardizzazione dei fabbisogni, ma anche di individuare le risorse aggiuntive necessarie per potenziare i servizi nelle realtà dove questi sono più deficitari, senza penalizzare gli Enti che già forniscono livelli adeguati. Un analogo percorso è stato avviato sui servizi

⁹² Si veda l'[Audizione](#) su Fabbisogni e capacità fiscali standard. Distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, effetti sul sistema perequativo e prospettive di modifica del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Alberto Zanardi, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 24 novembre 2016. In quell'occasione, utilizzando i dati relativi al riparto perequativo del FSC nel 2016, si evidenziava come la perequazione fosse limitata dalla correlazione tra i valori dei fabbisogni standard e quelli delle capacità fiscali dei Comuni.

⁹³ Si veda al riguardo Ragioneria generale dello Stato (2018), "[Le manovre di finanza pubblica a carico delle regioni e degli enti locali](#)", Relazione per la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

⁹⁴ L. 208/2015.

⁹⁵ L. 145/2018.

⁹⁶ L. 228/2012.

⁹⁷ D.Lgs. 23/2011.

⁹⁸ DPCM 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020).

sociali comunali sulla base di livelli di riferimento individuati dalla CTFS attraverso l'analisi delle realtà territoriali che presentavano le migliori *performance* in termini di servizi e di spesa. **La definizione di un più chiaro quadro dei LEP in ambito sociale contribuirebbe ad affinare il calcolo dei fabbisogni e a rendere più efficace il monitoraggio sull'erogazione effettiva dei servizi** i cui esiti sono descritti nel paragrafo 6.

5.2 *Il ruolo dei LEP nell'attuazione del federalismo fiscale per le Regioni*

Il disegno della finanza regionale tracciato dalla L. 42/2009, che avrebbe dovuto essere attuato con il D.Lgs. 68/2011, si differenzia da quello previsto per gli Enti locali sotto vari aspetti.

In primo luogo, è prevista 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 spese, il cui finanziamento è fondato sulla perequazione parziale sulla base della capacità fiscale** (in analogia con le funzioni non fondamentali degli Enti locali).

Le spese regionali che l'articolo 4 del D.Lgs. 68/2011 riconduce esplicitamente ai LEP sono quelle relative alla sanità, all'assistenza sociale, all'istruzione e al trasporto pubblico locale limitatamente alla spesa in conto capitale. Il meccanismo del finanziamento integrale dei LEP verrebbe assicurato anche ad altre materie qualora venissero definiti i relativi LEP.

Nel caso in cui l'avvio della perequazione non sarà accompagnata dalla definizione dei LEP, per alcuni settori di spesa regionale non esplicitamente ricondotti ai LEP si potranno verificare significative riallocazioni di risorse fra Regioni. Ad esempio, la spesa di parte corrente per il trasporto pubblico locale 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 (come prescritto dal D.Lgs. 68/2011). La nuova distribuzione delle risorse si avvicinerà quindi a quella che si otterrebbe sulla base di un valore *pro capite* uniforme. 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. La tabella 4 riporta le assegnazioni del Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale nel 2023 e le mette a confronto con le risultanze di un'ipotetica distribuzione del fondo realizzata sulla base del valore medio *pro capite* delle risorse stanziare per il Fondo.

Tab. 4 – Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, confronto tra il riparto 2023 e uno basato sul valore medio *pro capite* nazionale (migliaia di euro)

Regione	Riparto 2023	<i>Pro capite</i> uniforme
Abruzzo	135.943	128.101
Basilicata	78.331	54.112
Calabria	216.295	185.878
Campania	559.436	564.649
Emilia-Romagna	372.958	446.681
Lazio	589.758	575.822
Liguria	206.188	151.757
Lombardia	877.309	1.004.223
Marche	109.664	149.408
Molise	35.881	29.255
Piemonte	496.771	427.936
Puglia	408.838	393.343
Toscana	446.235	368.611
Umbria	102.589	86.205
Veneto	417.935	488.150
Totale	5.054.130	5.054.130

Fonte: Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'Economia e delle finanze n. 25 del 15 febbraio 2023; popolazione Istat al 1° gennaio 2023.

Inoltre, mentre per gli Enti locali la dimensione dei fondi perequativi per le funzioni fondamentali in assenza dei LEP è determinata per via normativa (fondo chiuso), nel caso delle Regioni tale dimensione dipende dal fabbisogno riconducibile ai LEP (fondo aperto). In particolare, il finanziamento integrale dei LEP deve avvenire attraverso la compartecipazione al gettito IVA. La percentuale di quest'ultima è stabilita al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento dei LEP in una sola Regione (quella con la maggiore capacità fiscale); per le altre Regioni, il finanziamento integrale è garantito ricorrendo anche alle quote del fondo perequativo alimentato da un'ulteriore compartecipazione al gettito dell'IVA adeguatamente determinata.

Nell'attuazione del federalismo fiscale, dunque, i LEP svolgono un ruolo più ampio nella finanza regionale rispetto a quella degli Enti locali, essendo a essi vincolata esplicitamente la determinazione del fabbisogno finanziario per le spese riconducibili alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. 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.

5.3 La fiscalizzazione dei trasferimenti statali in favore delle Regioni

L'operazione di sostituzione dei trasferimenti statali alle Regioni con entrate proprie e con un fondo perequativo è più complessa di quella realizzata per gli Enti locali.

In primo luogo, la fiscalizzazione riguarda trasferimenti il cui riparto attualmente avviene secondo criteri e/o con vincoli di destinazione determinati dalle Amministrazioni centrali.

Si pensi, ad esempio, alla concessione di borse di studio agli studenti universitari, che rientra nell'ambito delle competenze regionali in materia di Istruzione. Nelle more della definizione dei LEP e di quanto previsto dal D.Lgs. 68/2011, l'attuale finanziamento del fabbisogno finanziario è assicurato, oltre che dal gettito standard derivante dalla tassa regionale per il diritto allo studio, dal Fondo integrativo statale (FIS) per la concessione di borse di studio, da assegnare alle Regioni in misura proporzionale al loro fabbisogno finanziario, e da altre risorse proprie delle Regioni (diverse dal gettito standard della tassa regionale per il diritto allo studio) che le stesse devono impiegare in misura pari ad almeno il 40 per cento dell'assegnazione del FIS. In assenza dei LEP per il diritto di studio universitario, il decreto interministeriale MIUR-MEF 798/2017 ha introdotto una serie di parametri necessari alla quantificazione del fabbisogno relativo⁹⁹ e criteri di riparto del Fondo.

A seguito della fiscalizzazione verrebbero meno i vincoli di destinazione e alle Amministrazioni centrali che attualmente gestiscono i fondi spetterebbe un ruolo più attivo di monitoraggio dell'effettiva realizzazione dei LEP. Già oggi per diversi fondi statali, potenzialmente interessati dalla fiscalizzazione, sono previste procedure di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse (ad esempio, nel caso dei grandi fondi sociali). Tuttavia, il monitoraggio, in molti casi, ha un obiettivo di carattere esclusivamente conoscitivo.

In secondo luogo, i trasferimenti statali alle Regioni comprendono anche le quote finalizzate all'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti locali. Tutti i fondi nell'ambito dell'assistenza sociale (Fondo nazionale politiche sociali, Fondo per le non autosufficienze, Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, ecc.) sono destinati alle Regioni per il finanziamento della programmazione regionale (in coerenza con quella nazionale). Il riparto delle risorse, tuttavia, prevede l'obbligo a carico delle Regioni di trasferire le risorse agli ATS, il livello sovracomunale per l'esercizio associato dei servizi sociali comunali.

6. Il monitoraggio dell'attuazione dei LEP

Per garantire la tutela dei diritti sociali e civili è necessario che la definizione e il finanziamento dei LEP siano accompagnati da adeguate procedure che ne assicurino l'effettiva erogazione. 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**

⁹⁹ Parametri riguardanti il calcolo del fabbisogno relativo agli studenti idonei per la borsa di studio, ai posti letto degli studenti fuori sede idonei alla borsa, al numero di studenti idonei portatori di handicap, ecc..

governo e un adeguato disegno del meccanismo di monitoraggio per rilevare in maniera il più possibile corretta l'Ente inadempiente. Ciò assume rilievo con riferimento sia all'autonomia differenziata che al federalismo simmetrico.

Relativamente alla prima, il **DDL recentemente approvato dal Senato affida ai decreti legislativi previsti per l'individuazione dei LEP il compito di definire le procedure operative** per monitorare l'effettiva garanzia in ciascuna Regione dell'erogazione dei LEP in condizioni di appropriatezza e di efficacia, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione.

Le procedure sembrano destinate sia alle Regioni che continuano ad avvalersi della fornitura statale, sia a quelle che hanno accesso a forme particolari di autonomia. Per le prime, tuttavia, non sono presenti indicazioni; per le Regioni che sottoscriveranno le intese il DDL affida l'attività di monitoraggio alla Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali, disciplinata dalle stesse intese.

Sul piano finanziario è previsto che la Commissione paritetica proceda annualmente alla valutazione degli oneri derivanti dall'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, fornendo un'informativa alla Conferenza unificata e al Parlamento. Inoltre, sempre con cadenza annuale, la Commissione verifica l'allineamento fra fabbisogni e gettito delle compartecipazioni e, nel caso di scostamenti, propone le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione che devono essere adottate dal Ministro dell'Economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli Affari regionali e le autonomie, previa intesa in Conferenza unificata. Non sono presenti indicazioni sui criteri da utilizzare per valutare l'adeguatezza delle compartecipazioni per le funzioni che non saranno assistite dai LEP, dato che per queste non saranno determinati i costi e i fabbisogni standard. Va inoltre osservato che l'uniformità delle procedure operative non è garantita per le intese che saranno sottoscritte prima dell'entrata in vigore dei decreti legislativi.

Come già rilevato in precedenti audizioni¹⁰⁰, **non si può escludere che l'autonomia differenziata evolva verso uno scenario fortemente frammentato**, con un significativo numero di Regioni che acquisiscono funzioni differenti, con un diverso peso finanziario e con una diversa composizione fra spese relative ai LEP e spese per altre prestazioni. In questa prospettiva, una gestione delle compartecipazioni 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 prese in modo coordinato e con una valutazione complessiva. Alla stessa sede andrebbero anche ricondotte le valutazioni e**

¹⁰⁰ Si vedano l'Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario) Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio, Giampaolo Arachi, presso la Commissione 1^a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione) del 6 giugno 2023 e le successive risposte ai quesiti.

le decisioni relative alla compartecipazione che, secondo il D.Lgs. 68/2011, dovrebbe finanziare il fondo perequativo regionale nell'ambito del federalismo simmetrico.

Per quanto riguarda l'effettiva garanzia dei servizi, la Commissione paritetica riferisce annualmente sugli esiti del monitoraggio alla Conferenza unificata. Nel caso in cui il monitoraggio evidenzia delle criticità, la Conferenza unificata, sentito il Presidente della Regione interessata, formula le raccomandazioni per il loro superamento. **Non sono previste procedure esplicite nel caso di inadempienza rispetto alle raccomandazioni anche se viene prospettato il commissariamento, richiamando il potere sostitutivo del Governo** previsto dall'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Il Parlamento è informato sull'esito delle procedure di monitoraggio attraverso una relazione annuale del Ministro per gli Affari regionali e le autonomie.

Inoltre, lo Stato potrebbe decidere la cessazione, anche parziale, dell'intesa (da deliberare con legge a maggioranza assoluta delle Camere), **in seguito alla mancata garanzia dei LEP per responsabilità della Regione stessa** (rilevata in base al monitoraggio).

I decreti legislativi per la definizione dei LEP sono limitati a un sottoinsieme di materie previste dall'articolo 116 della Costituzione. Andranno definite e coordinate analoghe procedure operative sui LEP definiti sulle altre competenze degli Enti territoriali.

Nel resto del paragrafo si illustrano i meccanismi di monitoraggio e correttivi attualmente previsti dalla legislazione in campo sanitario, sociale, degli asili nido e del trasporto degli alunni disabili, mettendone in evidenza le caratteristiche e le criticità.

6.1 Il monitoraggio dei LEA

Il fabbisogno sanitario nazionale standard, come accennato nel paragrafo 3, dovrebbe corrispondere alle risorse necessarie ad assicurare i LEA in condizioni di efficienza e appropriatezza, ma non essendo determinato attraverso metodologie *bottom-up*, ossia come prodotto tra prestazioni/servizi (difficilmente quantificabili prospetticamente) e costo standard (non facilmente calcolabile), tale coerenza va verificata sistematicamente.

A tal fine, è stato istituito un complesso sistema di monitoraggio, basato su numerosi indicatori, affidato al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (Comitato LEA), istituito presso il Ministero della Salute e composto di rappresentanti dei Ministeri e delle Regioni in pari proporzione. L'erogazione dei LEA è una delle tante condizioni da rispettare affinché le Regioni possano accedere al

cosiddetto “sistema premiale”, che subordina l’erogazione di una parte del finanziamento al rispetto di specifici adempimenti, in primo luogo l’equilibrio di bilancio¹⁰¹.

Va inoltre ricordato che, **per responsabilizzare le Regioni, è stato introdotto**, dalla metà del primo decennio degli anni 2000, **il sistema dei Piani di rientro**, ovvero programmi operativi di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del SSR **da adottare in caso di elevati e insostenibili disavanzi strutturali e presenza di gravi carenze nell’erogazione appropriata dei LEA**, che devono contemplare misure volte ad affrontare entrambi i problemi¹⁰². In caso di consistenti ritardi nell’attuazione del piano di rientro (o di mancata predisposizione dello stesso) può essere previsto il commissariamento al fine dell’applicazione degli interventi previsti dal piano¹⁰³. **Di fatto, i piani di rientro regionali, seppure utili ai fini del ripristino degli equilibri finanziari dei SSR, sono stati giudicati insufficienti ad assicurare una riorganizzazione dell’offerta sanitaria tale da garantire con continuità e in modo sostenibile l’erogazione uniforme dei LEA** e comunque agli obiettivi di rafforzamento delle prestazioni è stata data attenzione soprattutto in un secondo momento¹⁰⁴. **Con il Patto per la salute 2014-16 e con quello 2019-21 si è poi enfatizzata l’importanza di assicurare la riqualificazione dei SSR attraverso i piani di rientro, prevedendo la realizzazione di un sistema di monitoraggio e allerta da parte di AGENAS** sulla qualità, sicurezza, efficacia, efficienza, appropriatezza ed equità dei servizi erogati e **arrivando, da ultimo, a immaginare specifici piani volti esclusivamente al potenziamento dei LEA**. Tuttavia, quest’ultima impostazione non è stata recepita dalla legge¹⁰⁵.

Per il monitoraggio dei SSR è stata adottata, fino al 2019, la cosiddetta “Griglia LEA”¹⁰⁶. I risultati tra il 2012 e il 2019, in termini di punteggio medio per Regioni sottoposte a piano di rientro e Regioni senza piano, mostrano un continuo miglioramento, con l’eccezione

¹⁰¹ Il rispetto degli adempimenti è verificato annualmente nell’ambito dell’apposito Tavolo istituito presso il Ministero dell’Economia e delle finanze. Sono escluse dalla verifica le Regioni a statuto speciale e le Province autonome che provvedono autonomamente al finanziamento dei propri Servizi sanitari regionali (non la Sicilia, che ne finanzia solo una parte).

¹⁰² Per approfondimenti si veda Ragioneria generale dello Stato (2023), op. cit..

¹⁰³ Per la Regione Calabria, dove sono state riscontrate difficoltà particolarmente rilevanti, è stata dettata, attraverso diversi provvedimenti successivi, una normativa specifica.

¹⁰⁴ Si veda Aimone Gigio, L., Alampi, D., Camussi, S., Ciaccio, G., Guatini, P., Lozzi, M., Mancini, A. L., Panicara, E. e Paolicelli, M. (2018), “La sanità in Italia: il difficile equilibrio tra vincoli di bilancio e qualità dei servizi nelle regioni in piano di rientro”, *Questioni di economia e finanza* n. 427, Banca d’Italia.

¹⁰⁵ Con la legge di stabilità per il 2016 erano state introdotte anche disposizioni volte alla realizzazione di piani di rientro e qualificazione per le singole aziende sanitarie, nel caso in cui non fossero rispettati alcuni parametri relativi all’equilibrio finanziario, ma anche al volume, alla qualità e agli esiti delle prestazioni. In seguito, si è cominciato ad applicare questa normativa alle aziende ospedaliere, con la predisposizione di alcuni piani, anche solo per la riqualificazione dei servizi. Tuttavia, il processo si è interrotto a seguito del ricorso della Regione Veneto e della dichiarazione di incostituzionalità della disposizione di legge da parte della Corte costituzionale, in particolare per la mancata previsione di una Intesa in Conferenza Stato-Regioni sul decreto attuativo. Per approfondimenti si veda: Ufficio parlamentare di bilancio (2020), “Il monitoraggio delle aziende ospedaliere: gestione economica e indicatori di volumi, qualità ed esiti”, Focus tematico n. 2, 25 giugno; Ufficio parlamentare di bilancio (2022), “Gli effetti della pandemia sui bilanci delle Aziende ospedaliere”, Focus tematico n. 6, 7 ottobre.

¹⁰⁶ Composta, nel 2019, da 33 indicatori. Il Sistema di garanzia dei LEA è stato introdotto nel 2000 (D.Lgs. 56/2000 e DM 12 dicembre 2001) e contemplava inizialmente un centinaio di indicatori.

dell'ultimo anno. Tenendo conto del fatto che, fino al 2014, alcune Regioni erano classificate come adempienti con impegno, ovvero venivano sottoposte soltanto a specifiche richieste di miglioramento di alcuni parametri, il numero delle Regioni completamente adempienti è aumentato fino al 2018, quando nessuna Regione risultava inadempiente (rispetto alle 6 del 2012), mentre nel 2019 due Regioni sono state valutate inadempienti. Le Regioni del Centro-Nord, tranne il Lazio, sono sempre state adempienti¹⁰⁷. **Resta qualche dubbio sull'efficacia degli indicatori adottati nel riflettere correttamente l'effettiva capacità del SSR di garantire i LEA, anche per la possibilità di comportamenti opportunistici volti, ad esempio, a concentrare le risorse sulle prestazioni o servizi oggetto di monitoraggio**¹⁰⁸. Erano d'altronde presenti, come osservato¹⁰⁹, alcuni problemi tecnico-procedurali, relativi in particolare all'adozione, in diversi casi, come standard di riferimento, dei valori medi regionali, non necessariamente rappresentativi di una condizione di adeguatezza del servizio, e di un approccio di condivisione all'interno del Comitato LEA, dove sono presenti le Regioni il cui operato deve essere monitorato.

Nel 2020 è entrato in vigore il Nuovo sistema di garanzia (NSG)¹¹⁰, in sperimentazione già dal 2016, **che tuttavia non è ancora stato effettivamente utilizzato**. Tale sistema, più ampio e completo, basato su dati calcolati con una metodologia omogenea, comprende 88 indicatori. Tuttavia, sono solo 22 quelli, cosiddetti *core*¹¹¹, utilizzati per valutare in modo sintetico l'erogazione dei LEA nelle Regioni¹¹². A causa dell'emergenza sanitaria, che ha influito sui risultati degli indicatori, i dati sono stati calcolati per il 2020 e per il 2021 solo a scopo informativo.

Degli indicatori, 16 riguardano la prevenzione collettiva e sanità pubblica, 33 l'assistenza distrettuale, 24 quella ospedaliera. Gli indicatori *core* sono selezionati tra quelli relativi alle tre aree di assistenza. I più innovativi sono tuttavia 4 indicatori di contesto per la stima del bisogno sanitario, 1 parametro concernente l'equità sociale¹¹³ e 10 volti al monitoraggio e alla valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutici assistenziali (PDTA).

La soglia di garanzia minima, o di sufficienza, degli indicatori *core* viene fissata, ove possibile, ma non in tutti i casi, in base alla normativa o alla letteratura scientifica. Si tiene conto dell'evoluzione positiva o negativa dei risultati in un quinquennio e della variabilità territoriale (con possibile attribuzione di penalità); a differenza del passato, il punteggio finale non è rilevato

¹⁰⁷ Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome non sottoposte a verifica degli adempimenti hanno comunque calcolato gli indicatori della griglia LEA a partire dal 2017. Solo il Friuli-Venezia Giulia e la Provincia autonoma di Trento hanno presentato risultati sempre superiori alla sufficienza.

¹⁰⁸ Si veda anche Caruso, E. e Dirindin, N. (2021), "La garanzia dei LEA: problemi di misurazione e monitoraggio", CAPPpaper, n. 175, Centro di Analisi e Politiche Pubbliche, Dipartimento di Economia Marco Biagi, Università di Modena e Reggio Emilia, dicembre, che evidenziano come le debolezze del SSN non emergessero dalla griglia LEA e osservano che i fenomeni distorsivi sono tipici delle rilevazioni basate su autocertificazioni.

¹⁰⁹ *Ibidem*.

¹¹⁰ DM 12 marzo 2019.

¹¹¹ Dopo il primo triennio di applicazione la scelta degli indicatori *core* potrebbe essere modificata.

¹¹² Il livello minimo per tutti gli indicatori è 60, su una scala da 1 a 100, calcolata attraverso specifiche funzioni di valorizzazione.

¹¹³ Tale indicatore riguarda la rinuncia a prestazioni sanitarie per inappropriata organizzativa nell'offerta dei servizi e/o per ragioni economiche.

complessivamente, ma per livello di assistenza, ed è dato dalla media pesata degli indicatori *core* dell'area di assistenza, con gli indicatori i cui valori di riferimento sono fissati in base alla normativa o alla letteratura scientifica che assumono peso doppio.

Nel periodo di sperimentazione 2016-19 si è osservato, anche in questo caso, un miglioramento, mentre in seguito, con la diffusione della pandemia, i risultati tornano a peggiorare. Con riguardo agli indicatori *core*, nell'area della prevenzione il punteggio complessivo risulta inferiore alla sufficienza in 7 Regioni nel 2016 e in non più di 3 nel triennio successivo (2 nel 2018); il numero di Regioni che non raggiungono la sufficienza aumenta nel 2020 (6 Regioni), per ridimensionarsi nel 2021 (4 Regioni). Anche nell'area distrettuale si verifica nei primi anni di sperimentazione una riduzione progressiva del numero di Regioni con punteggio inferiore alla soglia: da 10 nel 2016 a 4 nel 2019, che diventano 5 nel 2020 e tornano a 4 nel 2021. Infine, nell'area ospedaliera, il numero di Regioni sotto la soglia passa da 6 a 2 tra il 2016 e il 2019, risale a 5 nel 2020 e si colloca a 4 nel 2021. **A causa degli effetti della pandemia non è ancora possibile valutare se i cambiamenti hanno natura strutturale e giudicare la rappresentatività degli indicatori. Appare pertanto opportuno non abbandonare l'insieme degli indicatori non *core* nel monitoraggio dei LEA**, in quanto la profondità dell'analisi risultante da un maggior numero di indicatori offre una visione più ampia e capillare della capacità dei SSR di garantire i livelli essenziali. Inoltre, malgrado gli importanti sforzi e i progressi realizzati, sussistono ancora, in parte, i problemi metodologici sopra riportati a proposito della griglia LEA.

Va inoltre ricordato che, accanto al monitoraggio dei LEA, AGENAS ha sviluppato da più di dieci anni il Programma nazionale esiti (PNE), che produce numerosi indicatori riferiti alle singole strutture e valutazioni comparative a livello nazionale sull'efficacia, la sicurezza, l'efficienza e la qualità delle cure, volto al miglioramento delle *performance* e per l'analisi delle criticità, attraverso attività di *audit*.

Da un lato, dunque, il monitoraggio dei LEA ha realizzato importanti progressi nel tempo, mettendo a disposizione un'ampia quantità di informazioni, utili a segnalare i problemi e a incentivare il miglioramento dell'erogazione dei LEA in condizioni di sicurezza. Dall'altro lato, va adottata una certa prudenza nell'interpretazione dei risultati degli indicatori, che non sempre riescono a far emergere le difficoltà e i limiti nell'erogazione delle prestazioni riconosciute dal SSN.

6.2 Il monitoraggio del LEP di assistenza sociale e degli obiettivi di servizio comunali

Per gli obiettivi di servizio recentemente introdotti per il potenziamento dei servizi sociali comunali, degli asili nido e del trasporto di alunni disabili è previsto il monitoraggio sull'effettivo utilizzo delle risorse aggiuntive appositamente stanziato, mentre nel caso dei LEP di assistenza sociale è richiesta la rendicontazione del risultato come elemento propedeutico al finanziamento.

Il monitoraggio avviene attraverso la compilazione di apposite schede entro il mese di maggio dell'anno successivo al finanziamento sul portale OpenCivitas di Sose. Tali schede sono sottoposte alla validazione e all'approvazione del Consiglio comunale. Quest'ultima è necessaria in quanto le schede di rendicontazione vanno inserite nel rendiconto annuale (tranne che per il servizio di trasporto di alunni disabili).

Relativamente al LEP di assistenza sociale, gli ATS per poter ricevere il finanziamento devono fornire al Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), entro il 28 febbraio di ogni anno, le informazioni a consuntivo circa gli assistenti in servizio nell'anno precedente. Il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, entro il 30 giugno di ogni anno, riconosce esclusivamente le somme riferite agli assistenti dell'anno precedente.

Si ricorda che il LEP prevede il raggiungimento del rapporto tra assistenti sociali impiegati a livello di ATS e popolazione residente pari a uno su 5.000. Per potere beneficiare del finanziamento per il reclutamento degli assistenti sociali deve essere soddisfatta la condizione di un rapporto tra assistenti sociali e abitanti già superiore a uno su 6.500 a livello di ATS.

L'analisi delle rendicontazioni consente di individuare due ulteriori criticità.

La prima riguarda il monitoraggio del raggiungimento del LEP di assistenza sociale al cui finanziamento partecipano più livelli di governo. In questo caso, è necessario il coordinamento fra le regole per l'attribuzione dei fondi e quelle per il monitoraggio. Il meccanismo di finanziamento a garanzia di tale LEP è composto da due distinte misure con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro: il contributo per l'assunzione di assistenti sociali nel Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (Fondo povertà) e il finanziamento degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali nel Fondo di solidarietà comunale (FSC).

In particolare, il contributo dal Fondo povertà per l'assunzione di assistenti sociali, pari a 180 milioni, è distribuito agli ATS che raggiungono già una dotazione di assistenti sociali non inferiore a uno ogni 6.500 abitanti ed è erogato a rimborso della spesa sostenuta per gli assistenti in servizio nell'anno precedente. L'altro canale di finanziamento è costituito dalle risorse che i singoli Comuni ricevono attraverso il FSC, con fondi¹¹⁴ destinati al potenziamento dei servizi sociali, che i Comuni possono utilizzare per consentire agli ATS di appartenenza di raggiungere la soglia minima di un assistente ogni 6.500 abitanti entro il 2026.

Gli obblighi di rendicontazione sono diversi. In primo luogo, l'obiettivo di servizio di un assistente ogni 6.500 abitanti (previsto dalla legge di bilancio per il 2022) ancora non deve essere obbligatoriamente rendicontato dai Comuni. Di conseguenza, su 114,2 milioni di risorse assegnate agli Enti locali degli ATS sottodotati, quelli da rendicontare sono stati 63,9. In secondo luogo, allo stato attuale delle regole di rendicontazione degli obiettivi di servizio per i Comuni sotto obiettivo, l'assunzione degli assistenti è soltanto una delle opzioni allocative disponibili e non sono previste sanzioni per la mancata attuazione del LEP di assistenza sociale, a parte la perdita del contributo del Fondo povertà da parte degli ATS di riferimento. Le modalità di rendicontazione degli obiettivi di servizio, inoltre, non richiedono che le assunzioni siano necessariamente effettuate con contratto a tempo indeterminato, mentre il contributo finanzia soltanto il personale stabile. Ciò significa che eventuali assistenti assunti dai Comuni con contratto a termine potranno concorrere

¹¹⁴ Pari a 764 milioni a regime dal 2030 per i Comuni delle RSO, la Regione Siciliana e la Regione Sardegna.

a livello di ATS al superamento della soglia per il finanziamento soltanto dopo la stabilizzazione. Al riguardo va osservato che la definizione del LEP di assistenza sociale non indica la forma contrattuale con cui vanno assunti gli assistenti sociali.

Infine, le modalità di monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi di servizio finora sono state approvate e rese pubbliche a metà anno, con una tempistica che non ha agevolato l'allocazione delle risorse in corso d'anno né ai fini del reclutamento degli assistenti sociali per il LEP né ai fini della rendicontazione degli obiettivi di servizio per il potenziamento dei servizi sociali comunali.

L'analisi condotta dall'UPB sulle rendicontazioni del LEP¹¹⁵ mostra, da un lato, un aumento del numero di assistenti sociali su tutto il territorio e, dall'altro, che il diverso funzionamento delle due tipologie di finanziamento e, in particolare, le criticità su tempi e modalità di erogazione delle risorse e il disallineamento tra le regole di ciascun finanziamento e fra beneficiari (ATS e singoli Comuni) ha rallentato l'attuazione del LEP. Malgrado la disponibilità di risorse, rimaste in parte inutilizzate, l'aumento del numero di assistenti sociali appare molto graduale e non sufficiente a correggere la sperequazione esistente fra territori rispetto al LEP. Il peculiare meccanismo di finanziamento — che prevede il reclutamento degli assistenti sociali da parte di singoli Comuni con le risorse per gli obiettivi di servizio fino al raggiungimento a livello di ATS della soglia di un assistente ogni 6.500 abitanti e, nella fase successiva, il reclutamento degli assistenti da parte degli ATS fino al LEP di un assistente ogni 5.000 abitanti con il contributo — potrebbe costituire un ostacolo all'attuazione del LEP.

La seconda criticità riguarda la definizione degli interventi correttivi per gli Enti inadempienti. L'introduzione dei LEP e degli obiettivi di servizio con i connessi finanziamenti è stata accompagnata dal meccanismo correttivo che prevede la perdita del finanziamento (*ex ante* per il contributo dal Fondo povertà ed *ex post* per gli obiettivi di servizio). Questo approccio è stato censurato dalla Sentenza 71/2023 della Corte costituzionale con riferimento agli obiettivi di servizio comunali, segnalando che l'articolo 120 della Costituzione prevede in alternativa il commissariamento degli Enti inadempienti.

In particolare, la Corte ha sottolineato la non adeguatezza della regola applicata per la rendicontazione delle risorse vincolate che prevede la restituzione, da parte dei Comuni, dei finanziamenti vincolati non utilizzati per assicurare il riequilibrio dei servizi sociali dichiarando che tale soluzione “[...] non è in grado di condurre al potenziamento dell'offerta dei servizi sociali e lascia, paradossalmente, a dispetto del LEP definito, del tutto sguarnite le persone che avrebbero dovuto, grazie alle risorse vincolate, beneficiare delle relative prestazioni”.

In attuazione della Sentenza della Corte costituzionale, la legge di bilancio per il 2024 ha stabilito che in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di servizio si provvede al commissariamento dell'Ente; il recupero delle somme avviene (in alternativa al commissariamento) se il Comune certifica l'assenza di utenti potenziali nell'anno di riferimento. **L'introduzione di una sanzione diversa da una mera restituzione del finanziamento costituisce un'innovazione rilevante che potrebbe avere effetti positivi**

¹¹⁵ Si veda Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali”, Focus tematico n. 5, dicembre.

anche sull'attuazione degli obiettivi di servizio/LEP diversi da quelli in campo sociale o relativi agli asili nido e al trasporto scolastico dei disabili 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. Questo è lo scenario che emerge sulla base dei dati preliminari della rendicontazione 2022 degli obiettivi di servizio relativi agli asili nido e al trasporto di alunni disabili, dai quali emerge che tra i 3.000 e i 2.000 Comuni potrebbero risultare inadempienti (tab. 5). Questo esito potrebbe essere connesso all'incertezza legata ai primi finanziamenti e al fatto che per il servizio asili nido mancano ancora le strutture, in corso di realizzazione con i finanziamenti del PNRR. In ogni caso, l'elevato numero di Comuni che potrebbero non aver raggiunto gli obiettivi nel 2022 al termine delle procedure di raccolta e verifica dei dati e la prevalenza tra di loro di Enti di piccola dimensione indicano la necessità di rapidi correttivi nell'attuazione delle misure. **L'applicazione della sanzione, 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. Nel caso di estensione dei meccanismi correttivi ad altri LEP si potrebbe infatti incorrere in prestazioni erogate da livelli di governo diversi. In questo caso è utile tornare all'esempio dell'attuazione del LEP di assistenza sociale, che coinvolge sia i Comuni, singoli e attraverso le aggregazioni in ATS, sia le Regioni. Si è già accennato alle difficoltà connesse con il meccanismo di finanziamento a sostegno di questo LEP, che sovrappone due diverse misure con modalità di assegnazione delle risorse, monitoraggio e rendicontazione molto diverse tra loro. Nel caso in cui il meccanismo correttivo dovesse essere esteso all'attuazione di questo LEP, sarà necessario definire le regole per la condivisione delle responsabilità tra i diversi attori. Ciò vale in particolare per i Comuni aggregati nell'ambito di un ATS, soggetto che, come descritto in precedenza, non possiede personalità giuridica né un proprio bilancio.

Tab. 5 – Rendicontazione degli obiettivi di servizio per asili nido e trasporto di alunni disabili – Anno 2022

	Asili nido	Trasporto di alunni con disabilità
N. Comuni beneficiari	4.971	4.837
Risorse assegnate (milioni)	120	30
Obiettivo di servizio	15.639 posti aggiuntivi in servizi per la prima infanzia	8.632 alunni
N. Comuni che non raggiungono l'obiettivo di servizio	3.055	2.014
Obiettivo di servizio non raggiunto	8.471 posti	3.948 alunni

Fonte: elaborazioni su dati Sose al 6 settembre 2023.