



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

## RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 4

### **COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI**

SEGUITO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA  
DETERMINAZIONE E SULL'ATTUAZIONE DEI LIVELLI  
ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI CONCERNENTI I DIRITTI  
CIVILI E SOCIALI: AUDIZIONE DEL PROFESSOR SABINO  
CASSESE

12<sup>a</sup> seduta: mercoledì 21 febbraio 2024

Presidenza del presidente SILVESTRO

## INDICE

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

– SILVESTRO (*FI-BP-PPE*), senatore . . . . Pag. 3**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: audizione del professor Sabino Cassese**

PRESIDENTE:

– SILVESTRO (*FI-BP-PPE*), senatore . Pag. 3, 9,

15

GARAVAGLIA (*LSP-PSd'Az*), senatore . . . . 9DE LUCA (*PD-IDP*), deputato . . . . . 10STEFANAZZI (*PD-IDP*), deputato . . . . . 14

CASSESE, professore . . . . . Pag. 3, 12, 14

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Civici d'Italia-Noi Moderati (UDC-Coraggio Italia-Noi con l'Italia-Italia al Centro)-MAIE: Cd'I-NM (UDC-CI-NcI-IaC)-MAIE; Forza Italia-Berlusconi Presidente-PPE: FI-BP-PPE; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-Il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Lega Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: LSP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico-Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Per le Autonomie (SVP-PATT, Campobase): Aut (SVP-PATT, Cb); Misto: Misto; Misto-ALLEANZA VERDI E SINISTRA: Misto-AVS; Misto-Azione-Renew Europe: Misto-Az-RE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Fratelli d'Italia: FDI; Partito Democratico – Italia Democratica e Progressista: PD-IDP; Lega – Salvini Premier: LEGA; Movimento 5 Stelle: M5S; Forza Italia – Berlusconi Presidente – PPE: FI-PPE; Azione-Popolari Europeisti Riformatori-Renew Europe: AZ-PER-RE; Alleanza Verdi e Sinistra: AVS; Noi Moderati (Noi Con l'Italia, Coraggio Italia, UDC, Italia al Centro)-MAIE: NM(N-C-U-I)-M; Italia Viva-il Centro-Renew Europe: IV-C-RE; Misto: MISTO; Misto Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-+Europa: MISTO-+EUROPA.*

*Interviene il professor Sabino Cassese.*

### **Presidenza del presidente SILVESTRO**

*I lavori hanno inizio alle ore 15,05.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Avverto che della seduta odierna verranno redatti il resoconto sommario ed il resoconto stenografico e che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, per la quale la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web* TV della Camera.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

**Seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali: audizione del professor Sabino Cassese**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, sospesa nella seduta del 1° febbraio scorso. È oggi prevista l'audizione del professor Sabino Cassese, al quale cedo volentieri la parola.

CASSESE. Signor Presidente, farò un'esposizione sintetica, articolata in tre punti. Prima di tutto, vorrei fare due precisazioni concettuali che riguardano il modo di affrontare la questione dei divari e delle differenziazioni normative. Nel secondo punto, cercherò di esporre da dove ci muoviamo, cioè qual è il punto di partenza, sia costituzionale che normativo. Terzo punto: cercherò di dare brevemente conto dei lavori della Commissione per la quale ho lavorato.

Per quanto riguarda il primo punto, il punto di partenza è l'editoriale odierno del professor Maurizio Ferrera, ordinario di scienze politiche a Milano e grande studioso dei problemi dell'attività sociale dello Stato. Tale editoriale mette in luce i seguenti punti: il tema dei livelli essenziali

delle prestazioni deve essere visto in un'ottica di Unione europea; l'Unione europea ha già affrontato la questione considerando gli esiti effettivi delle politiche e l'importanza di un rapporto comparativo sulle prestazioni regionali.

Egli parla addirittura di un bollino blu da dare alle Regioni più performanti e indica anche i fattori che costituiscono elemento del divario: scarsa offerta, costi elevati; ostacoli all'accesso; bassa qualità e buona o cattiva gestione. In sostanza, suggerisce un'impostazione al tema che io stesso avevo illustrato nella presentazione alla Commissione affari costituzionali del Senato.

A dimostrazione delle conclusioni del professor Ferrera, voglio dare un piccolo dato. Noi sappiamo (dati 2021) che il saldo negativo del Mezzogiorno nella materia sanitaria è stato di 4,25 miliardi. Ho qui una tabella, che si può trarre dal sito della Ragioneria generale dello Stato. Se voi esaminate la spesa *pro capite* in materia sanitaria per regione vi rendete conto che, ad esempio, la regione Campania spende *pro capite* annualmente 3.217 euro a testa; che la regione Molise ne ha spesi 2.599 e che la regione Veneto ne ha spesi 2.197.

Da ciò si evince una conclusione molto semplice: ci sono regioni che spendono di meno e offrono un servizio migliore. Altrimenti, non si capisce perché ci sia un saldo negativo così forte, di circa quattro miliardi. Saldo negativo vuol dire che ci sono persone che si sono trasferite dal Sud al Nord per andare a curarsi.

Questa è la dimostrazione dell'importanza della impostazione del professor Ferrera, il quale richiama l'attenzione sulla spesa, ma anche sulla capacità amministrativa, espressione oramai entrata nell'uso, e quindi sulla allocazione delle risorse, sulla qualità del personale, sulla capacità gestionale, sulla cultura organizzativa diffusa all'interno delle amministrazioni.

Il secondo chiarimento preliminare parte anche questo da una citazione. Il professor Marcello Clarich, professore ordinario all'Università di Roma, qualche giorno fa ha scritto un articolo su Milano Finanza, dove parla di autonomia indifferenziata. Badate bene: non autonomia differenziata, ma autonomia indifferenziata. Egli sostiene che parlare di autonomia indifferenziata è una contraddizione in termini, volendo così sottolineare che autonomia vuol dire differenziazione.

D'altra parte, perché l'agricoltura è stata attribuita alle Regioni? Perché, verosimilmente, nella regione Puglia si coltiva l'ulivo mentre nella regione Lombardia si coltiva il riso e allora si volevano riconoscere delle diversità. Quindi, il problema che oggi ci si pone è quello dei modi, in un Paese che di diversità ne ha molte.

Ho fatto un'analisi della distanza tra il punto più a Nord e il punto più a Sud dell'Italia rispetto a quello più a Nord e più a Sud della Francia, del Regno Unito e della Germania. Noi superiamo di almeno un quarto tutti questi Paesi in termini di distanza tra Nord e Sud. Come dissero gli arabi quando tentarono di risalire la nostra penisola, l'Italia è un

Paese troppo lungo. Infatti, la Spagna riuscirono a conquistarla tutta, mentre in Italia si fermarono alla Puglia.

Il nostro problema è di assicurare la differenziazione. Le autonomie sono state date alle Regioni, infatti, perché regolassero in modo diverso certi settori (perché esistono situazioni diverse), ma nello stesso tempo assicurassero gli stessi diritti a tutti. Questo è il problema che abbiamo davanti. Non possiamo ignorare l'importanza di questo problema, per il semplice fatto che ne stiamo discutendo da 160 anni, dall'unità d'Italia.

Ci siamo portati dietro un problema che non è dovuto solo alle Regioni, perché la differenziazione e il divario esistevano anche quando le Regioni non c'erano. Quindi, dobbiamo tener conto di questo difficile equilibrio.

Passo al secondo punto. Il secondo punto è una breve ricapitolazione di quello che è accaduto. La modifica del 2001 ha comportato quattro passaggi importanti. La prima è che la parola Mezzogiorno è scomparsa dalla Costituzione. Poi, nella Costituzione è stato inserito un articolo in cui, dopo avere elencato, al primo comma dell'articolo 116, le Regioni a Statuto speciale, al terzo comma si aggiunge che: «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti un certo numero di materie, possono essere attribuite ad altre Regioni».

Il terzo, nuovo, elemento della riforma del 2001 è la disposizione della lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117, in base al quale allo Stato spetta di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. L'ultimo passaggio della modifica costituzionale è quello costituito dall'articolo 120, dove si dice che il Governo – quindi il Governo centrale – può sostituirsi a organi delle Regioni quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Il disegno del 2001 era un disegno in cui il Mezzogiorno scompariva e appariva soltanto l'unità d'Italia, ma, in questo ambito, era stabilito che vi potessero essere differenziazioni simili o non troppo dissimili da quelle delle cinque Regioni a Statuto speciale. In fondo, un quarto delle Regioni ha già un regime differenziato. Inoltre, il disegno prevedeva che dovessero essere determinati, a livello nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni. Chi non rispettava questi livelli essenziali di prestazioni addirittura si vedeva sostituito dal Governo centrale.

La legge n. 197 del 29 dicembre 2022 (bilancio di previsione dello Stato per il 2023) ha operato un'interpretazione e un'attuazione della norma costituzionale creando un nesso tra due di questi elementi. Come ho detto, gli elementi sono quattro: soppressione della parola Mezzogiorno; previsione di possibili forme diverse di autonomia; determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni; possibilità di sostituzione. La legge ha stabilito una connessione tra il secondo e il terzo elemento.

In che cosa consiste questa connessione? In un fatto molto semplice. Il comma 791 dell'articolo 1 stabilisce che, ai fini della completa attua-

zione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, bisogna determinare i livelli essenziali delle prestazioni per stabilire la soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce un nucleo invalicabile. In qualche modo, si stabilisce una connessione strettissima tra l'uno e l'altro elemento.

È qui che diventa importante, in termini di attuazione di una norma costituzionale che è rimasta per più di vent'anni inattuata, la connessione stabilita da questo comma 791 di una legge ormai del dicembre del 2022. Questo comma, infatti, mette in contatto tra di loro un positivo e negativo, accendendo una luce. Questo è il fattore nuovo che si è introdotto recentemente su questa materia; e su questo fattore nuovo si sono inseriti poi gli ulteriori provvedimenti, che sono in parte legislativi e in parte amministrativi.

Mentre la Commissione tecnica per i fabbisogni *standard* è prevista da una norma, la commissione di cui mi sono occupato io, istituita con un decreto governativo del 23 marzo del 2023, non è prevista da una norma: è un atto meramente governativo, che però ha alle sue spalle quel comma che ho citato, che mette in relazione appunto la concessione dell'autonomia con il riconoscimento e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Passo così al terzo ed ultimo punto che illustra cosa ha fatto quel comitato definito dal decreto Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei LEP. Tale comitato ha una funzione istruttoria funzionale alla Commissione tecnica per i fabbisogni *standard*, la quale, a sua volta, è funzionale ad un organo costituito sempre nel dicembre del 2022, che si chiama cabina di regia e sta supervisionando tutta questa attività.

La commissione costituita in quella data, di fatto, è entrata in funzione un mese o due mesi dopo e, in metà anno, ha innanzitutto accertato quali, delle 23 materie cui fa riferimento il terzo comma dell'articolo 116, abbiano bisogno di una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni.

La ragione di questo accertamento è semplice. Vi sono attività che non attengono a diritti civili e sociali. Le relazioni internazionali e i rapporti con l'Europa non hanno a che fare con i miei diritti o con i diritti di una persona fisica o di una persona giuridica. Quindi, bisognava vedere quali diritti attenessero a questi diritti civili, perché la norma costituzionale recita « concernenti i diritti civili e sociali ».

Noi siamo giunti alla conclusione che diritti civili e sociali non vuol dire soltanto i diritti contenuti in quei due capitoli della prima parte della Costituzione, ma anche qualcosa di più, perché ci possono essere dei diritti che attengono a rapporti economici che hanno poi effetti sui diritti civili e sociali.

In secondo luogo, questo organismo è giunto alla conclusione che, di queste 23 materie, quindici avessero bisogno di una determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e le altre otto no. Questa è stata la prima fase di lavoro.

Nella seconda fase, che si è svolta dal 19 luglio al 10 settembre, la Commissione, che fino ad allora era costituita in una serie di sottogruppi (in quanto il decreto istitutivo previsto dal Governo determinava la distribuzione dei lavori e dei membri in sottogruppi), doveva scrivere i livelli essenziali delle prestazioni, cioè determinare il modo, la qualità e la quantità del livello essenziale delle prestazioni in termini descrittivi.

Da questo punto di vista, è stato fatto un grandissimo lavoro, partito però da un presupposto che si è rivelato errato. Devo dirvelo, perché io ero convinto di quel presupposto, ma ho dovuto cambiare opinione. Il nostro presupposto era che noi dovessimo partire da degli obiettivi e da delle finalità già fissate dalla legge.

Abbiamo, però, scoperto che, in realtà, già in sede normativa secondaria o addirittura in sede amministrativa erano stati determinati dei livelli chiamati di assistenza o in altro modo. Quindi, tali livelli non avevano una determinazione normativa in senso proprio, ma avevano una previsione costituzionale. Il nostro lavoro, pertanto, è stato di censire tutte le norme, ma anche tutti gli atti amministrativi o normativi secondari che determinassero già dei diritti civili e sociali.

Abbiamo dunque ricostruito 237 livelli essenziali di prestazioni, tradendoli, per la maggior parte dei casi, da norme primarie, da leggi, e, in alcuni casi invece, da atti regolamentari perché questi atti regolamentari già li riconoscevano. Di certo non era pensabile che, in una materia costituzionalmente rilevante, si procedesse con un passo indietro rispetto a quello che lo Stato già fa.

Questo lavoro si è concluso ai primi di settembre, per poi essere portato all'attenzione del comitato in seduta plenaria, conducendo ad una discussione ispirata al principio del pluralismo. Come ho già detto, infatti, questo è un Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per la individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Il Comitato, quindi, era un comitato pluralista, composto da sessanta persone. La mia opinione, dunque, è stata che il Comitato dovesse esprimere una pluralità di posizioni. Infatti, nella relazione voi troverete anche degli aspetti contraddittori.

Per motivi di dimensioni, io ho portato solamente la prima parte della nostra relazione: il rapporto e i documenti preparatori. Le restanti parti contengono: la norma di base; gli atti attuativi della norma; gli eventuali precedenti nel campo dall'assistenza sanitaria, dove, come è noto, vi sono i livelli essenziali di assistenza che non si possono ignorare; poi ci sono gli atti attuativi; la proposta del livello essenziale delle prestazioni e infine una formulazione tecnica.

Tutto questo, come capita nei Comitati tecnici istruttori, è ampiamente discutibile da tutti i punti di vista (politico, scientifico e altro ancora). Comunque, è un lavoro che nessuno aveva fatto fino ad ora. Abbiamo trascorso più di vent'anni senza mappare il campo nel quale dovevamo lavorare.

È chiaro che questo lavoro richiede un ulteriore lavoro, perché il Comitato, fin dall'inizio, aveva come mandato quello di fare una propo-



sizione descrittiva, una proposizione normativa per metterci accanto una spesa, quella storica, e poi un'altra cifra, cioè il fabbisogno prospettico. Questo è il lavoro che si sta facendo e adesso il Comitato sta lavorando con due sottocommissioni, che stanno operando in due direzioni completamente diverse, ma non contraddittorie tra di loro.

Il primo gruppo è coordinato dal professor Giulio Salerno, che non solo è professore universitario, ma è anche Presidente dell'Istituto di studi sui sistemi regionali federali e sulle autonomie (ISSIRFA), costituito quarant'anni fa per opera di Massimo Severo Giannini, all'interno del Consiglio nazionale delle ricerche: ci si avvale, quindi, del massimo organo di ricerca italiano.

Questo sottogruppo sta facendo un'operazione molto più ampia di quella che abbiamo fatto noi, individuando cioè i livelli essenziali delle prestazioni che vanno al di là dei 15 settori, che erano ovviamente quelli prioritari. Ciò ci ha consentito di mettere a punto anche una metodologia. La verità è che, muovendoci in un campo ignoto, bisognava anche mettere a punto una metodologia.

Nell'ultima riunione che abbiamo svolto, l'indicazione emersa è che tra due mesi potrebbe esserci una prima tassonomia generale della materia. Si tenga presente che qui il campo si allarga molto, perché stiamo parlando dei livelli essenziali delle prestazioni di tutte le materie sulle quali possono interferire competenze statali e regionali; quindi, non solo le materie concorrenti cui fa riferimento l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, ma anche tutte le altre materie: dall'agricoltura alla promozione dell'industria, ai beni culturali.

L'altro gruppo, coordinato dal dottor Stradiotto, è composto prevalentemente da economisti e sta ricostruendo, partendo dai livelli essenziali delle prestazioni (i 237 che abbiamo indicato), quello che si spende oggi e quello che sarebbe giusto spendere. È chiaro che non ci si può fare illusioni e che nessuno può pensare che, in pochi mesi, si faccia quello che non è stato fatto in 160 anni: questo mi pare evidente.

Pertanto, la domanda che viene spesso accennata sui giornali in questo periodo, su quando ci sarà la cifra, perché tutti vorrebbero avere la cifra completa da spendere l'anno dopo, rappresenta un discorso puramente teorico. Questo perché bisognerà prevedere un arco di tempo, con un'allocazione della spesa che, in quell'arco di tempo, si orienti nel senso di assicurare quell'unità d'Italia che, ad onore del vero, non si è realizzata. Le diversità, infatti, non esistono solamente tra Nord e Sud, ma anche all'interno del Sud e all'interno del Nord, con differenziazioni di cui occorre tenere conto. Quell'arco di tempo servirà per rendere omogenea la seconda cifra e superare la prima cifra, il fabbisogno, nonché la spesa storica.

Dietro a tutto questo c'è il problema sollevato dal professor Ferrera, problema con cui avevo concluso la mia audizione presso la Commissione affari costituzionali: non va sottovalutata la capacità amministrativa. Io posso avere una Regione che spende cento per la sanità e un'altra Regione che anche spende cento, ma se la prima Regione funziona male,



quei cento non basteranno e la gente andrà a curarsi nell'altra Regione, dove pure si spende cento, o magari si spende novanta, perché la gestione è più efficiente.

Qui si pone un problema di capacità amministrativa, dietro il quale ci sono fattori storici, che, in sede scientifica, da anni si cerca di comprendere. Un grande meridionalista, nato a Morbegno, sotto le Alpi, ovvero Pasquale Saraceno, scrisse un bell'articolo, parecchi anni fa, intitolato « La mancata unificazione economica italiana a cento anni dall'unificazione politica ». Ebbene, sono passati altri sessant'anni e il problema c'è ancora.

Bisogna non essere animati da spirito partigiano, ma rendersi conto delle possibilità a nostra disposizione di avvicinare questi divari, riconoscendo, allo stesso tempo, la validità dell'istituto regionale, perché, come spero di aver dimostrato, regione vuol dire differenziazione. Se regione non volesse dire differenziazione, non dovremmo avere le Regioni, che sono state costituite proprio per questo.

Allo stesso tempo, occorre cercare di assicurare quella uniformità dei diritti civili e sociali che è prevista dalla Costituzione. È una sfida difficile, ma sulla quale bisogna avere lungimiranza, capacità di analisi e, principalmente, bisogna lavorare, cercando di mantenere quella terzietà di approcci che ritengo fondamentale, nei termini che venivano indicati stamattina dal professor Ferrera.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare il professor Cassese per il suo intervento e voglio ringraziare anche il ministro Calderoli per la sua presenza oggi in Commissione.

GARAVAGLIA (*LSP-PSd'Az*). Signor Presidente, desidero porre una domanda al professor Cassese, partendo da un'esperienza personale. In ottobre io ho avuto un brutto incidente a Roma. Sono stato portato a Milano e lì mi sono curato. Il punto è che, così facendo, la regione Lombardia ha risparmiato circa 400.000 euro. Può sembrare banale, ma non lo è.

La cifra di 400.000 euro rientra nel *budget* sanitario della Lombardia e quindi non comporta costi aggiuntivi; laddove io mi fossi curato qui, la Regione avrebbe dovuto pagare, mentre invece ha pagato soltanto il trasporto. Quindi, invece di 400.000 euro, ha pagato solo 3.000 euro di trasporto. È questo il punto dell'organizzazione, di cui parlava prima il nostro audito, anche perché il fondo sanitario è sostanzialmente *pro capite*.

Di fatto, al netto di piccoli dettagli, tutte le Regioni hanno lo stesso *budget pro capite*, ma ci sono costi differenti legati alla mobilità: appunto ho fatto un esempio specifico. Io ho preferito farmi curare in Lombardia, ma laddove l'offerta sanitaria non fosse stata confacente alle mie aspettative, mi sarei fatto curare altrove. A quel punto, non c'è trasporto che tenga: la Regione, in quel caso, si sarebbe trovata ad affrontare un costo aggiuntivo.

Per assurdo, la sanità offre già un quadro di come dovrebbero funzionare i LEP. E vengo dunque al tema dei LEP, per cercare, se possibile,

di avere chiarezza, anche in questo caso tornando alla mia esperienza personale. Nella mia vita precedente io facevo il *controller*. Il mio datore di lavoro mi ha insegnato una cosa molto semplice: si può fare l'analisi dei costi più corretta in assoluto, del singolo reparto e della singola macchina, ma la somma del totale delle parti deve essere uguale al totale assoluto.

Vengo dunque al totale. Mi pare di capire che, nel calcolo dei LEP, ci sia qualcosa che non quadra. Nella discussione mediatica, sembra evincersi che lo Stato non finanzia i LEP e che manchino infinite risorse per finanziarli. Guardando poi la tabella della Ragioneria dello Stato sulla spesa statale regionalizzata, vedo differenze enormi tra Regioni e vedo anche che le *performance* delle Regioni con la spesa statale regionalizzata più bassa sono migliori.

Allora mi domando: è un problema di quantità della spesa o di qualità della spesa? La domanda è retorica: è un problema di qualità della spesa. Giustamente, servirebbe la misura della spesa e avremmo bisogno di più misure di spesa. Faccio l'esempio classico della scuola. La scuola è gestita dallo Stato. Possiamo forse dire che lo Stato vuole pervicacemente avere delle differenze territoriali? No, per definizione. Ma allora perché vi sono differenze così grandi?

Secondo me, occorre ragionare sul perché ci sono differenze così grandi, anche perché, se uno va a guardare le differenze, esse sono correlate in maniera inversa alla quantità di spesa. Sulla scuola definire i LEP sarebbe facile: *tot* docenti per *tot* alunni. Si può verificare se c'è o non c'è il servizio di scuolabus, ma le variabili non sono grandi.

Il tema vero, a mio avviso, è proprio il ragionamento sulle differenze territoriali nella qualità della spesa, piuttosto che ragionare in maniera apodittica, dicendo che servono infinite risorse. Ciò vorrebbe dire che oggi lo Stato non garantisce i LEP. E questo non lo possiamo sostenere, perché allora non avrebbe senso approvare ogni anno il bilancio dello Stato.

Il bilancio sanitario è definito per legge, affinché sia sufficiente a garantire i LEA. Ci sono poi delle diversità, che derivano da differenti organizzazioni, ma lo Stato garantisce il totale e lo garantisce per ogni funzione. Quindi, non capisco cosa cambia se la funzione viene gestita dal soggetto A o dal soggetto B. La scuola è gestita dallo Stato e ci sono delle differenze. La sanità è gestita dalle Regioni e ci sono differenze. Se però guardiamo le classifiche internazionali, la sanità, gestita dalle Regioni, occupa un posto più alto rispetto alla scuola.

DE LUCA (*PD-IDP*). Signor Presidente, ringrazio il professor Casese, presidente del CLEP. Voglio fare due differenti osservazioni. La prima è ai fini di un chiarimento, altrimenti il punto di partenza rischia di essere fuorviante, e per poter dare anche noi un contributo, come commissari, al lavoro del CLEP.

Il professore ha citato i dati della Ragioneria dello Stato legati alla spesa *pro capite*. Quei dati della Ragioneria, che riporto in modo che

possiate fare una verifica anche voi, in realtà indicano solo una parte della spesa delle Regioni, perché sono legati ai trasferimenti dal capitolo del bilancio statale, a cui si aggiungono, per tutte le Regioni, nel calcolo della spesa *pro capite*, le entrate da fiscalizzazione e trasferimenti, quelle legate all'addizionale IRPEF, all'IRAP, alla quota di compartecipazione dell'IVA e quant'altro.

La somma di tutto questo porta a un dato differente. Se vogliamo fare l'esempio delle due Regioni da lei citate, Campania e Veneto, ad oggi i trasferimenti *pro capite* della Campania sono di 54 euro inferiori rispetto alla media nazionale e la spesa è del 7 per cento in meno rispetto alla media nazionale; al contrario del Veneto che, invece, ha l'1 per cento in meno.

Questo per dare un quadro diverso. La Campania nel 2023 ha ricevuto 11 miliardi di euro, che rappresentano 300 milioni di euro in meno rispetto a quanto avrebbe dovuto ricevere tenendo conto della media nazionale. Questo solo per invitare il comitato, anche da questo punto di vista, a tener conto del dato complessivo aggregato.

Per arrivare poi alla domanda vera e propria, ad oggi è un dato di fatto che i LEP nel Paese non sono garantiti, perché altrimenti raccontiamo un'Italia che non conosciamo, un'Italia differente, e non avrebbe neppure senso il lavoro del comitato. Se dicessimo che oggi i livelli essenziali delle prestazioni sono garantiti in modo omogeneo in Italia, allora non ci sarebbe bisogno di tutta la riforma dell'autonomia che state mettendo in piedi e neppure del lavoro che si sta facendo, perché verrebbe meno la premessa di base.

Partiamo dunque dal presupposto, su cui credo che dobbiamo essere tutti d'accordo, che oggi ci sono dei divari enormi nel Paese. Sono dei divari in termini di servizi, di prestazioni e di diritti essenziali, garantiti e assicurati meno a cittadini di alcune aree del Paese rispetto ad altre, in particolare nelle aree del Mezzogiorno rispetto alle aree del Centro Nord, ma anche tra le aree interne e le aree metropolitane delle stesse zone. Ciò accade perché c'è un criterio, nel riparto delle risorse, fondato sul principio della spesa storica, che va superato perché porta ad avere oggi minori servizi.

In termini sanitari, nel Mezzogiorno abbiamo meno posti in pronto soccorso e meno posti in terapia intensiva. Solo in Campania, mancano tra i 10.000 e i 15.000 addetti nel comparto sanitario rispetto alla media di altre Regioni del Centro Nord. Partendo da questo assunto, è evidente che, solo sul tema sanitario, secondo i dati GIMBE che lei prima ricordava, abbiamo 4,2 miliardi di euro di spesa per la migrazione sanitaria.

Tra l'altro, tale spesa ricade sulle Regioni del Mezzogiorno, che devono rimborsare tale spesa. Solo la Campania, per questo obbligo deve sostenere 230 milioni di spesa: quindi, è un cane che si morde la coda e che penalizza comunque le Regioni del Mezzogiorno. Peraltro, forse a essere penalizzate sono anche le Regioni del Nord, che si trovano a dover sostenere queste prestazioni, allungando le liste di attesa per i residenti di quelle stesse Regioni.

È un tema complessivo, riguardante il sistema Paese, ed è questa la ragione per la quale stiamo conducendo una battaglia, come Partito Democratico, per difendere l'unità nazionale. Riteniamo, infatti, che la proposta dell'autonomia differenziata, così come è strutturata, divida il Paese e danneggi il Mezzogiorno in modo evidente, perché cristallizza la situazione attuale.

Se, infatti, si realizza l'autonomia ad invarianza di bilancio come previsto e si prevede la possibilità di finanziare alcune materie trasferite con i residui fiscali, in tal modo si sottrae parte della fiscalità destinata allo Stato centrale, che poi la dovrebbe ripartire in tutte le Regioni, per mantenerla in Regioni che hanno maggiore spazio fiscale. In secondo luogo, se non prevediamo, non solo la promozione, così come è scritto nella proposta di legge, ma l'attuazione effettiva dei LEP, non risolveremo il problema dei divari, ma li allargheremo.

In conclusione, viste le critiche che sono arrivate e le perplessità emerse, da parte di Visco, dell'Ufficio parlamentare il bilancio e anche dei commissari, e viste le perplessità che lei rilevava, che sono parte del pluralismo con il quale avete affrontato la relazione finale, alla fine dei lavori addiverrete ad una sintesi oppure lascerete problematico il dibattito?

Soprattutto, la nostra preoccupazione è che occorre fare attenzione a non restringere troppo i LEP stessi, perché poi chi decide i LEP su cui fare la valutazione? Forse dovrebbe essere il Parlamento. Altrimenti, siccome la bozza finale prevede la possibilità di procedere alle intese e quindi alla devoluzione di alcune materie, una volta definiti ma non attuati i LEP, se restringiamo gli stessi LEP, apriamo la strada a possibili trasferimenti di materie.

Ciò andrebbe a incidere comunque sull'equilibrio finanziario, penalizzando alcune Regioni più in ritardo, soltanto perché abbiamo deciso che non si chiamano LEP, quando, in realtà, contribuiscono a creare quel livello di omogeneità nei diritti e nei servizi essenziali alle persone che dovremmo garantire in tutto il Paese.

*CASSESE.* Signor Presidente, sul primo punto, è sostanzialmente l'impostazione di Maurizio Ferrera quella di sostenere che non dobbiamo limitarci a vedere soltanto le risorse stanziare, ma anche quali sono le capacità amministrative ed eventualmente sopperire alla debolezza di queste.

Indubbiamente, quanto affermato dall'onorevole De Luca è corretto. Porto ad esempio una serie di dati riguardanti l'abbandono scolastico nel Mezzogiorno. Prendo ad esempio la scuola per i motivi che adduceva lei, onorevole, cioè di un sistema a rete nazionale, a differenza di un sistema a rete regionalizzato come quello della sanità.

Noi abbiamo la possibilità di fare la comparazione tra i due settori. Sono tutte e due delle reti: il Servizio sanitario nazionale e il sistema scolastico nazionale. Quest'ultimo è nazionale ed in gestione unitaria ed uniforme su tutto il territorio, mentre l'altro è regionalizzato. Per rilevare

quello che diceva lei nel suo intervento, basta prendere due indicatori: il numero degli insegnanti di sostegno nel Mezzogiorno rispetto al Nord e il numero degli abbandoni scolastici nel Mezzogiorno rispetto al Nord.

Interessante, però, è andare ancora più a fondo di questi dati. Ciò che emerge, per esempio, in materia di asili nido è che alcune situazioni non attengono alla capacità amministrativa ma a componenti culturali, nel senso che nelle realtà familiari del Mezzogiorno non è diffusa la pratica di lasciare i bambini all'asilo nido, quanto piuttosto è tradizione tenerli a casa.

Noi sappiamo che i pedagogisti affermano che vi è uno sviluppo molto più accelerato nei bambini che socializzano già da piccoli, ma qui si tratta di un fattore culturale, di un'abitudine delle famiglie in quella direzione rispetto ad un'altra. Pertanto, la mia reazione al suo intervento è che la sua diagnosi è perfettamente condivisibile ed era appunto il mio punto di partenza: non abbandonare l'attenzione per il modo in cui la spesa è gestita, ma tenere presente che esistono anche dei fattori culturali che spesso incidono sulla spesa e sulla capacità amministrativa.

Io non penso che la commissione possa arrivare ad una sintesi, in primo luogo perché è una commissione di studiosi. Nella mia vita ho fatto parte di tante commissioni di studio, istituite da Governi ed altre amministrazioni, ma di una cosa sono convinto: l'utilità di una commissione di studio è dare un contributo a chi deve decidere: il Parlamento o il Governo. Questa utilità sta nell'esprimere più voci. Quindi, decidere a maggioranza non avrebbe senso alcuno, perché le maggioranze si raccolgono negli organi rappresentativi politici.

Da questo punto di vista, noi non possiamo fare che un lavoro di tipo problematico. Non penso che dobbiamo restringere. Qualcuno ha espresso la critica che 237 livelli essenziali di prestazioni per sole 15 materie siano troppi. Sono stato sempre favorevole ad ampliare il numero, ma la questione fondamentale è un problema di equilibrio.

Il problema di fondo, poi, è se si vuole l'attuazione della Costituzione. La nostra Costituzione fa delle promesse. Si promette di abbandonare la parola Mezzogiorno, ma assicurando che ci può essere un'Italia con ordinamenti difformi sul territorio i quali, tuttavia, assicurano a tutti i cittadini gli stessi diritti civili e sociali. È una promessa difficile: lo capisco perfettamente e non credo che l'equilibrio lo troveremo domani.

Raggiungere questo equilibrio, infatti, richiede un processo di nuova allocazione di risorse. Non c'è ombra di dubbio che ce ne sia bisogno e che il fattore tempo entri in questo disegno. Allo stesso tempo, però, è importante mantenere la promessa scritta in quattro punti della Costituzione. Laddove la promessa precedente era: io Stato intervengo per le zone che ne hanno bisogno, il Mezzogiorno e le isole, ora questa promessa non c'è più. Vi è un'altra promessa: io Stato prevedo ordinamenti differenti, ma assicuro gli stessi diritti civili e sociali.

È un gioco molto più complicato questo, che a un certo punto è stato deliberato ed è ora norma costituzionale. Io ritengo che una norma costituzionale vada rispettata ed attuata e che, per attuarla, bisogna far

progredire anche le analisi. Lo stesso fatto che il professor Ferrera abbia sentito il bisogno di affrontare oggi, sul Corriere della Sera, quest'argomento, tirando in ballo anche l'Unione europea, è significativo. Il dibattito svoltosi fino ad adesso è stato un dibattito asfittico, improntato soltanto sulla secessione dei ricchi.

Proviamo, invece, a vedere che cosa si può fare per percorrere quella strada, oppure abbandoniamola e ritorniamo alla Costituzione com'era prima del 2001, come è stata approvata nel 1948. Non si può, però, pensare di non seguire né l'una né l'altra, perché quella promessa lì era chiara. Quella promessa era la Cassa per il Mezzogiorno, per intenderci: nel 1948 entra in vigore la Costituzione, nel 1950 viene istituita la Cassa per il Mezzogiorno. Lo stesso discorso vale per la riforma agraria, che è stata varata prevalentemente per il Mezzogiorno.

Quegli interventi sono stati fatti perché c'era quella promessa. Ora la promessa costituzionale è cambiata e dobbiamo provare a vedere se riusciamo a ristabilire un equilibrio nel quale l'Italia sia davvero unita, con la speranza dell'intervento anche dell'Unione europea.

STEFANAZZI (*PD-IDP*). Signor Presidente, mi ha colpito quanto detto dal professor Cassese a proposito della nuova promessa e del passaggio del 2001. Mi chiedevo, dunque, se non fosse il caso di ampliare il dibattito, se cioè l'impianto regionalistico non possa essere declinato anche in altro modo, magari attraverso forme di Governo che recuperino tradizioni europee, come quella tedesca, che tengano insieme quella promessa con una forma di unità statale non controvertibile.

CASSESE. Io penso che un modello di tipo tedesco sarebbe interessante, ma, rispetto all'adottabilità di tale sistema, sorge un problema, di cui ho parlato proprio nei giorni scorsi nel corso di un seminario con alcuni Presidenti delle Regioni.

Il nostro regionalismo è stato concepito in un rapporto Regione-Stato, che è un rapporto verticale. L'esperienza del regionalismo tedesco, invece, è stata quella di un regionalismo molto più cooperativo, in cui le Regioni si sono reciprocamente aiutate. I *Gemeinschaftsaufgaben* ne sono un esempio: sono ambiti nei quali decide il *Bundesländer* insieme ad una maggioranza ponderata, in modo tale che le Regioni possono avere un maggiore peso rispetto al *Bund*.

Per questo motivo io ritengo che sarebbe utile una pausa di riflessione per fare un bilancio delle esperienze regionali. Noi abbiamo avuto un regionalismo che ha sempre concepito sé stesso in un rapporto tra Regione e Stato e mai tra Regione e Regioni. La stessa Conferenza non è stata sufficiente, tant'è vero che molte persone propongono che il Senato diventi organo rappresentativo come il *Bundesrat*.



PRESIDENTE. Nel ringraziare il professor Cassese per il suo prezioso contributo, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 16.*



