



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XIX LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 7

**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 DI UN RAPPRESENTANTE DI
BANCA D'ITALIA

21^a seduta: martedì 18 marzo 2025

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 di un rappresentante di Banca d'Italia**

PRESIDENTE:

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

| TORRINI, rappresentante di Banca d'Italia. Pag. 3

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 - Italia Viva-Renew Europe: A-IV-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; Misto: Misto; Misto-Minoranze Linguistiche: Misto-Min.Ling.; Misto-+Europa: Misto-+Europa.

Presidenza del presidente SILVESTRO

La seduta inizia alle ore 12,30.

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 di un rappresentante di Banca d'Italia

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 9 ottobre scorso.

È oggi prevista l'audizione del dottor Roberto Torrini, Capo del Servizio Struttura economica del Dipartimento Economia e statistica, della Banca d'Italia e della dottoressa Giovanna Messina, dirigente del medesimo Dipartimento, relativamente all'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

TORRINI. Signor Presidente, onorevoli Deputati, onorevoli Senatori, ringrazio la Commissione parlamentare per le questioni regionali per l'invito alla Banca d'Italia ad esprimere le proprie considerazioni nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Si tratta di un tema delicato, complesso da un punto di vista tecnico e di chiara rilevanza politica in quanto incide sulla tutela dei diritti civili e sociali. In questa audizione mi soffermerò dapprima sull'inquadramento normativo per poi analizzare alcuni ambiti in cui i Livelli essenziali delle

prestazioni (LEP) sono già applicati (sanità, asili nido, assistenti sociali). A partire da queste esperienze, infine, trarrò alcune indicazioni che possono essere utili ad orientare il percorso ancora da compiere.

I LEP individuano lo *standard* che deve essere assicurato sull'intero territorio nazionale nell'erogazione di servizi che riguardano la tutela dei diritti civili e sociali. Secondo la Costituzione, devono essere determinati dallo Stato. Per garantire i LEP il Governo può esercitare poteri sostitutivi nei confronti di Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni.

La riforma del Titolo V nel 2001 ha prodotto un ampio trasferimento di competenze legislative a tutte le Regioni a statuto ordinario (RSO) e ha contestualmente delineato un sistema di finanza decentrata in cui gli Enti dispongono di tributi propri, compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione.

I provvedimenti attuativi delle disposizioni costituzionali hanno stabilito che le regole di finanziamento di Regioni, Province e Comuni debbano essere diversamente calibrate a seconda del tipo di funzione. Per le funzioni a cui sono associati dei LEP è prevista l'attivazione di un fondo perequativo che compensi integralmente la differenza fra il fabbisogno finanziario necessario per l'erogazione delle prestazioni essenziali e la capacità fiscale di ciascun Ente; l'eventuale offerta di prestazioni eccedenti i LEP sarebbe invece finanziata con risorse proprie locali. Per le funzioni non presidiate dai LEP il fondo si limiterebbe a compensare solo parzialmente le differenze di capacità fiscale.

Nel caso delle Regioni, le funzioni per le quali sono configurabili i LEP nell'ambito del federalismo simmetrico comprendono l'istruzione, l'assistenza sociale e il trasporto pubblico locale (limitatamente alla spesa per investimenti); la sanità, per la quale trovano applicazione livelli essenziali di assistenza (LEA), è soggetta a regole di finanziamento specifiche. Nel caso dei Comuni le funzioni che richiedono la determinazione dei LEP sono quelle definite « fondamentali » (oltre alle funzioni amministrative di base vi rientrano ad esempio le politiche sociali e i servizi educativi).

Il sistema di finanziamento degli Enti territoriali previsto dal federalismo simmetrico è ancora in larga parte inattuato. I LEP per le funzioni di competenza delle RSO non sono stati individuati e di conseguenza il fondo perequativo non è stato attivato. Progressi sono stati invece compiuti negli ultimi anni per alcune delle funzioni svolte dai Comuni in ambito sociale. In particolare le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 hanno definito obiettivi quantitativi per l'offerta di asili nido, per il servizio sociale professionale, per l'assistenza agli anziani non autosufficienti e per il trasporto scolastico dei disabili.

I LEP vanno rispettati a livello di singolo Comune o di « ambito di servizio », riflettendo il fatto che spesso il servizio viene organizzato su una dimensione territoriale più ampia di quella comunale. Nel caso degli asili nido, il LEP richiede che i posti autorizzati (pubblici e privati) coprano il 33 per cento della potenziale utenza, costituita dai bambini fra i 3 e i 36 mesi, entro il 2027. Nel caso degli assistenti sociali il LEP pre-

vede la presenza di un operatore assunto a tempo indeterminato ogni 5.000 residenti (nella prospettiva di pervenire a un obiettivo di servizio più ambizioso, pari a un operatore ogni 4.000 abitanti).

Per gli anziani non autosufficienti è stato finanziato un graduale innalzamento della quota degli ultra-sessantacinquenni coperta dal servizio. Per il trasporto scolastico degli studenti disabili sono stati fissati i tassi di incremento annuale delle quote di utenti delle scuole dell'infanzia, primarie e secondarie di primo grado coperti dal servizio.

Le spese correnti associate alla progressiva attuazione dei LEP in ambito sociale dei Comuni sono state finanziate dalle citate leggi di bilancio, mentre gli interventi infrastrutturali per l'ampliamento dell'offerta di asili nido sono stati inseriti nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

Il Titolo V, così come modificato nel 2001, prevede che alcune Regioni possano disporre di margini ulteriori di autonomia in alcune materie (cosiddetto « federalismo asimmetrico ») sulla base di uno statuto speciale adottato con legge costituzionale o di un procedimento di iniziativa regionale volto a ottenere maggiori competenze.

Le materie per le quali è attivabile l'autonomia differenziata sono tutte quelle a competenza legislativa concorrente nonché quelle, attualmente di competenza esclusiva dello Stato, relative all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione, alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (complessivamente 23 materie).

La legge 86 del 26 giugno 2024 (cosiddetta « legge Calderoli ») ha definito gli aspetti procedurali dell'attuazione dell'autonomia differenziata, stabilendo che nelle materie concernenti il godimento dei diritti civili e sociali il trasferimento di funzioni debba essere preceduto dalla determinazione dei LEP e dei corrispondenti fabbisogni finanziari; negli altri casi non sono previste condizioni per l'avvio delle intese. La legge 86 indica anche espressamente le materie che richiedono la determinazione di LEP (in tutto 14 sulle 23 differenziabili).

La legge 86, integrando la legge di bilancio per il 2023, ha altresì definito le modalità di determinazione dei LEP, nonché dei rispettivi costi e fabbisogni *standard*. Con la sentenza 192/2024 dello scorso novembre la Corte costituzionale si è espressa sulla legittimità della legge Calderoli. La Corte ha escluso la possibilità di devolvere intere materie; ha inoltre stabilito che anche nelle materie considerate non LEP debba essere effettuata una valutazione caso per caso e che, laddove da tale valutazione emerga che una funzione incide sui diritti civili e sociali, il relativo trasferimento sia preceduto dalla determinazione dei relativi LEP.

La sentenza ha decretato l'illegittimità della procedura di determinazione dei LEP, rilevando che il grado di tutela dei diritti civili e sociali è una decisione politica, che non può pertanto ricadere nella responsabilità esclusiva del Governo, limitando così il ruolo del Parlamento.

Con riferimento alle funzioni attualmente già svolte dalle Regioni l'unica materia per la quale sia stato definito ad oggi un insieme di pre-

stazioni universalmente garantito è la sanità. In Italia la tutela della salute è riconosciuta come « diritto fondamentale degli individui e interesse della collettività » e sono garantite « cure gratuite agli indigenti » (articolo 32 della Costituzione).

Le condizioni di salute determinano il benessere di ciascun individuo; in aggregato, contribuiscono alla crescita dell'economia, poiché incidono sulla produttività del lavoro e sull'accumulazione di capitale umano. Per queste ragioni in ambito sanitario trovano applicazione i LEA, un elenco di servizi che i sistemi sanitari regionali sono tenuti a fornire a tutti i cittadini gratuitamente o dietro pagamento di una partecipazione.

I LEA non vengono tuttavia utilizzati nel processo di determinazione delle risorse per il finanziamento della sanità, che vengono stabilite ogni anno in coerenza con i vincoli di finanza pubblica e ripartite tra le Regioni considerando come indicatore di fabbisogno di salute quasi esclusivamente l'età della popolazione.

Nonostante i LEA, l'offerta sanitaria non è quindi uniforme sul territorio in termini di livelli di spesa, di dotazioni di personale e di posti letto, di qualità e quantità delle prestazioni.

Le Regioni meridionali registrano livelli di spesa corrente *pro capite* più contenuti rispetto al resto del Paese. Sulla base delle informazioni più recenti la consistenza degli addetti al comparto sanitario (considerando le strutture pubbliche, quelle equiparate e quelle private accreditate) è pari a circa 130 unità ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, contro oltre 160 nel resto del Paese.

I residenti nelle Regioni in cui le prestazioni sanitarie pubbliche sono più carenti sono indotti a rivolgersi al settore privato o a strutture di altre Regioni: i ricoveri *extra* Regione interessano in media oltre un paziente meridionale ogni dieci (quasi uno su quattro in Calabria).

L'accesso ai servizi educativi per la prima infanzia ha effetti positivi sui rendimenti scolastici e favorisce l'accumulazione di capitale umano soprattutto per i bambini provenienti dai nuclei più svantaggiati; agevola la partecipazione al mercato del lavoro dei genitori, particolarmente delle madri che sono tradizionalmente più coinvolte nelle attività di cura; può incidere sulle scelte di fecondità e di residenza delle famiglie.

Il legislatore negli ultimi anni si è mostrato sensibile a tali evidenze, come testimoniano l'introduzione del LEP sul servizio comunale di asili nido e l'inclusione nel PNRR degli interventi infrastrutturali necessari a garantire il livello *standard* di prestazioni su tutto il territorio nazionale.

L'attuazione delle misure di potenziamento del servizio si è tuttavia caratterizzata per l'instabilità dei criteri di allocazione delle risorse, per la lentezza nell'avanzamento delle opere e per l'incertezza sugli obiettivi da raggiungere. Lo stesso PNRR è stato rivisto più volte con una riduzione quantitativa degli obiettivi.

Lo scorso anno, con la presentazione del Piano strutturale di bilancio di medio termine (PSBMT), il Governo si è impegnato a raggiungere obiettivi meno ambiziosi di quelli indicati come LEP, prospettando un

tasso di copertura minimo del 33 per cento a livello nazionale (e non per singolo Ente) e del 15 per cento a livello regionale, nonché un incremento della spesa corrente pari ad almeno il 20 per cento rispetto al 2021.

I Comuni erogano numerose prestazioni a favore di persone in situazioni di bisogno, connesse ad esempio con la non-autosufficienza, la disabilità, il disagio economico; gli assistenti sociali sono cruciali per la presa in carico degli utenti e l'accesso ai servizi.

La distribuzione del personale addetto al servizio sociale professionale è fortemente differenziata sul territorio, riflettendo la diversa capacità di autofinanziamento degli Enti (le politiche sociali sono infatti per il 60 per cento circa a carico dei bilanci comunali). Nel 2020 nella media dei Comuni meridionali operava meno di un assistente sociale ogni 10.000 abitanti, rispetto a più di due nel resto del Paese.

Inoltre, tale finanziamento non favorisce la convergenza dei livelli di servizio, poiché esclude gli Enti con meno di 1 assistente ogni 6.500 abitanti e continua a premiare, entro certi limiti, quelli con dotazioni già superiori rispetto al LEP. Gli ultimi dati di consuntivo, relativi al 2023, indicano che il rapporto fra assistenti sociali a tempo indeterminato e popolazione residente è cresciuto nel Mezzogiorno, ma meno che nel resto del Paese: quindi, non si sta convergendo.

La delega di una funzione pubblica dallo Stato centrale a un livello di governo inferiore presenta sia benefici che potenziali costi. Da un lato, mantenere la funzione al centro consente di sfruttare appieno le eventuali economie di scala e di tener conto degli effetti che le azioni di ciascuna Autorità locale hanno sulle altre; potrebbe inoltre maggiormente garantire l'equità nel godimento dei diritti civili e sociali, secondo quanto previsto dalla Costituzione. Dall'altro lato, l'attribuzione della titolarità della funzione a livello decentrato potrebbe consentire di soddisfare meglio le specifiche esigenze della popolazione di riferimento. Vi è inoltre motivo di ritenere che a livello locale vi sia un nesso più stringente tra le scelte politiche, i loro risultati e gli esiti elettorali (il che potrebbe indurre una maggiore responsabilizzazione dei decisori politici). I LEP contribuiscono a ottenere un bilanciamento soddisfacente tra questi diversi aspetti: se definiti in modo appropriato e se accompagnati da finanziamenti sufficienti ad attuarli, i LEP possono assicurare parità di trattamento fra i cittadini indipendentemente dal luogo di residenza, calibrando l'erogazione dei servizi pubblici sulla base delle concrete esigenze di ciascuna comunità.

Nell'esperienza italiana, la definizione dei LEP è allo stadio iniziale, e non mancano incoerenze nella fase applicativa. Soprattutto, si è manifestata una tensione difficile da ricomporre tra le risorse finanziarie necessarie per attuare concretamente i livelli essenziali e i vincoli di bilancio delle Amministrazioni pubbliche.

In prospettiva, occorre in primo luogo dare priorità alla definizione dei LEP nell'ambito del « federalismo simmetrico », come è stato più volte evidenziato in sede tecnica e poi sancito dalla Corte costituzionale.

Va ricordato che l'attuazione del federalismo regionale simmetrico è una pietra miliare del PNRR, da realizzare entro il primo trimestre del 2026.

È in secondo luogo essenziale individuare con chiarezza le prestazioni oggetto di LEP, al fine di valutarne i costi e definire un valido sistema di monitoraggio. In particolare, un LEP specificato solo in termini di prestazioni potrebbe non essere efficace, se non accompagnato da una definizione delle infrastrutture fisiche e delle risorse umane necessarie per il suo raggiungimento. Una maggiore precisione ridurrebbe i margini di incertezza e discrezionalità nell'attuazione delle misure. Ciò non impedisce che i LEP possano essere periodicamente rivisti in funzione dell'evoluzione dei bisogni e del contesto (tenendo conto, ad esempio, della disponibilità di nuove tecnologie).

Il CLEP ha individuato nella legislazione vigente oltre 280 prestazioni qualificabili come essenziali nelle materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata. Su questa base il Comitato ha stilato delle ipotesi di LEP, classificate in cinque categorie, allo scopo di valutare possibili criteri metodologici da applicare in sede di quantificazione finanziaria.

Con riferimento invece alle materie che rientrano nell'ambito del federalismo simmetrico, il Comitato ha certificato l'assenza di LEP nel quadro normativo vigente. I LEP ipotizzati dal Comitato non sono immediatamente operativi: la loro determinazione puntuale è demandata a una fase successiva, che richiederà uno stretto raccordo fra la dimensione tecnica e quella politica.

In terzo luogo, bisogna riconoscere che il riequilibrio territoriale dei livelli delle prestazioni è ostacolato dalla diversa dotazione di capitale infrastrutturale degli Enti (ospedali, edifici scolastici, reti di trasporto). Per garantire ai cittadini pari opportunità nell'accesso ai servizi pubblici è pertanto necessario dare avvio alla perequazione infrastrutturale prevista dall'attuazione del federalismo fiscale simmetrico. Il Fondo è stato costituito, poi è stato svuotato, poi è stato ricostituito con altra denominazione.

Infine, andrebbe utilizzato appieno il patrimonio informativo disponibile sia nella fase di definizione degli interventi sia in quella di valutazione della loro efficacia. Nella prima di queste due fasi i dati disponibili consentono una puntuale ricognizione dei fabbisogni, mentre nella seconda essi permettono un monitoraggio efficace delle prestazioni erogate e l'individuazione delle situazioni più critiche, per le quali attivare poteri sostitutivi da parte dello Stato.

La disponibilità di informazioni consentirebbe ai cittadini di meglio valutare i risultati raggiunti in rapporto alle risorse impiegate, in questo modo responsabilizzando il decisore pubblico. Soprattutto, è essenziale garantire la massima trasparenza. Sia l'individuazione delle materie LEP, sia alcuni aspetti di metodo, come la scelta delle variabili su cui valutare i fabbisogni, presuppongono giudizi di valore che hanno una chiara valenza politica; non possono essere quindi ricondotti alla sola valutazione tecnica.

PRESIDENTE. Nel ringraziare l'auditore, voglio ricordare che noi abbiamo terminato l'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Abbiamo visitato tutte le venti Regioni e con oggi abbiamo svolto anche una importante audizione, in linea con quanto abbiamo riscontrato nelle Regioni.

A presto, quindi, prepareremo la relazione definitiva, che sarà distribuita ai Commissari e, dopo una ampia discussione, sarà votata in seduta plenaria.

Ringrazio ancora l'auditore, dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito della procedura informativa ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 13.

