



Prot. CGIL/20240422/42267

Bologna, 22 aprile 2024

Alla c.a.

**Commissione Parlamentare per le questioni regionali**

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

*presso Prefettura di Bologna*

*- 15 aprile 2024 -*

La CGIL dell'Emilia-Romagna ritiene fondamentale la determinazione e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali quali garanzia di accesso uniforme a prestazioni sociali e civili su tutto il territorio nazionale. Determinazione che deve però essere accompagnata dalla previsione delle dotazioni infrastrutturali e delle risorse economico-finanziarie necessarie a garantirne l'effettiva erogazione.

In tal senso la necessità di tenere conto dei vincoli di bilancio ed il riferimento, nella determinazione del finanziamento da trasferire, alla spesa storica e non al fabbisogno standard rappresenta di per sé una contraddizione del sistema, con il risultato di perpetuare le diseguaglianze esistenti e di aggravarle. La definizione dei LEP, avvenuta con L. 197/2022, come "soglia di spesa costituzionalmente necessaria" da rilevare ad invarianza di risorse, e non come indicazione delle attività, prestazioni, interventi che è necessario garantire per rendere esigibili i diritti fondamentali, da cui deve poi discendere la indicazione delle risorse finanziarie necessarie e sufficienti, mina infatti alla base la funzione stessa dei LEP in termini di obiettivi di uguaglianza sostanziale dei cittadini.

La mancanza di una definizione giuridica univoca e il frequente riferimento a livelli minimi delle prestazioni anziché al livello adeguato a garantire i diritti costituzionalmente rilevanti, associati alla mancata garanzia dei necessari

finanziamenti, hanno prodotto un grave ritardo, che ha avuto come conseguenza la mancata rimozione e l'aggravarsi di diseguaglianze di natura territoriale, anagrafica, di genere, riguardanti lo sviluppo economico ecc.

Queste **diseguaglianze** si registrano, seppur su scala ridotta rispetto ad altre aree del paese, anche sul territorio dell'Emilia Romagna, dove l'organizzazione degli enti territoriali e lo sviluppo del tessuto produttivo, economico e sociale offrono condizioni anche molto diversificate ai cittadini, a seconda che risiedano nelle città capoluogo e nelle aree urbane, nelle aree collinari e montane, nelle aree interne o nel Delta.

Disuguaglianze che si riflettono anche su tempi e livelli di attuazione dei LEP (pensiamo ad esempio al Lep relativo al rapporto fra cittadini e assistenti sociali, garantito a livello regionale ma con differenziazioni nei distretti).

La Regione Emilia-Romagna ha prodotto provvedimenti legislativi di vantaggio, ulteriori rispetto alla strategia nazionale a favore delle aree interne (ad esempio in materia di sviluppo rurale e politica di sviluppo della montagna), ed ha inoltre promosso con specifici finanziamenti i processi associativi fra Enti Locali nell'ottica di contrastare e mitigare tali diseguaglianze, ma è evidente che le politiche regionali non possono supplire ad un'inadeguata politica nazionale.

Ci preme evidenziare come l'attuazione dei LEP sia compromessa non solo dalla mancata destinazione di risorse economiche, ma anche di risorse umane: il depauperamento degli **organici** degli enti pubblici, determinato negli anni dai limiti alle assunzioni ed al costo del personale, rappresenta un forte pregiudizio alla capacità amministrativa per l'attuazione delle riforme previste, anche in termini di capacità di spesa oltre che gestionali e di erogazione di servizi. Molti enti non sono in grado di sostenere l'attività amministrativa necessaria ad un processo così complesso e questo si traduce in un'ulteriore riduzione del perimetro pubblico ed in un incremento delle disuguaglianze.

L'esperienza maggiormente consolidata di determinazione dei Livelli Essenziali riguarda la **sanità** (LEA). Tuttavia, oltre alla nota disomogeneità a livello nazionale ed all'inadeguatezza dei livelli di erogazione da parte di molte regioni, esistono criticità anche in questo ambito: spesso infatti la periodica revisione non è coerente con l'innovazione che contraddistingue il settore, con il risultato che il ritardo di recepimento nella determinazione dei LEA non assicura le migliori prestazioni in risposta ai bisogni di salute.

A seguito della pandemia e dell'aumento dei costi energetici ed inflattivi, si rileva anche in Emilia-Romagna una difficoltà nella garanzia dei LEA per effetto

dell'insufficiente finanziamento nazionale: l'aumento solo nominale delle risorse ma non in percentuale sul PIL non consente infatti l'adeguamento del fondo ai costi effettivi sostenuti dal sistema. Il divario infrastrutturale esistente determina una forte mobilità sanitaria che vede l'Emilia-Romagna come soggetto erogatore per cittadini di altre regioni. La rinuncia alle cure piuttosto che il ricorso al privato a fronte di tempi di attesa per l'erogazione delle prestazioni non sostenibili, sono indicatori preoccupanti rispetto alla tenuta del sistema: l'insufficiente finanziamento nazionale sta evidentemente determinando un arretramento generale, anche nelle regioni che offrono maggiori risposte, che colpisce in primo luogo i soggetti più deboli per condizioni sociali ed economiche, aumentando le disuguaglianze.

L'occasione offerta dal **PNRR** in termini di infrastrutturazione e di inclusione e coesione sociale ha contribuito a definire nuovi LEP (asili nido, servizio di assistenza sociale, trasporto scolastico alunni con disabilità, servizi sanitari e socio sanitari di prossimità e territoriali), così come la legge quadro sulla non autosufficienza.

Il mancato finanziamento della spesa corrente necessaria alla gestione dei servizi, le rimodulazioni del PNRR che si traducono in tagli e le riforme attuate a risorse date stanno tuttavia mettendo a rischio importanti obiettivi, alcuni dei quali ritenuti abilitanti, con la conseguenza di compromettere gravemente il superamento dei divari esistenti e lo sviluppo dei LEP.

Questo è vero ad esempio rispetto allo sviluppo dei servizi territoriali e degli interventi a favore delle persone **non autosufficienti**. Anche in questo caso, il sottofinanziamento nazionale, confermato dal D.lgs. 29/2024, determina anche in una Regione come l'Emilia-Romagna, che ha scelto politicamente di destinare risorse provenienti dall'addizionale irpef al Fondo regionale per la non autosufficienza, una situazione di difficoltà nel mantenere la capacità di risposta a fronte dell'aumento dei costi e dell'aumento dei bisogni determinato dai cambiamenti demografici.

Altre norme hanno addirittura eliminato dei LEP: l'esempio più eclatante è quello dell'eliminazione del Reddito di Cittadinanza, riconosciuto come LEP, e dell'introduzione dell'Assegno di Inclusione, rivolto ad una platea molto più ridotta che vede come LEP solo le misure di politiche attive per il lavoro. E' grave l'assenza di una misura universale di contrasto alla **povertà**, da prevedere come LEP, in presenza di una drammatica crescita della povertà; aumento che registriamo anche in questa regione, come testimoniano l'aumento esponenziale delle domande per il contributo affitto dal 2019 al 2022 e degli sfratti, la quasi totalità per morosità incolpevole, anche in presenza di tassi di disoccupazione inferiori alla media nazionale (ad evidenziare il fatto che la povertà ormai non è esclusivamente

riconducibile all'assenza di lavoro ma anche alla qualità del lavoro). Non è più rinviabile un'adeguata politica sociale di contrasto alla povertà sul piano nazionale, in assenza della quale tutto viene scaricato sugli enti locali, che sono privi di strumenti di risposta.

I provvedimenti volti all'attuazione del **regionalismo asimmetrico**, con la conseguente necessità di definire i LEP non solo per le funzioni di competenza degli Enti Territoriali, ma anche per quelle statali oggetto di autonomia differenziata, complica e rallenta la definizione dei LEP. Si vuole dare attuazione all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, senza aver applicato pienamente l'articolo 119. Si vuole attuare il "regionalismo asimmetrico", prima di aver realizzato il "regionalismo simmetrico", che non può prescindere da un'effettiva perequazione tra territori con maggiore e minore capacità fiscale (va pertanto previsto il fondo perequativo) e dalla definizione di norme e principi generali da rispettare ovunque per assicurare l'unitarietà delle politiche economiche, sociali e di sviluppo.

In merito al disegno di autonomia differenziata si evidenzia altresì come l'ambito regionale non possa ritenersi adeguato per settori di rilevanza strategica e nazionale, e questo è vero anche per le regioni con le più alte dinamiche della produzione del reddito: si pensi alle politiche energetiche (transizione energetica), alle reti e alle infrastrutture compresi porti e aeroporti e reti di comunicazione, all'accesso digitale, alla politica industriale e alla riorganizzazione delle filiere industriali, all'ambiente e alla gestione del rischio idrogeologico e della risorsa idrica. Così come non è accettabile la regionalizzazione dell'istruzione, fondamentale per l'unità e la coesione del Paese. Va piuttosto rafforzata la natura nazionale, pubblica ed universalistica dei servizi essenziali (istruzione, università e ricerca – sanità e assistenza socio-sanitaria – trasporto pubblico locale).

L'accelerazione voluta dall'esecutivo sta producendo di fatto solo una sistematizzazione dell'esistente; si riconoscono cioè come LEP solo gli obblighi di legge già esistenti, mentre andrebbero definiti in maniera compiuta per tutti gli ambiti rispettando fra l'altro la riserva di legge prevista dalla Costituzione. Quindi si identifica come fabbisogno standard l'equivalente della spesa storica di ogni regione, cristallizzando di fatto i divari storicamente esistenti. Mentre nuovi LEP richiedono più spesa per assicurarli dove oggi non sono garantiti.

La garanzia dei LEP richiede un forte governo pubblico e sistemi di verifica e monitoraggio, ad oggi previsti in maniera parziale e insufficiente; servono modalità definite e criteri e indicatori efficaci, capaci di restituire il reale livello di erogazione.

Più in generale l'attenzione ora posta sui LEP appare fortemente sbilanciata rispetto agli obiettivi che essi dovrebbero garantire.

Occuparsi di LEP, quale condizione indispensabile per attuare il regionalismo differenziato, senza un coerente disegno che garantisca adeguate risorse pubbliche (in presenza anzi di una delega fiscale che contrae progressivamente le entrate gravando sempre di più su lavoratori dipendenti e pensionati ed esonerando di fatto la rendita), sistemi di solidarietà fra territori e meccanismi perequativi rischia non solo di non raggiungere l'obiettivo della garanzia dell'accesso uniforme alle prestazioni, confermando i divari esistenti, ma addirittura di peggiorare la condizione attuale.

L'autonomia differenziata, così concepita, per tutti i motivi argomentati non soddisfa pertanto gli essenziali ed irrinunciabili presupposti costituzionalmente previsti, e se attuata rischierebbe concretamente di produrre effetti disgregativi dell'unità del paese, proprio quando la dimensione delle sfide richiede sempre maggiore coesione nazionale ed europea.

Il Segretario Generale CGIL Emilia Romagna

Massimo Bussandri

