



Unione Generale del Lavoro

## **Indagine conoscitiva della Commissione bilaterale per le questioni regionali sulla determinazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali.**

### **- Audizione UGL Calabria.**

Non è pensabile di essere aprioristicamente contrari all'autonomia differenziata perché questo significherebbe essere contrari al contenuto del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione.

L'art. 116, comma 3, prevede un nutrito elenco di funzioni pubbliche, oggi esercitate dallo Stato, potenzialmente decentrabili a richiesta delle singole regioni: praticamente tutta la spesa pubblica, eccetto previdenza sociale e i servizi forniti dallo Stato con forti esternalità territoriali, come difesa e ordine pubblico.

Probabilmente il processo sarà lungo e complesso, anche alla luce delle condizioni economiche e sociali del Paese, caratterizzato, come noto, da una forte sperequazione territoriale che impatta negativamente sulla stessa garanzia del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

L'Unione Generale del Lavoro, già in occasione della legge costituzionale del 2001, aveva guardato con preoccupazione all'ipotesi, prevista al terzo comma dell'articolo 117, di estendere l'autonomia differenziata a materie quali la tutela e la sicurezza del lavoro, l'istruzione, le professioni, la tutela della salute, la previdenza complementare e integrativa. L'impatto che tali materie hanno su una vasta platea di persone impone un'attenta riflessione e una reale condivisione di quelli che sono i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da assicurare a tutti i cittadini che risiedono in Italia.

Il disegno di legge presentato dal governo ed approvato il 23/01/2024 al Senato, sotto l'aspetto strettamente formale, è mutuato sui contenuti dell'articolo 116, comma terzo, prevedendo il raggiungimento di una intesa Stato-Regione, attraverso il lavoro istruttorio di una commissione paritetica, e la successiva approvazione a maggioranza assoluta dei componenti.

A maggior tutela dell'unità del Paese e per valorizzare la solidarietà attiva fra le diverse aree territoriali, si ritiene fondamentale prevedere un luogo di confronto fra le istituzioni e i corpi intermedi, volto a ridurre il rischio che dall'autonomia differenziata possano derivare pregiudizi, anche indiretti, alla qualità e alla quantità dei servizi erogati ai cittadini e alla stessa tenuta dei conti pubblici. Tutto ciò in un'ottica di maggiore responsabilizzazione dei livelli di governo.



Unione Generale del Lavoro

Con l'approvazione definitiva del provvedimento da parte della Camera, le regioni potranno cominciare a chiedere subito l'attribuzione di nuove funzioni al governo, quelle però per le quali non è necessario definire i LEP, ovvero sulle materie meno sensibili sul piano dei diritti civili e sociali, quali ad esempio la protezione civile, la previdenza complementare e integrativa, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il commercio con l'estero, le professioni, le banche di ambito regionale, ecc.

È evidente il rischio che l'attribuzione di tutte o parte di queste funzioni alle regioni possa creare una babele normativa, con un consequenziale incremento della burocrazia, a svantaggio dell'efficienza del sistema complessivo.

Per la richiesta di attribuzione delle altre funzioni pubbliche decentrabili, di maggiore rilievo sul piano dei diritti dei cittadini e della portata finanziaria, come salute, istruzione, assistenza sociale, trasporti, ambiente, su cui invece la normativa attuale stabilisce standard nazionali, bisognerà attendere la determinazione dei LEP, previa valutazione in termini standard delle risorse necessarie per garantirli nei diversi territori regionali, a tutela della solidarietà nazionale.

Quali funzioni saranno effettivamente attribuite alle regioni dipenderà dalle intese tra lo Stato e ogni singola regione.

La determinazione delle risorse finanziarie, umane e strumentali, da attribuirsi alle regioni differenziate resterebbe così demandata alle singole intese, e dunque ad una molteplicità di atti bilaterali Stato-Regione. Questo potrebbe costituire un problema: se è implicito che le intese definiscano le funzioni da attribuire, questo non dovrebbe valere per i criteri, che invece dovrebbero essere indicati nella legge.

L'assegnazione dei compiti di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali alle commissioni paritetiche, una per ogni regione, fa venir meno la logica unitaria che invece dovrebbe essere posta alla base del processo, magari prevedendo un coordinamento sovraordinato.

Il rischio principale potrebbe essere un ulteriore allargamento dei divari territoriali: le regioni considerate più deboli, a seguito di una perequazione inadeguata, vedrebbero ridotte le risorse a loro assegnate. La definizione dei LEP, riguardanti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti in modo omogeneo sul territorio nazionale, su cui attuare un'effettiva perequazione delle risorse, diventa quindi un passaggio preliminare fondamentale: si definiscono i servizi minimi che devono essere offerti senza divari su tutto il territorio nazionale e per tutti i cittadini in eguale modo.



L'articolo 1 della L. n. 197/2022 prevede, ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e del pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni, *“la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che devono essere garantiti in tutto il territorio nazionale”*, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, nonché dei relativi costi e fabbisogni standard nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica.

Tutto questo determina una soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce il punto di partenza per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente distribuzione delle risorse per il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Come già detto, particolare rilievo assume, nel processo di determinazione e nel finanziamento dei LEP, la definizione dei fabbisogni e dei costi standard, ovvero, l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Da un punto di vista metodologico non è semplice tradurre i diritti civili e sociali da garantire ai cittadini in indicatori e livelli di prestazioni effettivamente misurabili. Si tratta infatti di un processo che comporta una serie di passaggi non semplici:

1. la mappatura dei servizi erogati sul territorio da ciascun ente;
2. l'identificazione dei servizi in cui è necessaria la determinazione dei LEP;
3. la valutazione dei livelli di spesa e dei servizi erogati per i settori interessati dai LEP;
4. la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, in modo da stabilire se le risorse a disposizione dell'ente sono sufficienti per erogare il servizio in questione e, in caso contrario, calcolare a quanto ammontino le risorse aggiuntive.

Una volta definiti gli standard minimi nei servizi da garantire su tutto il territorio nazionale, sarebbe dunque possibile definire, sulla base di questi ultimi, i fabbisogni e i costi standard che ogni amministrazione deve sostenere e sulla base dei quali andrà valutata l'entità delle entrate necessarie per garantire proprio i servizi minimi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei LEP individuati; si accerta l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle regioni



Unione Generale del Lavoro

per il loro finanziamento; si consente un'integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale.

In assenza dei LEP, la definizione dei fabbisogni standard si è finora basata sostanzialmente sui livelli storici di copertura dei servizi, sebbene, per alcune funzioni, il livello storico non sempre risulti coerente con la tutela dei diritti civili e sociali. L'attività di definizione dei fabbisogni e dei costi standard ha come obiettivo, infatti, di superare il criterio della spesa storica. Si attuerebbe così quella transizione da un'attribuzione basata su risorse vincolate alla spesa storica (che penalizza chi ha meno servizi, o chi spende meglio) ad un criterio maggiormente qualitativo, legato alle effettive esigenze e condizioni del territorio. In questo contesto sarebbe auspicabile, non solo un adeguamento, ma anche una concreta attualizzazione dei servizi essenziali rispetto alle esigenze dei territori, ad esempio in riferimento ai sistemi innovativi di gestione delle emergenze o a quei servizi fondamentali per la cittadinanza, come quelli legati alla sicurezza urbana e più specificatamente ai Servizi di Polizia Locale, che hanno molto a che fare con il benessere e con la qualità della vita percepita dai cittadini, abbassando così in certi contesti urbani, i livelli degli indici di disagio sociale.

Per colmare questo tipo di divari nel 2021 sono stati introdotti i cosiddetti Obiettivi di servizio (OS), grazie ai quali tutti i comuni si vedono oggi riconosciuti dei livelli di copertura minimi sugli asili nido, sui servizi sociali comunali sul trasporto scolastico per gli alunni con disabilità.

Da questo punto di vista, la scelta di procedere sull'implementazione degli obiettivi di servizio attuata di recente può essere vista come un passo verso l'adozione dei LEP.

Oggi l'obiettivo del sistema di perequazione deve essere, come previsto dalla norma, garantire in modo omogeneo sul territorio nazionale il diritto dei cittadini a usufruire di servizi qualitativamente e quantitativamente adeguati e favorire lo sviluppo d'impresa. La definizione dei LEP e quindi dei fabbisogni e dei costi standard delle regioni, con la conseguenza diretta di adeguare i servizi offerti dalla Pubblica Amministrazione alle esigenze reali della popolazione, risulta un obiettivo prioritario anche in previsione di una valorizzazione delle imprese italiane per favorire l'innalzamento dei livelli occupazionali nel nostro Paese, in particolare al Sud. Infatti, la qualità dei servizi e l'adeguato sviluppo territoriale risultano un vero e proprio snodo dei livelli competitivi dello Stato e di certo favoriranno la transizione e l'innovazione digitale a livello nazionale. Proprio a tutela delle regioni che oggi presentano il gap strutturale maggiore, considerate



Unione Generale del Lavoro

nell'ambito della gestione le più bisognose e deficitarie in termini di crescita economica e sociale, l'entità e l'utilizzo del fondo perequativo dovrebbe essere sottoposto all'approvazione della Conferenza Stato-Regioni in modo da favorire il confronto e rispettare i vari livelli di rappresentanza. Oggi si deve infatti prediligere un criterio qualitativo, legato alle effettive esigenze e condizioni delle singole Regioni, che abbia riguardo e soddisfi le istanze promanate dai territori definendo in modo coerente ordini di priorità ed interventi da effettuare con criteri ispirati alla sostenibilità economica, ma soprattutto a quella sociale.

La preoccupazione per gli effetti dell'introduzione dell'autonomia differenziata nel Mezzogiorno è legittima da parte dei cittadini, ma l'introduzione della stessa potrebbe rappresentare un'assunzione di responsabilità da parte delle classi dirigenti del Meridione. Ciò implica che il gap infrastrutturale del Sud venga immediatamente colmato da un piano straordinario di interventi. In tal senso, i fondi del PNRR rappresentano un'importante opportunità per rilanciare gli investimenti nel Mezzogiorno ed in Italia, in politiche industriali e occupazionali, con il fine di imporre un approccio costruttivo da parte di tutti gli attori sociali. L'introduzione dell'autonomia differenziata con la definizione dei LEP regionali, potrebbe rappresentare infatti una riforma organica dell'Italia. È chiaro che accanto alla riforma e alla definizione certa delle prerogative in capo ad ogni regione, è importante sostenere le economie del Mezzogiorno con importanti investimenti economici proprio per favorirne la crescita. Definire dei livelli essenziali di servizi e prestazioni può aiutare a evidenziare le differenze tra regioni su tutto il territorio nazionale con il fine, però, di trovare delle soluzioni concrete alle disuguaglianze in atto, individuando, altresì, dei percorsi correttivi per rendere le risorse davvero omogenee tra le varie regioni. La creazione di una ZES unica per il Meridione si inserisce fra i progetti di crescita e di sviluppo dedicati al Sud, anche in questo caso è necessario prestare la massima attenzione a non appesantire la macchina burocratica. È molto importante accompagnarne le fasi attuative sostenendo le peculiarità economiche dei territori, non depotenziando o marginalizzando le aree depresse, ma favorendone invece lo sviluppo. Come UGL siamo consapevoli dell'importanza che rappresentano le autonomie locali, pertanto auspichiamo politiche occupazionali e investimenti infrastrutturali adeguati per rilanciare la crescita e l'occupazione nelle regioni meridionali.

In questo contesto, il raggiungimento degli obiettivi legati al PNRR offrirebbe una vera occasione di riallineamento tra i territori e soprattutto costituirebbe lo



Unione Generale del Lavoro

strumento fondamentale per portare finalmente a termine la riforma dell'assetto istituzionale dello Stato, necessaria e fondamentale per l'evoluzione del nostro Paese e per il raggiungimento di quei livelli organizzativi e gestionali richiesti dai tempi e dal contesto internazionale contemporaneo.

Questa impostazione, basata su un criterio di responsabilizzazione dei singoli territori, dando il via a meccanismi virtuosi basati sulla leale collaborazione e che consentano di mettere a sistema le buone pratiche, ottenendo contestualmente un miglioramento dei livelli di controllo della spesa, risulta auspicabile.

Tutto ciò si dovrà attuare nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, oltre che del principio solidaristico, valutando una rivisitazione dell'attribuzione di funzioni e competenze che valorizzi la capacità di pianificazione strategica dei territori.

La valutazione UGL sul Disegno di legge è sostanzialmente positiva, considerando le premesse finora espresse e le mediazioni e modificazioni in sede di Conferenza Stato Regioni che sono state già assunte e inserite nel Disegno di legge.

Rimangono tuttavia alcuni dubbi circa i rischi legati all'applicazione del Disegno di legge, soprattutto relativamente ad alcune materie potenziali oggetto di devoluzione.

L'oggetto primario delle devoluzioni, quello che anche a causa del suo peso in termini economico finanziari sui bilanci regionali e statali, risulta avere l'impatto principale nell'ambito dell'applicazione della riforma è quello sanitario. In questo ambito le preoccupazioni sono legate sia all'analisi dei Livelli essenziali di assistenza (LEA), da cui giunge la certificazione dei livelli qualitativi dei servizi sanitari e soprattutto un'aspettativa di vita inferiore per i residenti nelle regioni del Sud con maggiore disagio sociale, prospettando, in caso di un'applicazione non perfetta della legge, un aumento delle problematiche ed un ulteriore incremento del divario in termini sociali.

Per quanto concerne invece la funzione relativa alla Tutela e sicurezza sul lavoro abbiamo perplessità rispetto al fatto che tali ambiti possano porsi in contrasto con materie di competenza statale esclusiva, creando possibili corto circuiti con l'eventuale legislazione regionale, ad esempio in relazione ai livelli essenziali salariali ex art. 36, al principio della retribuzione sufficiente.



C'è poi la questione legata alla disciplina del collocamento, soprattutto nella misura in cui coinvolga soggetti privati nell'opera d'intermediazione del mercato del lavoro.

Ulteriori dubbi permangono su materie quali la gestione delle Professioni. Le professioni connesse ad un interesse costituzionalmente rilevante necessitano dell'istituzione di un Ordine professionale nazionale unitario che curi la tenuta degli albi e controlli il possesso dei requisiti richiesti.

Più in generale, la frammentazione delle competenze in alcuni ambiti di intervento pubblico di primaria rilevanza, che potrebbe derivare da un consistente decentramento a favore delle singole regioni, potrebbe creare pesanti inefficienze economiche, ridurrebbe la trasparenza delle politiche pubbliche per i cittadini, rendere difficili le scelte delle imprese che operano su scala nazionale, che sarebbero obbligate a misurarsi con assetti regolativi e/o normativi differenziati sul territorio. È evidente che, di fronte ad effetti di tale portata, una soluzione ragionevole dell'autonomia differenziata richiederà che tutti gli attori istituzionali, regioni e governo, guardino innanzitutto alla tenuta del Paese, evitando decentramenti massicci di funzioni e limitando le richieste di integrazione delle competenze già oggi regionali.

Altro problema è dove trovare le risorse per finanziare i LEP. Se da un lato, l'art. 4 del Disegno di Legge stabilisce *“che qualora dalla determinazione dei Lep (...) derivino nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, si potrà procedere al trasferimento delle funzioni solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi di stanziamento”*, dall'altro lato, l'art. 8, al primo comma, dice che dall'applicazione della legge e delle conseguenti intese *“non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”* ed infine, al terzo comma, che è garantita *“l'invarianza finanziaria (...) per le singole regioni che non siano parte dell'intesa”*. Cosa succede dunque se, per esempio, la stima dei LEP per le regioni che stipulano le intese conduce ad un fabbisogno di risorse superiore a quelle attualmente impiegate dallo Stato (la cosiddetta “spesa storica”) per fornire gli stessi servizi nella regione? In questo caso, il Disegno di Legge prevede che le risorse aggiuntive rispetto allo storico dovranno essere trovate all'interno del bilancio dello Stato, aumentando quindi le aliquote sui tributi erariali o riducendo la spesa dello Stato da qualche altra parte. Aumentare le tasse sembra molto difficile, se non improbabile, vista la già elevata pressione fiscale. Si dovrebbe intervenire sulla riduzione della spesa, ma sempre sulla base del Disegno di Legge, la spesa per i LEP nelle altre regioni non può essere ridotta. Dunque, lo Stato dovrebbe agire sulla



Unione Generale del Lavoro

propria spesa residua, le funzioni di competenza esclusiva dello Stato elencate al primo comma dell'articolo 117. Ma queste includono servizi assai rilevanti quali giustizia, previdenza sociale, ordine pubblico e sicurezza, perequazione delle risorse finanziarie: sembra una strada impervia.

Va ribadito che applicazioni anomale della norma e mancati controlli in fase di formazione e trasformazione degli accordi potrebbero comportare danni considerevoli al tessuto sociale dello Stato. D'altronde, come insegna la storia, le riforme che incidono sull'assetto istituzionale di uno Stato sono sempre rischiose ed il modo migliore per affrontare il rischio, superando i problemi legati al rapporto con i territori e i cittadini e l'interpretazione reale dei bisogni, è la partecipazione alle decisioni di tutte le parti coinvolte. Per questo motivo si auspica l'inserimento delle parti sociali come soggetti utili e presenti nello svolgimento dei processi, sia di trasferimento delle funzioni e delle risorse in fase di definizione degli accordi e dei LEP, che nella fase di monitoraggio e controllo. Questo consentirebbe l'ascolto del territorio e favorirebbe la comunicazione e l'interscambio, fungendo da utile collegamento con il corpo sociale. Sarebbe anche importante valutare e rivedere il rapporto di connessione e le modalità di trattativa, anche in fase di devoluzione delle funzioni da parte regionale, che intercorre tra le Regioni e gli Enti Locali Territoriali, Città Metropolitane, Province e Comuni, che dovrebbero essere valorizzati e non più soltanto "consultati" rispetto a temi che li riguardano direttamente, proprio in ossequio al principio costituzionale di sussidiarietà.

Catanzaro, lì 12/02/2024.

**UGL CALABRIA**