



## *Il Presidente della Regione*

### **Audizione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.**

### **Missione in Abruzzo per indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali**

**L'Aquila, 19 febbraio 2024, ore 11.30**

## **MEMORIA**

### **1. Premessa**

1.1 Nell'ambito del percorso finalizzato al riconoscimento di forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie ai sensi dell' art.116 Cost. si pone come cruciale la questione della predeterminazione dei livelli essenziali delle prestazioni, come attività necessaria e propedeutica all'avvio di qualsivoglia processo di nuova regolamentazione delle competenze regionali, tale da garantire i diritti civili e sociali in modo uniforme sull'intero territorio nazionale per "il pieno superamento dei divari territoriali".

In tale prospettiva la determinazione dei LEP assume il ruolo centrale come perno volto a garantire l'equità e l'unitarietà dell'intervento pubblico e a fornire il riferimento necessario per determinare le risorse da destinare alle Regioni che fanno richiesta di maggiore autonomia a tutela delle stesse e delle rimanenti Regioni.

A tale riguardo la giurisprudenza costituzionale è recentemente intervenuta a chiarire (cfr. sentenza n. 220 del 2021) che 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 ( cfr. in conformità anche le sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).

In particolare, la Corte costituzionale, nella sentenza n. 72/2020, ha precisato che «la determinazione, il finanziamento e l'erogazione dei LEA compongono un sistema articolato il cui equilibrio deve essere assicurato dalla sinergica coerenza dei comportamenti di tutti i soggetti coinvolti nella sua attuazione».

In tale prospettiva, pertanto, l'articolo 1, comma 791, della l. n. 197/2022 prevede che «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, quale soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile 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 allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni».

L'individuazione dei LEP si pone così a garanzia del principio di uguaglianza in quanto essi rappresentano il parametro delle prestazioni minime fissato con norma suscettibile di variazione esclusivamente verso una soglia superiore di crescita delle tutele per i cittadini e consentono, al contempo, il rafforzamento e l'allargamento del perimetro dei diritti esigibili nei diversi ambiti delle politiche pubbliche.

1.2 Come è stato tuttavia rilevato, pur essendo essenziali per l'applicazione dei principi del Titolo V della Costituzione, l'individuazione concreta dei LEP è stata ostacolata in passato da diversi fattori, a partire dalla mancanza di una chiara definizione della loro natura e delle loro caratteristiche e, fatti salvi gli ambiti sanitari e dell'assistenza sociale, tutt'ora il quadro si presenta frammentato ed eterogeneo in ragione sia della complessità tecnica della caratterizzazione del loro nucleo essenziale, sia delle difficoltà registrate sul piano finanziario, posto che i LEP costituiscono la base per calcolare la soglia di spesa necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, soglia che deve essere finanziata su tutto il territorio, rispettando l'equilibrio della finanza pubblica.

Inoltre, nel processo di determinazione e nel finanziamento dei LEP particolare rilievo assume la definizione dei fabbisogni e dei costi standard, vale a dire, l'ammontare di risorse necessarie all'erogazione delle prestazioni e i relativi costi. Attraverso la loro definizione, infatti, è possibile individuare l'impatto sulla finanza regionale derivante dall'erogazione dei LEP che siano già stati individuati; si accerta l'adeguatezza delle risorse a disposizione delle Regioni per il finanziamento dei LEP; si consente una integrazione di tali risorse, ove insufficienti, mediante il fondo perequativo statale; è possibile operare successive integrazioni delle stesse prestazioni da includere nel novero dei LEP.

Come ricostruito anche dai documenti parlamentari, tuttavia, in assenza di LEP, la definizione dei fabbisogni standard si è invece 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, che riflettendo, in linea di mera consequenzialità, i preesistenti squilibri tra le diverse Regioni, finisce per mostrarsi limitativo e non sempre caratterizzato da parametri efficaci di equità, in un'ottica di garanzia uniforme dei diritti civili e sociali.

## **2. Contributo della Regione Abruzzo**

2.1 La Regione Abruzzo ha provveduto a riscontrare - come da documentazione allegata- la nota del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie prot.0000483-P-09/02/2023 ad oggetto "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione" - istituzione della cabina di regia per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP)." e recante l'invito a contribuire all'avvio dei lavori della Cabina di regia di cui all'articolo 1, comma 793, lettere a) e c), della legge n. 197/2022 (Bilancio di previsione dello stato per l'esercizio finanziario 2023 e bilancio pluriennale 2023-2025), trasmettendo le risultanze della ricognizione - effettuata per ciascuna delle materie previste dall'art.116, terzo comma, della Costituzione - del quadro normativo e delle funzioni amministrative esercitate direttamente dalla Regione ovvero delegate o comunque attribuite agli enti locali con i relativi dati della spesa dell'ultimo triennio, come previsto dalla normativa sopra richiamata.

Si deve osservare al riguardo che l'introduzione di LEP che implicino l'aumento dei livelli delle prestazioni nelle realtà più deficitarie in Abruzzo non può che richiedere necessariamente il reperimento di risorse per finanziarli, che, dati i vincoli di bilancio, potrà avvenire attraverso una

redistribuzione di quelle esistenti fra gli Enti interessati attraverso meccanismi perequativi di natura finanziaria. Per questo motivo l'introduzione di nuovi LEP dovrà essere associata allo stanziamento di apposite risorse al fine di potenziare i servizi che ne necessitano e realizzare un percorso di graduale convergenza con le Regioni con livelli più elevati di prestazioni, con indubbi benefici per la collettività abruzzese.

Successivamente all'avvio delle intese (che per la Regione Abruzzo potrebbero avere ad oggetto la materia della protezione civile e governo del territorio e quella della tutela e valorizzazione dei beni culturali, del paesaggio e promozione e organizzazione di attività culturali), l'eventuale fissazione di nuovi LEP per servizi su cui le norme attuali non garantiscono l'uniformità sul territorio richiederà pertanto, a fini perequativi, un incremento di spesa nelle Regioni con livelli di fornitura più bassi. Andrà in questo caso assicurata la revisione delle compartecipazioni per garantire l'eventuale copertura dei maggiori fabbisogni e, al contempo, il concorso al finanziamento delle Regioni deficitarie.

2.2 Accanto ad una perequazione finanziaria da assicurare con sufficienti risorse correnti, si ritiene tuttavia necessaria anche un'adeguata perequazione infrastrutturale, che, in un'ottica di pieno superamento dei divari territoriali, garantisca eguaglianza ed efficienza alle prestazioni che le infrastrutture offrono effettivamente a cittadini e imprese, direzionando gli interventi nelle realtà più sguarnite (cfr., ad esempio, in Abruzzo il deficit delle strutture ferroviarie nei collegamenti con la Capitale e nell'attraversamento tra il versante adriatico e tirrenico). Si consideri, inoltre, come già rilevato, che il divario infrastrutturale ha conseguenze anche in ambito sanitario, limitando la capacità di erogazione dei LEA e favorendo il fenomeno della mobilità sanitaria dei pazienti in favore delle Regioni limitrofe all'Abruzzo, con evidenti riflessi sociali e finanziari.

In tale prospettiva apparirebbe pertanto opportuno un approccio alla perequazione infrastrutturale che superi 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.

Il nuovo approccio potrebbe così garantire una maggiore efficacia nel direzionare gli interventi nelle realtà più sguarnite e che presentano anche maggiori difficoltà ad attivarsi per accedere ai fondi assegnati su basi competitive.

2.3 Per la realizzazione effettiva dei LEP si reputa infine essenziale un attento monitoraggio della relativa attuazione (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), insieme a efficaci sistemi correttivi nel caso di esiti negativi derivanti da detta attività, assicurando altresì il coordinamento tra i livelli di governo che concorrono all'erogazione dei servizi, individuando le rispettive responsabilità, anche ai fini delle sanzioni.

### **3. Conclusioni**

Nella prospettiva di rinnovare il patto fra Regioni, Stato e autonomie che caratterizza il percorso dell'autonomia differenziata secondo il modello delineato dall'articolo 116 della Costituzione - che valorizza le diversità e, dunque, l'autonomia e l'autogoverno regionale e locale, con il necessario bilanciamento di un proporzionato ed efficace uso dei poteri statali di coordinamento, di garanzia dei diritti di tutti i cittadini e di tutela e attuazione degli interessi strategici

del Paese- è pertanto necessario che il Parlamento, il Governo e le istituzioni regionali assumano la responsabilità di iniziative che coniughino gli interessi dei territori con le esigenze di visione strategica e unitaria del sistema Paese, da attuarsi nelle competenti sedi di cooperazione e collaborazione istituzionale.

**Il Dirigente dell'Avvocatura regionale**

**Coordinatore del GdL**

**Avv. Stefania Valeri**

**Il Direttore Generale**

**Arch. Antonio Sorgi**

**Il Presidente della Regione Abruzzo**

**Dott. Marco Marsilio**