

Il Governatore della Banca d'Italia

Ignazio Visco

Roma, 10 ottobre 2023

Cari colleghi,

impegni istituzionali mi impediscono in questo ultimo mese del mio mandato di partecipare personalmente ai lavori del Comitato. Sono tuttavia aggiornato degli sviluppi delle attività e vorrei offrire in quanto segue, sperando di fare cosa utile per la discussione, alcune considerazioni.

Osservazioni generali

Nelle settimane successive alla pausa estiva sono circolati tre distinti documenti, contenenti elenchi di potenziali LEP e criteri per la loro classificazione. Le diverse proposte di classificazione miravano a definire un metodo per selezionare, nell'ambito della lista di 223 LEP potenziali, un nucleo di misure da sottoporre a una successiva valutazione quantitativa.

Dall'esame dei documenti fin qui prodotti mi pare emergano due ordini di criticità.

Un primo punto riguarda le misure non ricomprese nel sottoinsieme dei LEP effettivi (o perché assenti ex ante dall'elenco dei 223 LEP potenziali o perché escluse ex post da quest'ultimo per l'applicazione dei criteri di selezione proposti). La selezione dei LEP ha però implicazioni rilevanti ai fini dell'attivazione dell'autonomia differenziata. Il DDL AS 615 attualmente all'esame del Parlamento dispone infatti che nelle materie o ambiti di materie non presidiati dai LEP si possa dare corso sin da subito ai negoziati per il trasferimento di funzioni, risorse umane, finanziarie e strumentali alle Regioni che ne facciano richiesta. La maggiore (o minore) selettività nell'individuazione dei LEP e delle connesse prestazioni non è quindi neutra, ripercuotendosi sulla dimensione degli spazi disponibili per la differenziazione territoriale delle politiche pubbliche. Mi pare pertanto cruciale che l'insieme dei LEP individuato nelle varie proposte sia esaustivo delle dimensioni che si intendono preservare come territorialmente uniformi e garantite su tutto il territorio.

Al Presidente del CLEP Prof. Sabino Cassese

Ai membri del Comitato

Per verificare che tale condizione sussista può essere utile confrontare l'elenco dei LEP contenuti nel documento del 25 settembre con la lista delle funzioni richieste dalle Regioni che hanno già stipulato accordi preliminari per l'autonomia differenziata. In materia di sanità, ad esempio, secondo il documento di lavoro del Comitato l'elenco dei LEP effettivi si sovrapporrebbe di fatto a quello dei LEA, prestazioni già di competenza regionale nell'assetto attuale; le funzioni richieste dalle Regioni che hanno già sottoscritto accordi preliminari riguardano nello specifico il riconoscimento di maggiore autonomia in materia di gestione e retribuzione del personale, regolamentazione dell'attività libero-professionale, accesso alle scuole di specializzazione (compresa la stipula di specifiche tipologie contrattuali), politiche tariffarie, valutazioni di equivalenza terapeutica dei farmaci, istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi. Una riflessione circa l'importanza di valutare tali temi ai fini della determinazione dei LEP (estesa anche a funzioni afferenti ad altre materie) aiuterebbe a comprendere le eventuali conseguenze di una differenziazione lungo dimensioni che al momento non sembrano essere considerate nella configurazione dei LEP attualmente proposta.

Il secondo punto riguarda le caratteristiche delle prestazioni annoverate fra i LEP effettivi.

Con riferimento a questo secondo ordine di problemi, da una lettura della documentazione inviata dalla Segreteria del Comitato si rileva che le prestazioni qualificate come LEP effettivi nel documento del 25 settembre (perché in linea di principio misurabili in termini di spesa corrente o in conto capitale) sono nella maggior parte dei casi formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio. Gli stessi "criteri di misurabilità" tendono a definire la platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni, ma non appaiono collegati con il contenuto specifico di queste ultime, che rimane in larga parte indeterminato. Sembra così conseguire un'interpretazione (restrittiva) del mandato del CLEP volta a limitarlo a una ricognizione sistematizzata della legislazione vigente, senza entrare nella formulazione di possibili declinazioni operative delle disposizioni connesse con diritti civili e sociali (quali risulterebbero, ad esempio, dall'individuazione di criteri di misurabilità espressi in termini di indicatori, rapporti, o tassi di copertura). Come è stato più volte precisato nel corso delle riunioni, l'adozione dei LEP è una prerogativa che compete al decisore politico; mi sembra però che non possiamo non chiederci se non spetti al Comitato anche la valutazione delle possibili definizioni operative dei LEP e delle connesse implicazioni finanziarie, essenziali perché le decisioni politiche possano essere assunte in maniera consapevole e sulla base di valutazioni complete. Una definizione puntuale dei LEP, che ricomprenda anche la loro declinazione operativa, aiuterebbe, oltre che a comprendere il potenziale impatto di bilancio, anche, in prospettiva, la rendicontazione e la verifica delle prestazioni erogate (e corrispondentemente delle spese sostenute). L'orientamento dei lavori del Comitato sembra tuttavia prospettare che sia la Commissione tecnica fabbisogni standard ad assorbire di fatto queste funzioni, demandandole non solo il compito di formulare "ipotesi su costi e fabbisogni standard" (come previsto dal DPCM 23 marzo 2023), ma anche di stabilire il contenuto e il livello delle prestazioni essenziali, passaggio indispensabile per la quantificazione finanziaria dei LEP. In effetti va osservato come sia anche finora mancata un'attività di quantificazione relativa alla "spesa storica", attività che il Comitato avrebbe dovuto condurre in parallelo alla ricognizione della legislazione vigente (cfr. art. 2a DPCM 23 marzo 2023).

In sintesi le scelte di metodo sulla selezione e sulla definizione del contenuto dei LEP effettivi hanno conseguenze di rilievo, poiché incidono sulle prestazioni minime da garantire sul territorio. Tali scelte hanno anche ricadute politiche significative: quanto più è circoscritto l'insieme dei LEP effettivi e quanto più vaga è la loro definizione, tanto più è ampio il menu di funzioni negoziabili in sede di

richiesta di autonomia differenziata da parte delle Regioni. Si tratta di questioni che andrebbero quindi valutate accuratamente, per la loro rilevanza ai fini del coordinamento delle politiche pubbliche e della sostenibilità finanziaria, nonché, come è ovvio, dell'equità nell'accesso alle prestazioni. Nella sua funzione il CLEP, per la ricchezza delle competenze di chi lo compone, può svolgere un importante servizio, offrendo a questo riguardo riflessioni e valutazioni utili per decisioni politiche informate e consapevoli. L'esigenza di un esame più approfondito, anche con un più esteso confronto con esperti dei vari settori, è stata manifestata in più occasioni, ma rischia di essere disattesa, considerate le scadenze temporali e le conseguenti limitazioni analitiche attribuite ai dei lavori del Comitato.

Un'ulteriore considerazione non può non riguardare i riflessi potenziali sugli equilibri finanziari. Nei lavori e nella documentazione che finora li riassume non mi sembra sia emersa con sufficiente forza l'importanza di mantenere un legame rispetto al dibattito e al processo di definizione della cornice che regolerà gli aspetti finanziari e di governo dell'autonomia differenziata. Ritengo che sia questo un aspetto importante da mantenere ben presente nel quadro della discussione. L'analisi condotta dal sottogruppo IX di cui ho fatto parte ha correttamente evidenziato che non sono individuabili diritti sociali e civili diretti (e quindi la necessità di definire LEP) nella materia 'coordinamento della finanza pubblica'. È importante, tuttavia, che i due processi (dibattito e definizione dei LEP e dell'architettura finanziaria) non vengano completamente separati. La valutazione dell'impatto sulla finanza pubblica e sui rapporti finanziari fra Stato e Regioni e la conseguente distribuzione delle risorse pubbliche costituisce un elemento cardine, insieme con la definizione dei LEP, per la valutazione delle scelte che si compiono nel processo di definizione dell'autonomia differenziata, influenzandosi l'una con l'altra. Mi pare essenziale che i rischi per il bilancio pubblico vengano valutati (incluso il possibile impatto sul governo della spesa nel suo complesso) e che le relazioni finanziarie tra Stato e Regioni e gli strumenti di finanziamento delle prestazioni vengano definiti in modo trasparente, efficiente e coerente. Ne discende in particolare la possibilità di garantire i corretti incentivi nella gestione delle risorse pubbliche da parte delle amministrazioni.

Osservazioni specifiche

In quanto segue fornisco alcune osservazioni più specifiche sulla lista di LEP effettivi proposti nel documento di lavoro del 25 settembre scorso, come esempio di temi e aspetti di dettaglio che richiederebbero un'attenta riflessione.

Tutela della sicurezza del lavoro – I LEP effettivi ancorati alla spesa corrente o a quella in conto capitale (colorati in verde o in giallo secondo la tassonomia proposta nel documento) sono spesso generici e non riferibili a prestazioni specifiche, quali, ad esempi, quelle che riguardano i percorsi di reinserimento, aggiornamento, riqualificazione professionale o di inclusione nel mondo del lavoro; anche il LEP che riguarda l'istituzione obbligatoria di centri per l'impiego CPI è privo di declinazioni operative.

Istruzione – Anche in questo ambito i LEP, per quanto associabili a spese correnti o in conto capitale, sono formulati in modo essenzialmente astratto per cui è difficile valutarne la portata concreta. Ad esempio, in materia di assetti didattici il LEP "prescrive che siano uniformemente declinati, a livello statale, la definizione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio, del primo e del secondo ciclo di istruzione, secondo la scansione in gradi di istruzione, per tutto il territorio nazionale, ai fini della fruizione del diritto-dovere all'istruzione": non è chiaro se tale formulazione possa ricomprendere l'individuazione di uno standard nazionale relativo all'offerta del modulo orario a

tempo pieno (l'estensione del tempo pieno scolastico è fra le linee di intervento finanziate dal PNRR). In materia di inclusione la formulazione del LEP è quasi tautologica ("si prescrive che sia assicurata l'inclusione scolastica..."), ma non vi è alcun tentativo di declinare operativamente la prestazione, ad esempio in termini di rapporto fra insegnanti di sostegno e alunni con disabilità. Analogamente la formulazione astrattamente prescrittiva del LEP relativo al diritto allo studio non consente di enucleare alcuna ipotesi di prestazione in termini di disponibilità del servizio mensa (altra misura considerata nel PNRR) o del servizio di trasporto scolastico. In materia di edilizia scolastica o di dotazioni tecnologiche si richiamano principi generici già presenti nella legislazione vigente (quale il "diritto alla connessione veloce") senza alcuna ipotesi specifica sulle prestazioni annesse a tale principio: sarebbe ipotizzabile ad esempio un LEP infrastrutturale in termini di disponibilità di palestre (altra misura prevista dal PNRR)? Più in generale, in materia di istruzione resta sullo sfondo l'interrogativo sulla compatibilità dei LEP individuati nel documento con le richieste di autonomia relativamente al dimensionamento e agli aspetti retributivi del personale scolastico avanzate da alcune Regioni.

Tutela e valorizzazione dei beni culturali – Viene escluso dalla lista dei LEP effettivi, in quanto classificato come semplice principio generale (colorazione rossa), il LEP relativo alla presenza di specifiche figure professionali nell'organigramma di strutture ed enti; sarebbe tuttavia disponibile in questo caso un criterio di misurazione e la prestazione in termini di requisiti di personale potrebbe essere facilmente specificata; anche il LEP di garanzia del decoro dei beni monumentali potrebbe essere declinato operativamente e invece è derubricato come vincolo di uniformità assoluta.

Alimentazione – Viene formulata la proposta di considerare l'accesso all'acqua potabile come "vincolo di uniformità assoluta", ma dalla descrizione fornita sembra in linea di principio possibile enucleare un LEP in termini di livelli minimi di prestazioni del servizio idrico da assicurare in ogni ambito territoriale ottimale.

Ordinamento sportivo – Le proposte sono formulate anche in questo caso in modo generico; in materia di diritto all'educazione motoria nelle scuole primarie non vi sono riferimenti a eventuali prestazioni essenziali in termini di disponibilità di palestre negli edifici scolastici (misura prevista nel PNRR); il diritto allo studio e alla formazione con riguardo a obiettivi di inclusione sociale viene classificato come disposizione di carattere generale, ma anche in questo caso sembrano configurabili prestazioni minime in termini di formazione sportiva per gli studenti affetti da disabilità e standard in termini di adeguamento delle attrezzature sportive.

Tutela della salute – Questa materia non è considerata espressamente nel documento inviato il 25 settembre, ma è comunque analizzata nei documenti precedenti. In particolare nella proposta inviata il 12 settembre vengono richiamati alla lettera e definiti come LEP i LEA già applicati nel comparto sanitario; a questi si aggiungono ulteriori LEP desunti dalla disciplina esistente in materia di assistenza territoriale e telemedicina, ma senza alcuna declinazione operativa. Nell'ambito della medicina territoriale sono ipotizzabili criteri di misurabilità espressi in termini di tassi di copertura (es. numero di medici o pediatri di base ogni mille abitanti, posti letto in case o ospedali della comunità ogni mille abitanti ecc.). Inoltre valgono le considerazioni più generali svolte sopra in merito alla conciliabilità della lista dei LEP con le richieste di autonomia già formulate dalle Regioni.

Porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione – Non appare condivisibile la proposta di derubricare a disposizioni di carattere generale (colore rosso) i LEP relativi agli ambiti

del servizio pubblico poiché diversi degli aspetti richiamati nel testo quali “le esigenze essenziali di mobilità dei cittadini”, “gli obblighi di servizi di linea in termini di relazioni da servire; frequenze; orari; periodicità; e garanzia della disponibilità di posti a sedere per selezionate categorie di utenti”, nonché i “livelli di determinazione della tariffe all’utenza” ben si prestano a specificazioni di standard quali-quantitativi del servizio.

Nello scusarmi per l’estensione di queste note, rivolgo a tutte e tutti un cordiale saluto.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "G. Nise".