

Massimo Villone

La voce del Mezzogiorno contro il ddl Calderoli

L'esito negativo dei referendum dell'8 e 9 giugno e la bassa partecipazione sono, nella lettura della maggioranza, un obiettivo assist al governo e alle sue politiche. Una valutazione che le opposizioni contestano. Del resto, già nei giorni precedenti il voto erano emersi segnali di un'accelerazione sui temi delle riforme. Traspariva la convinzione che lo scoglio del voto popolare sarebbe stato superato. Una convinzione resa poi ancor più visibile dalla campagna per il non voto condotta dalla destra ai massimi livelli.

L'autonomia differenziata è stata tra i primi segnali degli intenti della maggioranza, con l'approvazione (unanime) in Consiglio dei ministri del ddl sulla delega legislativa per i livelli essenziali di prestazione (LEP). Dopo la sentenza 192/2024 della Corte costituzionale era emersa nelle opposizioni qualche opinione nel senso che si rendeva necessaria una integrale riscrittura della legge 86/2024, perché il disegno di Calderoli aveva ricevuto un colpo mortale. Un *wishful thinking*. Era infatti ovvio che la maggioranza avrebbe seguito una strategia di massima riduzione del danno. Dunque, nessuna riscrittura generale della legge 86, e riformulazione solo se e in quanto indispensabile.

La sentenza della Corte era giuridicamente cogente solo nelle parti in cui si dichiarava una formale incostituzionalità (le norme sulla delega legislativa per i Lep). Per le restanti parti non colpite dalla censura di illegittimità la sentenza, pur di indubbio valore di principio, era invece in termini giuridici affidata per la futura attuazione all'interprete e al legislatore. Forte e insuperabile per un verso, più debole e cedevole per un altro. Certo, è sempre possibile un ritorno in via incidentale o principale alla Consulta, che nella decisione esplicitamente anticipa la propria attenta vigilanza. Ma il decorso del tempo in vista di un nuovo pronunciamento aprirebbe la strada a scelte in astratto censurabili, ma difficilmente reversibili.

Cogliamo, così, l'importanza della inammissibilità dichiarata dalla Corte costituzionale, con una pronuncia sbagliata e non condivisibile (10/2025) del quesito abrogativo della legge 86/2024. Per questo dopo la 10/2025 ho proposto di ripartire immediatamente con un nuovo quesito, riformulato sulla base della sentenza 192. È stato un errore non accogliere la proposta. Avrebbe consentito di mantenere il fortissimo avviamento dato dal sostegno di 1300000 elettrici ed elettori al quesito dichiarato inammissibile, per di più affiancando con la

nuova raccolta firme la campagna per il voto dell'8 e 9 giugno. L'esito negativo nelle urne conferma oggi l'errore.

Rimane peraltro indispensabile mantenere nei modi possibili alto il contrasto all'accelerazione data con il ddl sulla delega legislativa per i Lep. A questo fine 34 Testa al Sud presenta oggi la documentazione che segue. Le chiavi di lettura principali possono sintetizzarsi in sei punti.

Primo. I livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost., e invero tutto il Titolo V, non possono leggersi al di fuori della più complessiva architettura costituzionale. In specie, vanno considerati i Principi fondamentali e la Parte I della Costituzione. Particolare rilievo assumono l'art. 2, sui diritti inviolabili, l'art. 3.2, sul superamento degli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla partecipazione, l'art. 4, sul diritto al lavoro, e in generale tutti gli articoli sui diritti cd sociali, a partire dalla salute e l'istruzione, che sono una novità radicale della Costituzione del 1948 rispetto alla precedente esperienza statutaria.

Secondo. Il complesso delle norme richiamate mette in evidenza che la Costituzione assume come obiettivo di fondo l'eguaglianza sostanziale e la solidarietà. Non si negano divari e diseguaglianze esistenti, ma si persegue il fine di ridurli e per quanto possibile superarli. Questo dà un senso preciso anche al richiamo dell'autonomia posto nell'art. 5. Una Repubblica di diseguali non sarebbe mai "una" e indivisibile.

Terzo. I Lep sono elemento dell'architettura generale, e non possono essere considerati come strumentali limitatamente all'attuazione dell'autonomia differenziata, come invece fa il ddl Calderoli. Sono invece direttamente e immediatamente strumento per combattere divari e diseguaglianze. Lo stesso art. 116.3 sull'autonomia differenziata non può essere letto come paradigma generale di riferimento per tutto il Titolo V. È invece una norma in deroga, assoggettata come tale a una stretta interpretazione. La piena aderenza del Titolo V al modello complessivo qui richiamato è poi confermata dall'art. 119, che orienta verso l'eguaglianza e la solidarietà tra territori il tema specifico del federalismo fiscale.

Quarto. Una corretta definizione del ruolo dei Lep nel sistema non si ottiene con l'approccio puramente descrittivo e limitato al metodo assunto nel ddl Calderoli. La più generosa delle letture ci dice che la proposta pone criteri per definire i Lep. Ma nulla su quali contenuti puntuali e specifici di prestazione, come e quanto in quali territori secondo le esigenze, con quali tempi di attuazione. Le scelte che sono il nucleo essenziale dei Lep sono tutte assegnate ai decreti delegati che il governo assumerà, con piena discrezionalità sul come, quanto e

quando. Il parlamento è emarginato e sostanzialmente ridotto a pareri non vincolanti e alla fine nemmeno obbligatori. Le indicazioni della Corte costituzionale sulla necessità di istruttoria approfondita e sul coinvolgimento delle assemblee elettive sono completamente ignorate. L'invarianza di spesa prescritta e il rinvio a futura legislazione per la copertura indica poi che i Lep possano rimanere un mero flatus vocis, in attesa a tempo indeterminato di attuazione, magari il giorno del poi dell'anno del mai.

Quinto. Per questo 34 Testa al Sud ha scelto un approccio del tutto opposto, che parte dalla quantificazione dei divari e delle diseguaglianze oggi esistenti tra i territori. Solo sul fondamento della concretezza dei dati si può disegnare il Lep, quale che sia la funzione interessata. Su quel fondamento si potrà poi individuare la misura delle risorse necessarie a ridurre divari e diseguaglianze, e definire una tempistica secondo le risorse nel tempo disponibili. Questa è l'unica via utile a rendere vitale ed effettivo il ruolo che la Costituzione assegna ai Lep.

Sesto. I dati utilizzati nelle analisi e nelle esemplificazioni contenute nella documentazione qui presentata da 34 Testa al Sud sono pubblici e in vario modo disponibili. Possono dunque essere correttamente portati come contributo nel confronto parlamentare e nella politica di territorio. Questo è importante soprattutto al Sud, dove è necessario estendere e consolidare la consapevolezza dei processi economici e politici e dei gravi problemi in atto, come l'emigrazione dei giovani e lo scenario di una desertificazione progressiva. Su questa base 34 Testa al Sud intende costruire iniziative che rafforzino la voce del Mezzogiorno nella politica nazionale, utilizzando tutti gli strumenti di partecipazione democratica utili a porre i soggetti protagonisti di quella politica nella impossibilità di sottrarsi alle necessarie risposte.

LEP e PEL

Livelli essenziali delle prestazioni e Prestazioni
effettive locali

La proposta di **34 Testa al Sud**

1 La falsa partenza della delega Calderoli

Parte male. Il primo comma del primo articolo del disegno di legge Calderoli per definire i Lep deraglia subito rispetto agli obiettivi costituzionali. La legge delega è infatti predisposta «ai fini della completa attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione». Cioè i Lep diventano un mero strumento intermedio per realizzare l'autonomia differenziata, la quale viene in tale modo rilanciata come se la sentenza 192 della Corte costituzionale non avesse indicato una serie di stringenti adempimenti per poterla attuare in armonia con l'intero corpo della Costituzione.

Il disegno di legge delega parte male perché siamo di fronte a un rovesciamento logico-giuridico: la Carta all'articolo 117 secondo comma lettera m inserisce tra i compiti di esclusiva competenza statale la definizione dei Lep, ovvero dei «Livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale»: un obbligo costituzionale, per cui i Lep vanno definiti indipendentemente dall'attivazione o meno del regionalismo differenziato, il quale peraltro è una mera possibilità che secondo la Corte costituzionale va verificata caso per caso per accertarsi che porti simultaneamente un vantaggio sia a chi la chiede sia a chi resta nel perimetro di competenza statale.

La scelta del ddl Calderoli di finalizzare la delega all'attuazione dell'autonomia differenziata non è soltanto una sbavatura formale ma ha effetti negativi concreti perché tradisce la lettera e lo spirito della Costituzione e spezzetta i diritti civili e sociali in tre parti:

Lep utili per differenziare (esempio: l'Istruzione, Lavoro, Ambiente) Lep non previsti dalla legge 86 (es. Protezione civile, Professioni)

Lep estranei all'autonomia differenziata (es. Trasporto pubblico locale)

Il disegno di legge delega stabilisce di volersi occupare di un gruppo soltanto, il primo, eludendo peraltro una materia, la Tutela della salute. I Livelli essenziali delle prestazioni, invece, vanno definiti con una visione la più ampia possibile per evitare che i vincoli di bilancio rendano effettiva la concreta attuazione solo del Lep o dei Lep arrivati per primi.

2 Una delega strabica

Nel gruppo di materie nelle quali i Lep saranno definiti con lo scopo di arrivare allo spezzatino c'è l'Istruzione. Nel secondo gruppo, quello per il quale non si individuerà alcun Lep nonostante la Corte costituzionale avesse chiesto di individuare le specifiche funzioni per le quali potrebbe esserci un impatto sui diritti civili e sociali c'è la Protezione civile. Nel terzo gruppo, quello esterno al perimetro delle 23 materie per le quali è ipotizzabile il regionalismo differenziato, c'è il Trasporto pubblico locale. Quindi siamo di fronte a un disegno di legge strabico, che guarda all'Istruzione non come un campo fondamentale per la Repubblica ma come l'oggetto dei desideri delle regioni ordinarie che chiedono l'autonomia; siamo al cospetto di un disegno di legge che rifiuta di vedere - nonostante sia stato esplicitamente richiesto dalla sentenza 192 del 2024 - se materie non-Lep come la Protezione civile o le Professioni abbiano impatto su diritti civili e sociali; siamo inoltre nello stesso tempo di fronte a un disegno di legge del tutto cieco in merito a livelli essenziali di prestazione su materie che non sono nelle mire delle regioni perché già regionalizzate, come il Trasporto pubblico locale, mentre è semmai proprio dove i servizi sono forniti a livello territoriale che la garanzia di uno standard di qualità e quantità nazionale è prezioso per il cittadino.

3 Partire dalle Prestazioni effettive locali (PEL)

Cosa avrebbe dovuto fare invece un disegno di legge delega in materia di Lep? Le seguenti cose.

Una ricognizione di quelli che qui battezziamo PEL, ovvero le Prestazioni effettive locali a garanzia di diritti civili e sociali, partendo dai tre grandi comparti dell'istruzione, della salute, del trasporto pubblico. Bisogna inoltre tener conto della disponibilità di servizi pubblici essenziali nei settori idrico, energetico, della comunicazione e della effettiva fruibilità e tutela dei beni culturali e ambientali. Una ricognizione quindi non delle leggi, come ha fatto il Clep guidato da Sabino Cassese, ma delle prestazioni in concreto disponibili per i cittadini. Un lavoro peraltro già avviato dal governo Draghi con il

coordinamento del ministero delle Infrastrutture ai fini della perequazione infrastrutturale e quindi nella disponibilità del governo. Nelle schede che accompagnano il dossier messo a punto dall'associazione 34 Testa al Sud ci sono degli esempi, non esaustivi, delle ricognizioni dei divari in alcuni settori chiave.

La ricognizione delle Prestazioni effettive locali è la premessa per attuare il secondo comma dell'articolo 3 della Costituzione, ovvero per rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini e impediscono il pieno sviluppo della persona umana.

4 Riscrivere la legge 86 del 2024

L'approvazione in Consiglio dei ministri il 19 maggio 2025 del disegno di legge delega sui Lep elude la necessità di una profonda revisione di quel che resta della legge 86 del 2024 sull'attuazione dell'autonomia differenziata. Rifiuta insomma di rispondere alle esigenze evidenziate dalla Corte costituzionale nella sentenza 192 e in particolare alla necessità di effettuare una approfondita istruttoria, funzione per funzione, per accertare economie e diseconomie connesse a una riallocazione dei poteri.

La revisione della legge 86/2024 è indispensabile a causa in primo luogo della «illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, primo periodo, della legge n. 86 del 2024, nella parte in cui non prescrive che l'iniziativa regionale sia giustificata alla luce del principio di sussidiarietà». In attuazione della sussidiarietà va dato seguito a quanto previsto al punto 4.3 della sentenza 192/2024:

«L'art. 116, terzo comma, Cost., è un'altra espressione della flessibilità propria del principio di sussidiarietà. Esso contiene una clausola generale di flessibilità che consente a ciascuna regione di chiedere di derogare all'ordine di ripartizione delle funzioni ritenuto in via generale ottimale dalla Costituzione.

«Poiché si tratta di una deroga alla ordinaria ripartizione delle funzioni, essa va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico ed altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – della soluzione prescelta.

«L'iniziativa della regione e l'intesa previste dalla suddetta disposizione costituzionale devono, pertanto, essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista

scientifico (come, peraltro, suggerito dalla Banca d'Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati)».

Di tale «istruttoria approfondita» non c'è alcuna traccia nel testo in vigore della legge 86. Eppure l'istruttoria è un passaggio fondamentale per le concordanti necessità evidenziate dalla Corte costituzionale e dalla Banca d'Italia.

5 Materie escluse, materie comprese, materie incomprese

Gran parte del dibattito avviato nel 2017 sull'autonomia differenziata riguarda l'effettiva possibilità di devolvere determinate materie. La Corte costituzionale nella sua sentenza specifica che nessuna materia è in sé delegabile alle Regioni ordinarie perché la stessa lettera dell'articolo 116 fa riferimento a funzioni *concernenti* le 23 materie citate nel terzo comma. Inoltre la Corte individua otto materie per le quali la devoluzione anche solo di specifiche funzioni è «difficilmente giustificabile» in quanto vi sono «motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento». Tali materie sono:

- Commercio con l'estero Professioni
- Tutela dell'ambiente
- Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia
- Porti e aeroporti civili
- Grandi reti di trasporto e di navigazione
- Ordinamento della comunicazione
- Norme generali sull'istruzione

Commercio con l'estero e Professioni sono materie cosiddette non-Lep in base al testo della legge 86/2024, per cui non sono citate nel disegno di legge delega sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Ma le altre sei materie sono riprese con il fine esplicito di dare piena attuazione all'autonomia differenziata, come se il portato della sentenza della Corte fosse stato incompreso.

6 Il destino della sanità

Il disegno di legge delega fa riferimento a tutte le materie tranne una, la lettera f),

indicate al comma 3 dell'articolo 3 della legge 86/2024, che qui si riporta:

3. Nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, i LEP sono determinati nelle materie o negli ambiti di materie seguenti:
- a) norme generali sull'istruzione;
 - b) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali;
 - c) tutela e sicurezza del lavoro;
 - d) istruzione;
 - e) ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
 - f) tutela della salute;
 - g) alimentazione;
 - h) ordinamento sportivo;
 - i) governo del territorio;
 - l) porti e aeroporti civili;
 - m) grandi reti di trasporto e di navigazione;
 - n) ordinamento della comunicazione;
 - o) produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
 - p) valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali.

La Sanità in quanto lettera f) quindi è esclusa dal ddl Calderoli. Ma proprio questa circostanza rende la scelta politica rilevante. Il Lep - si legge nel disegno di legge delega - vanno approvati «nelle materie o negli ambiti di materie di cui all'articolo 3, comma 3, della legge 26 giugno 2024, n. 86, con esclusione della materia indicata dalla lettera f) del medesimo comma». Alla lettera f) c'è la «tutela della salute» per cui uscendo dal burocrate in sostanza si considerano già sufficienti i Lea esistenti e si può partire con lo spezzatino delle parti ancora nazionali della Sanità, come i contratti di lavoro. Una accelerazione che contrasta con gli affanni della sanità regionalizzata, emersi durante la pandemia da Covid ed evidenti con i problemi delle liste di attesa. Con il risultato segnalato dall'Istat nel Rapporto Annuale 2025 che ormai un italiano su dieci (al Nord come al Sud) rinuncia a curarsi.

7 Lo spezzatino dell'istruzione

Il capitolo cui il ddl Calderoli dedica maggiore attenzione, con ben dieci articoli, è l'istruzione. Ci si potrebbe aspettare che si affrontino una volta per tutte questioni come il servizio di asili nido (considerato dai pediatri primo e fondamentale tassello della formazione), il tempo pieno alla scuola primaria, la presenza di strutture come i laboratori o le palestre. Ma non è così. Quando l'argomento è sfiorato, lo si fa in modo generico, citando per esempio il «diritto degli studenti all'esercizio della pratica sportiva». Dove c'è la mensa, però, il Lep indicherà un menù con prodotti sani, come del resto già previsto da una legge del 2013. Si fa largo uso di auspici come «il benessere psico-fisico degli studenti» e allo stesso tempo si introducono criteri che tendono ad accelerare la crisi demografica delle aree interne, perché si vincola lo «sviluppo qualitativo» degli edifici scolastici alla «costante evoluzione delle dinamiche demografiche». Quindi stop agli investimenti nelle scuole dei territori colpiti da spopolamento. Prevalde invece l'attenzione su aspetti di cornice: il numero minimo e massimo di alunni per classe, la certificazione delle competenze. Maggiore attenzione si presta al Lep per definire «procedure selettive di reclutamento del personale docente», premessa per concorsi regionalizzati con un minimo di regole comuni. Un intero articolo è dedicato ai «Lep relativi al pluralismo scolastico», cioè agli istituti privati.

8 I divari neppure citati: sociale e trasporti

Per due classiche materie Lep c'è poco e niente. Il trasporto pubblico locale non è neppure citato. Il trasporto ferroviario e su gomma infraregionale e nazionale è indicato ma non per garantire uno standard dignitoso di collegamenti bensì solo «livelli minimi di qualità dei servizi di trasporto» nonché il diritto dei passeggeri a essere informati e quando occorre rimborsati. Neppure una citazione sull'assistenza sociale, alle persone deboli, alle donne in condizione di pericolo o fragilità, agli anziani non autosufficienti. L'elenco di materie del terzo comma dell'articolo 3 della legge 86/2024, insomma, contiene ambiti nei quali è davvero difficile immaginare una regionalizzazione, come la «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia» e ne esclude altri di grande rilevanza per i cittadini, come il trasporto pubblico locale. Per cui sembra che ai fini dei Lep sia più importante trasportare un elettrone di un pendolare.

9 Senza soldi non si cantano Lep

Va poi toccato il nodo delle risorse. La Corte costituzionale al punto

23.3 della sentenza 192 ha ribadito che «è improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011: un ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale 'cooperativo' (sentenza n. 71 del 2023), disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione». Si fa riferimento a «un fondo perequativo alimentato dal gettito prodotto da una compartecipazione al gettito dell'IVA determinata in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese». Una previsione di legge che, dopo numerosi rinvii, è attualmente agganciata ai target del Pnrr da raggiungere entro il 2026. Sempre in tema di perequazione, va sottolineata la sorte meschina del fondo perequativo infrastrutturale, in origine di 4,6 miliardi da spendere tra il 2022 e il 2033, defanziato per oltre l'80% azzerando peraltro la quota disponibile per il 2025. Nessun processo di differenziazione regionale è quindi immaginabile se non si avvia la perequazione delle capacità fiscali e non si recupera la piena funzionalità del fondo perequativo infrastrutturale.

Di per sé il disegno di legge delega non stanziava fondi, il cui importo peraltro non può essere determinato prima che sia fissato servizio per servizio l'asticella del Lep. Tuttavia è vero che senza soldi non si «cantano Lep» e quindi ci si aspetterebbe che il ddl definisca le modalità per individuare le risorse, dove necessarie, per garantire i Lep e per la perequazione infrastrutturale. Il ddl prevede invece di «determinare i Lep coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio, prevedendo, ove necessario in relazione alle risorse disponibili, un percorso graduale di raggiungimento dei medesimi Lep, anche attraverso la fissazione di obiettivi di servizio intermedi». Una formulazione eccessivamente vaga ma che il Parlamento potrebbe rendere stringente. Per esempio indicando in dieci anni il programma temporale per la perequazione infrastrutturale e in cinque anni la fase di transizione da Pel a Lep (come per il Lep asili nido, introdotto nel 2022 e a regime dal 2027). Inoltre va definito un percorso credibile di progressione delle risorse necessarie (come 15%, 30%, 50%, 75% e 100%) per evitare che si rinvii all'ultimo anno l'effettiva garanzia del servizio.

10 La tabella dei DiPel: i divari da aggredire

Nelle schede che completano il dossier, sono riportate a titolo esemplificativo le Prestazioni



effettive locali (Pel) per alcuni servizi fondamentali. Si analizzano i divari su fonti ufficiali, gli interventi proposti dal Clep (sovente generici) i flussi monetari e alcune proposte di soluzione. Per ciascun servizio è elaborato l'indice DiPel, vale a dire un indicatore sintetico che pone a 100 lo standard di servizi presente in media nel Centro-Nord e che rappresenta il Mezzogiorno con un valore, appunto il DiPel, che rappresenta la distanza percentuale dallo standard. Un DiPel di 50 significa che quel servizio è presente nel Sud con una intensità dimezzata (50/100) rispetto al Centro-Nord.

La presenza di rilevanti divari territoriali è incompatibile con un armonico sviluppo della Repubblica perché accentua fenomeni di depauperamento demografico, spinge i giovani qualificati verso destinazioni estere e in sostanza accelera la crisi di sostenibilità della spesa pubblica nazionale. Una politica lungimirante per invertire la tendenza deve proporsi l'obiettivo di aggredire i DiPel per offrire davvero a tutti i cittadini le migliori opportunità per lo sviluppo della persona umana, ovunque siano residenti.

Tabella dei DiPel: Divari Prestazioni effettive locali

Servizio	Centronord	Mezzogiorno
Assistenti sociali su popolazione target	100	20
Tempo pieno primaria	100	41,3
Assistenza anziani non autosufficienti	100	42
Dotazione mense scolastiche	100	45,1
Asilo nido	100	47,2
Continuità fornitura elettrica	100	47,4
Assistenza disabili	100	53
Assistenti sociali su popolazione	100	55
Durata black out elettrici	100	57,7
Tutela beni culturali	100	64,4
Treni regionali (% con meno di 15 anni)	100	67,7
Sanità (investimenti)	100	70
Treni regionali (km/abitanti)	100	73,7
Sanità (spesa corrente)	100	95

PEL - Prestazione effettiva locale

Asili nido

Posti autorizzati pubblici e privati nei servizi educativi per la prima infanzia per 100 bambini residenti di 0-2 anni. Valori percentuali riferiti all'anno educativo 2022/2023 per un totale di 366.007 posti nido.

Umbria	46,5
Emilia Romagna	43,1
Valle d'Aosta	43,0
Provincia Trento	41,2
Toscana	40,7
Friuli Venezia Giulia	38,3
Lazio	37,9
Lombardia	36,0
Sardegna	35,2
Liguria	33,8
Veneto	33,8
Marche	33,5
Piemonte	32,7
Abruzzo	28,0
Provincia Bolzano	23,9
Molise	22,5
Basilicata	22,4
Puglia	20,6
Calabria	15,7
Sicilia	13,9
Campania	13,2
ITALIA	30,0
Centronord	36,9
Mezzogiorno	17,4

Fonte: Istat, Indagine sui nidi e servizi integrativi per la prima infanzia

DiPEL - Indicatori di divario

Divario territoriale per il servizio di asili nido posto a 100 il livello del Centronord:

Centronord	100,0
Mezzogiorno	47,2
Campania	35,8
Ambito N16 Melito	12,7

A livello di Ambito territoriale sociale il servizio più basso è registrato nell'Ambito N16 con comune capofila Melito di Napoli, con una disponibilità di 4,7 posti in asili nido autorizzati per 100 bambini residenti di 0-2 anni, pari appena al 12,7% della copertura media del Centronord.

LEP - Definizione normativa del Livello essenziale delle prestazioni

Il livello essenziale di prestazione per gli asili nido è pari a 33 posti ogni 100 bambini fra i 3 e i 36 mesi d'età. La definizione di legge è scattata il primo gennaio 2022 e quindi tutti i Comuni sono obbligati ad offrire il servizio, sia pure gradualmente entro il 2027. La norma di riferimento è la legge 234/2021 articolo 1 comma 172 che, in attuazione dell'articolo 117 lettera m della Costituzione, definisce quale livello essenziale delle prestazioni (Lep) per il servizio di asilo nido una copertura del servizio in ciascun comune o bacino territoriale pari al 33 per cento, inclusivo del servizio privato, con riferimento alla popolazione di 3-36 mesi d'età.

MONEY - Criteri di riparto

Al netto del contributo degli utenti, i Comuni italiani hanno speso in media, nel 2022, 1.116 euro per bambino residente sotto i tre anni, media che varia da 1.803 euro al Centro, a 1.728 al Nord-est, a 1.091 euro al Nord-ovest, con valori decisamente più bassi nelle Isole e al Sud (470 euro e 417 euro rispettivamente). I divari sono correlati alla diversa intensità del servizio. Per correggere tale stortura, la legge 234/2021 articolo 1 comma 172 che istituisce il Lep asili nido finanzia progressivamente l'incremento del costo per la gestione del servizio stanziando 120 milioni nel 2022, 175 milioni nel 2023, 230 milioni nel 2024,

300 milioni nel 2025, 450 milioni nel 2026 e 1.100 milioni annui a decorrere dal 2027;

tale finanziamento a regime di 1.100 milioni rappresenta un incremento di oltre l'80% rispetto ai 1.300 milioni di spesa complessiva sostenuta dai comuni per il servizio di asili nido e riconosciuta nei fabbisogni standard, spesa al netto del contributo delle famiglie, così come riportato dall'Istat nel report sull'Offerta dei nidi pubblicato il 23 novembre 2023 e relativo al 2021/2022;

con il finanziamento previsto dal comma 172 della legge 234/2021 saranno attivati a regime 141.855 nuovi posti, ripartiti per singolo ente comunale, così come riportato da Sose/Sogei;

la Corte costituzionale, con la sentenza 73 del 2023, ha stabilito che i comuni inadempienti nella progressiva attivazione del servizio non devono meramente restituire le somme ma devono essere commissariati e che le somme destinate agli asili nido devono confluire in un fondo specifico, distinto dal Fondo di solidarietà comunale, il quale non ha vincoli settoriali di utilizzo;

il Governo ha dato seguito alla sentenza della Corte facendo confluire le erogazioni per il servizio di asili nido nel Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi e, nella Conferenza Stato-Città del 31 maggio 2024, ha approvato un decreto che avvia le procedure di commissariamento per i comuni che non hanno attivato la prima quota di servizi di asilo nido, relativa al 2022 e finanziata con 130 milioni;

per la realizzazione entro il 2026 di nuovi asili nido sono stati assegnati agli enti locali finanziamenti per 3,24 miliardi di euro, con bandi competitivi del Pnrr, cui sono aggiunti i decreti del ministero dell'Istruzione e del Merito 79 del 30 aprile 2024 e 51 del 17 marzo 2025 del valore rispettivamente di 0,73 miliardi e di 0,82 miliardi, decreti che hanno messo a disposizione direttamente le risorse ai comuni in ritardo con la realizzazione del servizio, con l'obiettivo per ciascun decreto di attivare almeno 30mila posti, senza prevedere però alcuna sanzione per gli enti che declinano l'offerta;

secondo una indagine di Sda Bocconi (citata a pagina 131 del Piano strutturale di bilancio - Psb 2025-29) riferita ai bandi del Pnrr e al decreto 79/2024 saranno realizzate entro il 2026 strutture in grado di ampliare considerevolmente, anche se non ancora in modo ottimale, la copertura dei servizi per la prima infanzia: le province che raggiungeranno il target del 33% saranno 74 a fronte delle 32 del 2021;

le province del Centronord con copertura inferiore al 30% scenderanno da 14 a zero

mentre le province con una copertura molto bassa (inferiore al 15%) scenderanno dalle 17 del 2021 a una (Caltanissetta) nel 2026; infine con una copertura superiore al 15% ma inferiore al 20% e quindi lontana dal target del 33% resteranno le aree metropolitane di Napoli e di Palermo.

Cosa dice il CLEP

Il Rapporto del Clep cita in una ventina di passaggi il Lep asili nido e, sebbene questi sia definito e finanziato già dal 2022, in nessun passaggio del Rapporto stilato a fine 2023 si analizzano progressi e difficoltà del percorso di attuazione.

Questioni aperte

In una situazione complessa e impegnativa finalizzata grazie ai finanziamenti del Pnrr a raggiungere, sia pure in ritardo, l'obiettivo europeo del 33% di copertura del servizio asili nido entro il 2030 e di avvicinarsi all'obiettivo del 45% - indicato dall'Unione europea per il 2030 - il Governo nel settembre 2024 ha inviato all'Ue nell'allegato VI al Psb indicazioni che si discostano fortemente dalle norme in vigore e dagli obiettivi programmatici concordati con la stessa Ue e in particolare:

nella tavola A.VI.4 il Governo riformula il Lep del 33% previsto dalla legge 234/2021 e si impegna a garantire il 33% «a livello nazionale», mentre sparisce il livello comunale e viene introdotto un inedito Lep del 15% «a livello regionale»;

nel medesimo documento, sempre nella tavola A.VI.4 si indica come obiettivo per il 2027 quello di «aumentare la spesa pubblica per coprire i costi operativi delle strutture di assistenza all'infanzia» di «almeno il 20% rispetto alla spesa pubblica annua dedicata nel 2021 ai costi di gestione delle strutture di assistenza all'infanzia disponibili per i bambini sotto i 3 anni d'età, considerando anche i nuovi posti resi disponibili dal Pnrr».

Il livello di copertura del servizio nidi del 15% regionale e del 33% medio nazionale indicato nei documenti consegnati dal Governo a Bruxelles è sensibilmente inferiore al Lep legale; un incremento nel 2027 rispetto al 2021 delle spese di gestione di «almeno il 20%» equivale a un importo minimo annuo di 260 milioni ovvero meno di un quarto rispetto ai 1.100 milioni effettivamente stanziati e necessari a coprire le spese per 141.855 nuovi posti nei nidi; l'allegato VI del Psb contiene parti in contrasto con la legge italiana, con gli obiettivi europei al 2010 (33%) e al 2030 (45%) e con lo stesso Psb (capitolo III alle pagine 131-132); centinaia



di comuni stanno realizzando grazie ai fondi del Pnrr e ai decreti del MIM 79/2024 e 51/2025 nuove strutture destinate all'infanzia, da ultimare entro il 2026; tuttavia di fronte alla lettura di documenti ufficiali del Governo italiano possono nutrire dubbi sulla intangibilità del Fondo Speciale Equità Livello dei Servizi destinato alla gestione dei servizi di nido attivati e in particolare sui 450 milioni del 2026 e i 1.100 milioni previsti dal 2027 in poi.

Beni culturali

PEL - Prestazione effettiva locale

Fondo per la tutela del patrimonio culturale (programmazione 2025-27, importi identificati per regione) e Art Bonus relativo a manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici (maggiori 100 iniziative aperte al 2 maggio 2025 per erogazioni liberali ricevute)

Territorio	Fondo 2025-27	Art Bonus	Totale
Centronord	334.829.856	93.594.136	428.423.902
% pop: 65,6%	70,3%	98,6%	75,0%
Piemonte	38.402.016	6.578.607	44.980.623
Liguria	19.185.768	409.637	19.595.405
Lombardia	23.783.049	40.178.583	63.961.632
Veneto	29.035.665	12.635.769	41.671.434
Friuli Venezia G.	12.624.125	800.000	13.424.125
Emilia Romagna	19.048.033	13.559.239	32.607.272
Toscana	59.166.079	13.314.846	72.480.925
Umbria	8.132.881	4.831.681	12.964.562
Marche	7.335.613	0	7.335.613
Lazio	118.116.627	1.285.774	119.402.401
Mezzogiorno	141.679.812	1.337.773	143.017.585
% pop: 34,4%	29,7%	1,4%	25,0%
Abruzzo	11.418.096	405.800	11.823.896
Molise	1.258.000	0	1.258.000
Campania	57.342.700	0	57.342.700
Puglia	17.273.578	541.396	17.814.974
Basilicata	4.898.800	0	4.898.800
Calabria	22.277.366	0	22.277.366
Sicilia	2.179.492	390.577	2.570.069
Sardegna	25.031.780	0	25.031.780
Italia (*)	476.509.668	94.931.909	571.441.487
	100%	100%	100%

(*) non comprende Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige, escluse dal riparto del Fondo tutela beni culturali

Fonti: Atto governo 241 e sito www.artbonus.it

DiPEL - Indicatori di divario

Il valore del ricchissimo patrimonio di beni culturali italiani è inestimabile e diffuso sul tutto il territorio nazionale. Il riparto del Fondo per la tutela del patrimonio culturale (2025-2027) è un indicatore delle esigenze territoriali, eccetto che per la Sicilia la quale in analogia con la Valle d'Aosta e con le province autonome di Bolzano e Trento ha una gestione diretta del proprio patrimonio, sebbene riceva una quota di fondi statali. Si è scelto di utilizzare pertanto il peso della popolazione residente al primo gennaio 2025, escludendo le regioni Valle d'Aosta e Trentino Alto Adige. L'importo procapite di Fondo triennale e Art Bonus è di 11,27 euro al Centronord (posto a 100) e di 7,26 euro nel Mezzogiorno. Il divario è interamente attribuibile al fortissimo squilibrio nelle erogazioni dell'Art Bonus: 98,6% al Centronord contro 1,4% al Mezzogiorno.

Centronord	100,0
Mezzogiorno	64,4

LEP - Definizione normativa del Livello essenziale delle prestazioni

Inesistente.

MONEY - Criteri di riparto

Il Fondo per la tutela dei beni culturali ha un valore di 520 milioni di euro in tre anni, di cui 120 per il 2025, 150 per il 2026 e 240 per il 2027. Il Fondo copre parzialmente esigenze di finanziamento accertate dagli uffici periferici e dalle Direzioni generali del ministero dei Beni culturali pari a 937,2 milioni nei triennio. Sono escluse dall'ambito di intervento Valle d'Aosta e le province autonome di Bolzano e Trento mentre per la Sicilia le erogazioni sono a supporto di quelle gestite in autonomia dalla Regione. Le priorità sono state definite in base a dieci criteri, tra i quali i quattro con peso maggiore sono i Lavori conseguenti a

calamità naturali (20%), la Prevenzione del rischio sismico e idrogeologico (15%), il Completamento delle opere incompiute (15%) e i Lavori cofinanziati con Fondi europei, Pnrr e Fnc (15%). Una quota dei 520 milioni (pari a 43,5 milioni) è destinata per 38 milioni alla copertura di eventuali emergenze e per i restanti 4,5 milioni al cofinanziamento di interventi sostenuti dall'Art Bonus, a conferma dell'integrazione fra i due strumenti. L'Art Bonus, definito per decreto legge nel 2014, raccoglie erogazioni liberali di mecenati e non ha alcun criterio di riparto regionale, ma ha un impatto sui conti pubblici perché i contributi hanno una deducibilità fiscale del 65%.

Cosa dice il CLEP

Secondo il Clep la "Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali", è un ambito nel quale

«vi sono prevalentemente Lep a beneficio collettivo non direttamente misurabili». La soluzione proposta è di partire dalla popolazione residente e poi prendere in esame parametri per i quali sono disponibili statistiche ufficiali. Gli esempi proposti però appaiono fotografare divari esistenti, con la conseguenza di convertirli in maggiori o minori livelli di prestazione. Due esempi:

il fenomeno della lettura di libri e quotidiani utilizzando la variabile "Percentuale di persone di 6 anni e più che hanno letto almeno quattro libri l'anno (libri cartacei, e-book, libri on line, audiolibri) per motivi non strettamente scolastici o professionali e/o hanno letto quotidiani (cartacei e/o on line) almeno tre volte a settimana sul totale delle persone di 6 anni e più", che ha come fonte l'Indagine Aspetti della vita quotidiana, ISTAT relativa all'anno 2023;

il fenomeno della fruizione delle biblioteche utilizzando la variabile "Percentuale di persone di 3 anni e più che sono andate in biblioteca almeno una volta nei 12 mesi precedenti l'intervista sul totale delle persone di 3 anni e più", che ha come fonte l'Indagine Aspetti della vita quotidiana ISTAT, relativa all'anno 2023.

Entrambe le voci registrano un forte e costante ritardo del Mezzogiorno e non hanno alcuna correlazione con la necessità di tutelare e valorizzare i beni culturali presenti in ogni territorio.

Questioni aperte

L'effetto combinato del Fondo di tutela dei beni culturali e delle erogazioni incentivate dell'Art Bonus produce squilibri tra i territori non tollerabili in un settore, i beni culturali,

che dovrebbe unificare la penisola, tutta meritevole al Nord come al Sud, nelle città come nei borghi, di tutela e valorizzazione. E invece se si scorre l'elenco delle iniziative aperte a maggio 2025 e finanziabili con l'Art Bonus spicca una concentrazione territoriale fortissima delle somme ricevute, con la Lombardia in grado di raccogliere oltre cento volte le donazioni che arrivano in Sicilia. Nel dettaglio, i primi cento progetti per importi ricevuti tramite l'Art Bonus e relativi a «manutenzione, protezione e restauro di beni culturali pubblici» sono 94 al Centronord e 6 nel Mezzogiorno: tre in Puglia, due in Abruzzo e uno in Sicilia. E se si guarda al valore in euro di quelle cento iniziative la fetta del Mezzogiorno si assottiglia fino a scendere sotto il 2%: 98,6% al Centronord e 1,4% al Sud.

L'Art Bonus è nato nel 2014 con la formula della decretazione d'urgenza per iniziativa del ministro della Cultura del governo Renzi, Dario Franceschini. L'intervento era giustificato con la «straordinaria necessità e urgenza» di intervenire a Pompei, alla Reggia di Caserta e all'Aquila e poi è rimasto in vigore nonostante i cambi di colore degli esecutivi, garantendo un supersconto fiscale ai cosiddetti mecenati, pari al 65% dell'importo donato, da utilizzare come credito d'imposta. Uno strumento utilizzato da singoli cittadini, per piccoli importi, e per somme rilevanti da grandi imprese, aziende di credito e fondazioni di origine bancaria. Ed è qui il vizio d'origine dell'Art Bonus: in un Paese che ha uno storico divario economico e finanziario, soprattutto nel settore del credito, diventa inevitabile che i soggetti economicamente forti e radicati territorialmente finiscano col contribuire a iniziative vicine alla propria sede legale o comunque al centro dei propri interessi economici. E così alla Reggia di Caserta, citata nel decreto, in undici anni non è arrivato un centesimo. Pompei ha un intervento in corso da 1,3 milioni fermo a 115mila euro e uno chiuso il cui importo raggiunto fa arrossire: 1.224 euro.

La fondazioni bancarie, del resto, già hanno nei propri statuti la tutela del beni culturali e quando è scattato l'Art Bonus hanno chiesto all'Agenzia delle Entrate se ai loro interventi spettassero in automatico i forti sconti fiscali, ottenendo risposta positiva. Il risultato è sotto gli occhi di tutti: una concentrazione di risorse dei 3.467 interventi finora attivati e per metà chiusi che ricalca quella dei big della finanza. E così, tanto per fare un esempio, la Scala di Milano in undici anni ha ricevuto 206 milioni di euro mentre il San Carlo di Napoli non è ancora arrivato a 5 milioni. Quaranta volte di meno.

I fondi dell'Art Bonus, si dirà, sono privati e aggiuntivi rispetto a quelli ordinari. Vero, ma la sostanza cambia poco. Lo sconto fiscale, infatti, è un costo per la società e gli incentivi alla Scala per esempio sono costati 134 milioni di minori entrate tributarie. Inoltre il Fondo per la tutela del patrimonio culturale interviene nel medesimo campo dell'atipologia A



dell'Art Bonus e ha importi che non coprono tutte le richieste ricevute dai territori, pari a 937 milioni, per cui l'Art Bonus diventa fondamentale. Ma il suo meccanismo privo di criteri di riequilibrio fa saltare qualsiasi principio di equità. Al punto che un singolo intervento in un capoluogo di provincia può ricevere in un colpo solo una cifra maggiore di una intera regione per tre anni. È il caso del complesso dell'ex Caserma Manfredini a Cremona che con 23.241.500 euro già incassati ha a disposizione un milione di euro in più di quello che deve bastare alla Calabria per tre anni.

Servizi sociali – Servizio sociale professionale

PEL – Prestazione Effettiva Locale

La materia dell'Assistenza Sociale è attribuita ai Comuni, singoli o associati in Ambiti Territoriali Sociali, o ATS (L. 328/2000). Per essere erogati ai cittadini, i servizi comunali o di Ambito richiedono valutazione, presa in carico, progettazione degli interventi e relativo monitoraggio da parte del Servizio Sociale professionale del Comune/Ambito, che vede nell'Assistente Sociale (di seguito, AS) la figura professionale principale e responsabile dei casi. La Tabella 1 presenta la situazione aggregata per Regione al 2023, circa il numero effettivo di AS in servizio a tempo pieno equivalente e a tempo indeterminato negli ATS. Le prime cinque regioni per numero di AS ogni 1.000 abitanti sono la Val D'Aosta (0,45), il Friuli-Venezia Giulia (0,36), la Sardegna (unica del Mezzogiorno, con 0,31 AS ogni 1.000 abitanti), l'Emilia-Romagna (0,30). Invece, le ultime cinque regioni per numero di AS ogni 1.000 abitanti fanno tutte parte del Mezzogiorno e sono la Campania (0,10), l'Abruzzo (0,07), la Basilicata (0,06), la Calabria (0,04) e, infine, il Molise (0,03).

Tabella 1 – Prestazione Effettiva Locale: Assistenti Sociali in servizio per regione nel 2023

Area territoriale	ATS che hanno presentato richiesta di prenotazione e/o di consuntivo nel 2023 (numero)	Popolazione al 1/1/2023	AS in servizio al 2023 (PEL) (numero)	AS in servizio al 2023 (PEL) ogni 1.000 abitanti
VAL D'AOSTA	1	122.955	56	0,45
FRIULI VENEZIA GIULIA	18	1.192.191	433	0,36
SARDEGNA	26	1.575.028	491	0,31
EMILIA ROMAGNA	38	4.426.929	1.318	0,30
LIGURIA	18	1.502.624	402	0,27
PIEMONTE	40	4.240.526	931	0,22
LOMBARDIA	91	9.947.940	2.168	0,22
VENETO	21	4.838.253	1.052	0,22
TOSCANA	28	3.651.152	754	0,21
MARCHE	23	1.480.839	282	0,19
UMBRIA	12	854.137	154	0,18
PUGLIA	45	3.900.852	619	0,16
LAZIO	37	5.707.112	761	0,13
SICILIA	55	4.802.016	507	0,11
CAMPANIA	60	5.592.175	561	0,10
ABRUZZO	24	1.269.860	88	0,07
BASILICATA	10	536.659	30	0,06
CALABRIA	32	1.841.300	69	0,04
MOLISE	7	289.398	7	0,03
Italia	586	57.771.946	10.683	0,18

Fonte: elaborazione propria su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DM n. 125 del 2024 - Tabella 3).

Di-PEL – Indicatori di Divario

Un primo indicatore di divario è l'intensità del servizio di Assistenza Sociale che può essere misurato considerando il numero di AS in servizio ogni 1.000 abitanti nelle diverse aree territoriali del paese. Nello specifico, il Mezzogiorno presenta un deficit di servizio pari al 45% in meno rispetto al servizio rilevato nelle Centro-Nord. Le regioni che si posizionano peggio sono Basilicata, Calabria e Molise, con un'intensità di servizio pari, in media, al 18% (-82% rispetto al Centro-Nord). Al contrario, nel Nord, le regioni con il miglior servizio sono la Val D'Aosta (207%; più che doppio rispetto al Centro-Nord), il Friuli-Venezia Giulia (166%) e l'Emilia-Romagna (136%). L'unica regione del Mezzogiorno che presenta un'intensità di servizio positiva rispetto alla media del Centro-Nord è la Sardegna (+42%) (Tabella 2).

Il secondo indicatore di divario da considerare è il *gap* esistente tra il numero di AS in servizio nel 2023 e i valori teorici individuati come Livello Essenziale delle Prestazioni (di seguito, LEP) e di Obiettivo di Servizio (di seguito, OdS) dalla Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seguenti. Tale norma, infatti, prevede un LEP pari a un AS a tempo pieno e indeterminato ogni 5.000 abitanti e un OdS pari a un AS ogni 4.000 abitanti. Osservando i dati, si rileva che, nel 2023, le regioni del Nord hanno raggiunto tutte almeno il LEP (con Val D'Aosta, Liguria, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia che hanno superato l'OdS), mentre al Centro solo gli ATS della Toscana rispettano il LEP. Nel Mezzogiorno, invece, soltanto la Sardegna supera il LEP, mentre tutte le altre Regioni rimangono ampiamente sotto la soglia del rapporto 1 a 5.000. In estrema sintesi, nel 2023 il Nord Est ha consuntivato un numero di AS in servizio pari al 134% del numero atteso di AS secondo il LEP, il Nord Ovest il 112%, mentre il Centro e il Mezzogiorno presentano un numero di AS in servizio pari all'83% e al 60% circa del relativo LEP, rispettivamente: in altre parole, il Centro e, in misura ancora maggiore, il Mezzogiorno hanno in servizio un numero di AS inferiore al livello essenziale definito come tale dalla normativa.

Il divario in termini di LEP si traduce in un notevole divario nell'accesso al sostegno finanziario introdotto dalla L. 178/2020, per cui complessivamente agli ATS dell'aggregato Mezzogiorno sono attribuite risorse finanziarie pari al 18% (€ 12.432.784,46) delle risorse attribuite al Centro Nord (€ 68.466.355,92)¹.

Tali risorse si distribuiscono in maniera disuniforme sul territorio se si osservano valori pro-ambito. In termini di risorse assegnate medie per ATS, le regioni del Nord sono tutte al di sopra della media italiana (138,053.14 € per ognuno dei 585 ATS) con picchi in Veneto con risorse pari a tre volte la media italiana, seguito da Val D'Aosta ed Emilia-Romagna (2,5 e 2,3 volte la media italiana, rispettivamente), Lombardia e Piemonte (una volta e mezza la media italiana). Nel Centro spicca la Toscana, con risorse per ATS pari a circa una volta e mezza la media italiana, mentre l'unica Regione del Mezzogiorno a posizionarsi di poco al di sopra del valore medio per l'Italia si conferma essere la Sardegna. Le regioni con il peggiore accesso

¹ La ricognizione e il contributo riguardano i singoli ATS e non le regioni. Pertanto, regioni che sembrano aver raggiunto il livello minimo del rapporto AS/abitanti previsto per l'accesso al contributo, in realtà possono avere al proprio interno uno o più o anche tutti gli Ambiti che singolarmente non hanno raggiunto detto rapporto. Gli ATS che non hanno raggiunto la soglia minima prevista non hanno accesso ad alcun sostegno finanziario.



al sostegno finanziario in termini di risorse assegnate medie per ATS sono la Puglia e la Campania (con più della metà di risorse in meno rispetto alla media italiana), la Sicilia (con quasi tre quarti di risorse in meno) e l'Abruzzo (con circa il 95% di risorse assegnate in meno). Le regioni i cui ATS non risultano assegnatari di alcuna risorsa sono, ancora, Calabria e Molise. Il divario più elevato in termini di risorse assegnate per ATS si riscontra tra la regione Veneto e le regioni Basilicata, Calabria e Molise, con 1.052 AS in servizio per la prima e 30, 69 e 7 AS in servizio per le seconde, rispettivamente, e risorse per 435.797,06 € e 0 €.

Tabella 2 – Indicatori di Divario di Prestazione Effettiva Lorda nel 2023

Area territoriale	AS in servizio al 2023 (PEL)		LEP di AS fissato dalla L. 178/2020	OdS di AS fissato dalla L. 178/2020	Risorse assegnate nel 2023 ex L. 178/2020
	numero indice (Centro-Nord = 100) (1)	numero	numero	numero	euro
CENTRO-NORD	100	8.311	7.593	9.491	68.466.355,92 €
NORD-OVEST	103	3.557	3.163	3.954	31.278.889,96 €
LOMBARDIA	100	2.168	1.990	2.487	19.419.164,52 €
PIEMONTE	100	931	848	1.060	8.295.993,04 €
LIGURIA	122	402	301	376	3.213.783,55 €
VAL D'AOSTA	207	56	25	31	349.948,85 €
NORD-EST	122	2.803	2.091	2.614	24.699.487,20 €
EMILIA-ROMAGNA	136	1.318	885	1.107	12.154.589,97 €
VENETO	99	1.052	968	1.210	9.151.738,24 €
FRIULI-VENEZIA GIULIA	166	433	238	298	3.393.158,99 €
CENTRO	76	1.951	2.339	2.923	12.487.978,76 €
LAZIO	61	761	1.141	1.427	3.591.570,15 €
TOSCANA	94	754	730	913	5.947.767,30 €
MARCHE	87	282	296	370	1.986.861,93 €
UMBRIA	82	154	171	214	961.779,38 €
MEZZOGIORNO	55	2.372	3.961	4.952	12.432.784,46 €
SUD	47	1.374	2.686	3.358	6.034.130,68 €
PUGLIA	72	619	780	975	2.773.219,99 €
CAMPANIA	46	561	1.118	1.398	3.109.281,84 €
ABRUZZO	32	88	254	317	151.628,85 €
CALABRIA	17	69	368	460	- €
BASILICATA	26	30	107	134	- €
MOLISE	12	7	58	72	- €
ISOLE	72	998	1.275	1.594	6.398.653,78 €
SICILIA	48	507	960	1.201	2.160.310,76 €
SARDEGNA	142	491	315	394	4.238.343,02 €
Italia	84	10.683	11.554	14.443	80.899.140,38 €

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DM n. 125 del 2024 - Tabella 3).

LEP - Definizione normativa del Livello Essenziale delle Prestazioni

Come già accennato nel paragrafo precedente, la Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) all'articolo 1, comma 797 e seguenti, ha introdotto un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) di assistenza sociale definito da un Assistente Sociale a tempo pieno (o a tempo pieno equivalente) e indeterminato ogni 5.000 abitanti e un ulteriore Obiettivo di Servizio (OdS) definito da un AS ogni 4.000 abitanti.

In quest'ottica, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali e di favorire il raggiungimento del LEP, la Legge ha previsto l'erogazione di un sostegno finanziario a favore degli Ambiti Sociali Territoriali (ATS) in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente. Non sono previste sanzioni ovvero esercizio di poteri sostitutivi, o norme di favore, per sostenere l'avvicinamento e il raggiungimento del LEP da parte degli ATS al di sotto della soglia di 1 AS ogni 6500 abitanti.

Va rilevato che il LEP considera la popolazione come indicatore di bisogno rispetto al quale parametrare la dotazione di assistenti sociali da garantire in maniera uniforme sul territorio. Ma la domanda di servizi sociali non si distribuisce uniformemente nella popolazione, essendo collegata alle condizioni socioeconomiche degli individui. Un indicatore più adeguato a cogliere i bisogni locali di assistenti sociali dovrebbe pertanto essere non quello della popolazione in sé (che tende a schiacciare le diverse esigenze dei territori) quanto piuttosto quello della popolazione a rischio di povertà o di esclusione sociale. Misurando il DI-LEP in termini di numero di assistenti sociali ogni 10.000 persone a rischio di povertà o di esclusione sociale la dotazione del Mezzogiorno si attesterebbe al 20 per cento di quella del Centro-Nord (cfr. Banca d'Italia, *Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, audizione presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali, 18 marzo 2025).

MONEY – Criteri di riparto

Il contributo finanziario previsto dalla Legge 178/2020 (Legge di Bilancio per il 2021) per sostenere gli ATS nell'erogazione dei servizi sociali comunali e nel raggiungimento del LEP è attribuito sulla base del dato relativo alla popolazione complessiva residente. In particolare, la Legge prevede:

- a) un contributo pari a 40.000 euro annui per ogni Assistente Sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- b) un contributo pari a 20.000 euro annui per ogni Assistente Sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.

Il contributo è strutturale e non riguarda solo le nuove assunzioni. Quindi, l'ATS che raggiunge la soglia minima del rapporto di 1 AS ogni 6.500 abitanti riceve il sostegno finanziario per tutti gli AS in servizio oltre tale rapporto, anche per quelli assunti prima del raggiungimento della soglia e con risorse a proprio carico. Tale contributo viene erogato dal momento in cui l'ATS raggiunge il rapporto sopra definito e fino a che lo rispetta. Si ottiene così un effetto cumulativo e incrementale del contributo finanziario negli anni, che amplifica le differenze e le distanze tra gli Ambiti più dotati di AS in servizio e quelli meno dotati.

Infatti, gli Ambiti che non raggiungono il rapporto 1 a 6.500 abitanti possono usufruire del beneficio solo quando conseguiranno la soglia minima considerata, cioè una volta che avranno assunto in servizio a tempo indeterminato, a valere su risorse proprie o su altre risorse, almeno un Assistente Sociale ogni 6.500 abitanti fino a coprire il numero complessivo di abitanti dell'Ambito.

Il finanziamento è a valere sul Fondo povertà - Quota Servizi per 180 milioni di €/anno. I Comuni/ATS possono poi effettuare assunzioni di Assistenti Sociali pagati con il contributo, con rapporto di lavoro a tempo indeterminato, fermo restando il rispetto degli obiettivi del pareggio di bilancio, in deroga ai vincoli di contenimento della spesa di personale trattandosi di assunzioni etero finanziate (c. 801 della L. 178/20). Detta norma, che scomputa dalla spesa per il personale il contributo ricevuto, eleva i limiti assunzionali del Comune/ATS, consentendo facilmente ulteriori assunzioni. L'effetto incrementale si enfatizza ulteriormente, in favore degli ATS già in condizioni migliori. L'effetto finale, a tre anni dall'approvazione della legge e dall'avvio del sostegno finanziario, è di incremento dei divari, con minimi progressi degli ATS meno dotati verso l'avvicinamento alla soglia di finanziamento e al LEP.

Cosa dice il CLEP

Il servizio sociale professionale è ambito di competenza già decentrato nell'attuale assetto istituzionale—dunque non collegato con l'autonomia differenziata. Il rapporto del CLEP non vi dedica alcun approfondimento.

Questioni aperte

Complessivamente, nel primo anno di applicazione della Legge 178/2020, ossia nel 2021, tutte le regioni del Nord erano già molto vicine al LEP di 1 AS ogni 5.000 abitanti, oppure lo avevano già superato addirittura raggiungendo l'OdS di 1 AS ogni 4.000 abitanti. Pertanto, partendo da un livello molto prossimo al LEP/OdS, tali regioni hanno migliorato la propria condizione iniziale nei 3 anni di applicazione e sono riuscite ad accedere a notevoli finanziamenti, oltre che ai già citati svincoli dai limiti assunzionali in quanto spese di personale etero finanziate.

Tabella 3 – AS in servizio nel primo e ultimo anno del triennio di applicazione dello strumento

Area territoriale	AS in servizio nel 2021 (PEL)	AS in servizio nel 2023 (PEL)
CENTRO-NORD		
NORD-OVEST		
LOMBARDIA	1.767	2.168
PIEMONTE	798	931
LIGURIA	371	402
VAL D'AOSTA	39	56
NORD-EST		
EMILIA ROMAGNA	1.146	1.318
VENETO	906	1.052
FRIULI VENEZIA GIULIA	403	433
CENTRO		
LAZIO	441	761
TOSCANA	531	754
MARCHE	205	282
UMBRIA	111	154
MEZZOGIORNO		
SUD		
PUGLIA	382	619
CAMPANIA	352	561
ABRUZZO	35	88
CALABRIA	32	69
BASILICATA	22	30
MOLISE	3	7
ISOLE		
SICILIA	387	507
SARDEGNA	418	491
ITALIA	8.347	10.683

Legenda
NON RAGGIUNGONO SOGLIA MINIMA DI FINANZIAMENTO
SOGLIA MINIMA DI FINANZIAMENTO
LEP
PREMIO

Fonte: elaborazioni proprie su dati Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (DM n. 125 del 2024 - Tabella 3 e DM n. 126 del 2022 - Tabella 1)

Le regioni del Mezzogiorno (ad eccezione della Sardegna), invece, sono rimaste indietro, sebbene nel complesso il numero di AS in servizio sia aumentato nel triennio osservato. Infatti, nel 2021 nessuna delle regioni del Mezzogiorno (esclusa la Sardegna) si avvicinava alla soglia minima di finanziabilità del rapporto di 1 AS ogni 6.500 abitanti e, dopo due anni di applicazione della Legge, cioè nel 2023, soltanto pochissimi Ambiti (cioè quelli della Puglia nell'aggregato) hanno potuto assumere, con proprie risorse, un numero di AS sufficienti a raggiungere la soglia di finanziabilità e, così, ad accedere ai finanziamenti per ulteriori future assunzioni (cioè il LEP).

Complessivamente, l'applicazione della Legge 178/2020, il cui fine era di "potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, ... nella prospettiva del raggiungimento ... di un livello essenziale delle prestazioni e dei servizi sociali definito da un rapporto tra assistenti sociali impiegati nei servizi sociali territoriali e popolazione residente pari a 1 a 5.000 in ogni ambito territoriale" ha prodotto un incremento del divario tra le diverse aree territoriali del paese, con gli ATS del Nord, che superano ampiamente il LEP e migliorano sempre di più la propria dotazione di personale (con più di 1.000 AS in più del LEP a livello aggregato), a cui si contrappongono gli ATS del Sud che, invece, riescono a ridurre in minima parte lo scarto tra gli AS effettivamente in servizio e il numero atteso di AS secondo il LEP fissato (quasi 1.600 AS in meno del LEP). Anche il Centro presenta un numero più basso di AS in servizio rispetto al LEP, pari a circa un quinto di quelli che mancano nel Mezzogiorno.

Infine, in termini di risorse assegnate, la Legge 178/2020 non è in grado di allocare pienamente le risorse stanziate: la Legge 178/2020 programma e stanziava 180M€ per gli anni 2022 e 2023 per sostenere l'avvicinamento al LEP, ma il meccanismo di attribuzione del contributo finanziario ha determinato ancora nel 2023 l'effettiva assegnazione per soli 80M€. Di fatto paradossalmente ben 100 M€ destinati per legge ad accompagnare tutto il territorio nazionale verso il miglioramento della propria offerta assistenziale non sono stati utilizzati a tal fine, sebbene quasi tutto il centro sud debba ancora raggiungere il LEP o almeno avvicinarsi ad esso. Ne deriva che, da un esame più approfondito della norma e con dati alla mano, sembrerebbe esserci ampio margine di azione sulla metodologia di assegnazione delle risorse, orientandola verso un impiego delle somme disponibili più funzionale al perseguimento delle finalità della legge e più equo, per sostenere maggiormente quelle regioni che presentano una Prestazione Effettiva Locale inferiore almeno alla soglia di finanziabilità.

Va inoltre sottolineato come la scelta di parametrare il LEP rispetto alla semplice popolazione residente (e non alla popolazione in condizioni di disagio economico, che rappresenta l'utenza potenziale del servizio sociale professionale) tenda di per sé a sfavorire il Mezzogiorno e a "schiacciare" i divari esistenti. Sarebbe quindi opportuno riformulare il LEP per cogliere in maniera più accurata il fabbisogno dei vari territori.

Tempo pieno

PEL – Prestazione effettiva locale

Quota di alunni della scuola primaria che frequenta il c.d. “tempo pieno”. Dati riferiti all’a.s. 2023-24.

Lazio	62.4%	Sardegna	42.2%
Toscana	58.9%	Marche	35.0%
Lombardia	56.5%	Umbria	32.6%
Liguria	56.3%	Calabria	27.1%
Emilia Romagna	55.9%	Abruzzo	25.8%
Piemonte	55.7%	Campania	22.7%
Basilicata	53.8%	Puglia	20.6%
Friuli-Venezia G.	45.9%	Sicilia	13.0%
Veneto	43.5%	Molise	9.9%
ITALIA	42.7%		
CENTRO NORD	54.0%		
MEZZOGIORNO	22.3%		

Fonte: Portale Unico dei Dati della Scuola, MUR.

DiPEL – Indicatori di divario

Divario territoriale per la diffusione del tempo pieno, posto a 100 il livello del Centro-Nord:

CENTRO NORD	100.0
MEZZOGIORNO	41.3
Molise	18.3
Palermo	12.0
Isernia	3.6

A livello provinciale, la minore diffusione del tempo pieno si registra nella provincia di Isernia, con meno di due alunni su cento che frequentano a tempo pieno², un valore pari al 3.6% della diffusione del tempo pieno al Centro-Nord. A seguire, Palermo, con soli sei alunni su cento, pari al 12% del livello riscontrato al Centro-Nord.

LEP – Definizione normativa del Livello essenziale delle prestazioni

La normativa vigente non prevede un livello minimo di offerta di tempo pieno che sia valido per tutto il territorio nazionale. La scelta di offrire o meno il tempo pieno è in capo alle singole istituzioni scolastiche.

L'organizzazione dei quadri orari è regolata dall'art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89. In particolare, il comma 7 di tale articolo stabilisce che *“Le classi a tempo pieno sono attivate, a richiesta delle famiglie, sulla base di specifico progetto formativo integrato e delle disponibilità di organico assegnate all'istituto, nonché in presenza delle necessarie strutture e servizi [...] Per il potenziamento quantitativo e qualitativo del servizio del tempo pieno sul territorio sono attivati piani pluriennali sulla base di intese con le rappresentanze dei Comuni, precedute da un accordo quadro con le autonomie locali in sede di Conferenza unificata”* (grassetti propri).

² Valore sospetto: per l'anno precedente era al 10,6%

La legge 13 luglio 2015 n. 107 (c.d. “Buona scuola”) prevede che ciascuna istituzione scolastica predisponga il piano triennale dell’offerta formativa. In sede di definizione di tale piano, il Consiglio di istituti, su proposta del Collegio dei docenti, approva l’orario scolastico scegliendo tra le 24, 27, 30 o 40 ore settimanali.

MONEY – Criteri di riparto

L’attivazione di classi a tempo pieno richiede l’impiego di più docenti e, di conseguenza, un aumento della spesa a carico del bilancio dello Stato. Ciò accade in quanto il contratto di lavoro prevede 22 ore settimanali di impegno didattico per il docente. Di conseguenza, nel caso di 30 ore settimanali è necessario un docente più uno “spezzone” di 8 ore di un secondo docente. Al contrario, per le 40 ore del tempo pieno sono previsti due docenti a tutti gli effetti. Questo *malus*, unito agli ampi margini di flessibilità e discrezionalità concessi dalla normativa nazionale, contribuisce alla definizione di un quadro territoriale fortemente disomogeneo. A livello regionale tale disomogeneità segue il gradiente Nord-Sud, mentre se si scende al livello provinciale emerge una certa disparità anche tra territori appartenenti alla stessa ripartizione geografica.

La quantificazione e la ripartizione tra le Regioni del personale docente vengono effettuate dal MIM sulla base di determinati parametri, tra cui il numero di alunni per l’anno scolastico di riferimento, la dimensione della popolazione scolastica dell’ultimo quinquennio, il rapporto alunni/classi e classi/posti, la conformazione geomorfologica dei territori, le condizioni socioeconomiche e l’offerta formativa delle varie Regioni.

Cosa dice il CLEP

Nell’Appendice 4 del Rapporto CLEP si cerca di capire quali siano le ragioni di una distribuzione così disomogenea del tempo pieno tra i territori. Dal già citato art. 4 del Decreto del Presidente della Repubblica 20 marzo 2009, n. 89 si desumono tre parametri che concorrono alla definizione dell’offerta di tempo pieno:

- 1) La richiesta delle famiglie;
- 2) La disponibilità di organico;
- 3) La presenza di necessarie strutture e servizi;

A questi parametri se ne aggiunge un quarto sancito all'art. 3, comma 2 della legge 13 luglio 2015 n. 107:

4) *«le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale».*

Le famiglie possono condizionare l'offerta formativa attraverso i loro rappresentanti in seno agli Organi di governo delle istituzioni scolastiche. Tuttavia, questa possibilità è piuttosto circoscritta, in quanto all'interno di tali organi la maggioranza è formata dai soggetti erogatori del servizio (docenti), che dunque sono coloro che *de facto* decidono l'organizzazione dell'orario scolastico. Per il CLEP, la circostanza per cui l'offerta sia determinata principalmente da chi eroga il servizio in prima persona rappresenta la principale criticità della normativa vigente.

In merito alla disponibilità di organico, il CLEP osserva come la dotazione relativa di docenti (numero di docenti per 100 alunni) non sembra essere la causa della disomogeneità dell'offerta. Infatti, a parità di docenti, la quota di alunni a tempo pieno varia considerevolmente: ad esempio, Sardegna e Molise hanno circa 11 docenti ogni 100 alunni, eppure nella prima regione gli alunni che frequentano a tempo pieno sono il 42%, mentre nella seconda sono solamente il 10%.

L'analisi contenuta nel rapporto CLEP, sorprendentemente, trascura del tutto l'aspetto legato alla dotazione infrastrutturale, che pure è uno dei requisiti previsti dalla normativa vigente per poter garantire l'erogazione del tempo pieno: scuole che non dispongono di aule adibite a mensa hanno più difficoltà a garantire il tempo pieno. A suggerire la validità di questa ipotesi vi è la correlazione tra la quota di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa e la quota di alunni che frequentano a tempo pieno. Prendendo in considerazione i dati per l'anno scolastico 2022/23 illustrati nella *Figura 1*, tale correlazione appare particolarmente forte a livello regionale, con l'eccezione di Lazio e Lombardia che, trainate rispettivamente da Roma e Milano, presentano valori molto elevati di alunni che frequentano a tempo pieno.

Scendendo a livello provinciale, la correlazione resta ma aumenta considerevolmente la dispersione dei punti, come mostra la *Figura 2*. Ad esempio, le province di Bologna e Asti presentano entrambe una percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa pari all'83-84%, ma la prima ha il 67% di alunni a tempo pieno, mentre la seconda solo il 17%. Similmente, province con dotazioni di mense

molto simili possono presentare gradi di diffusione del tempo pieno piuttosto eterogenei: Padova e Novara, ad esempio, garantiscono il tempo pieno al 46% circa dei propri alunni della scuola primaria, ma se nella provincia di Novara gli alunni che frequentano una scuola con mensa sono circa il 95%, a Padova questo dato si ferma a circa il 50%.

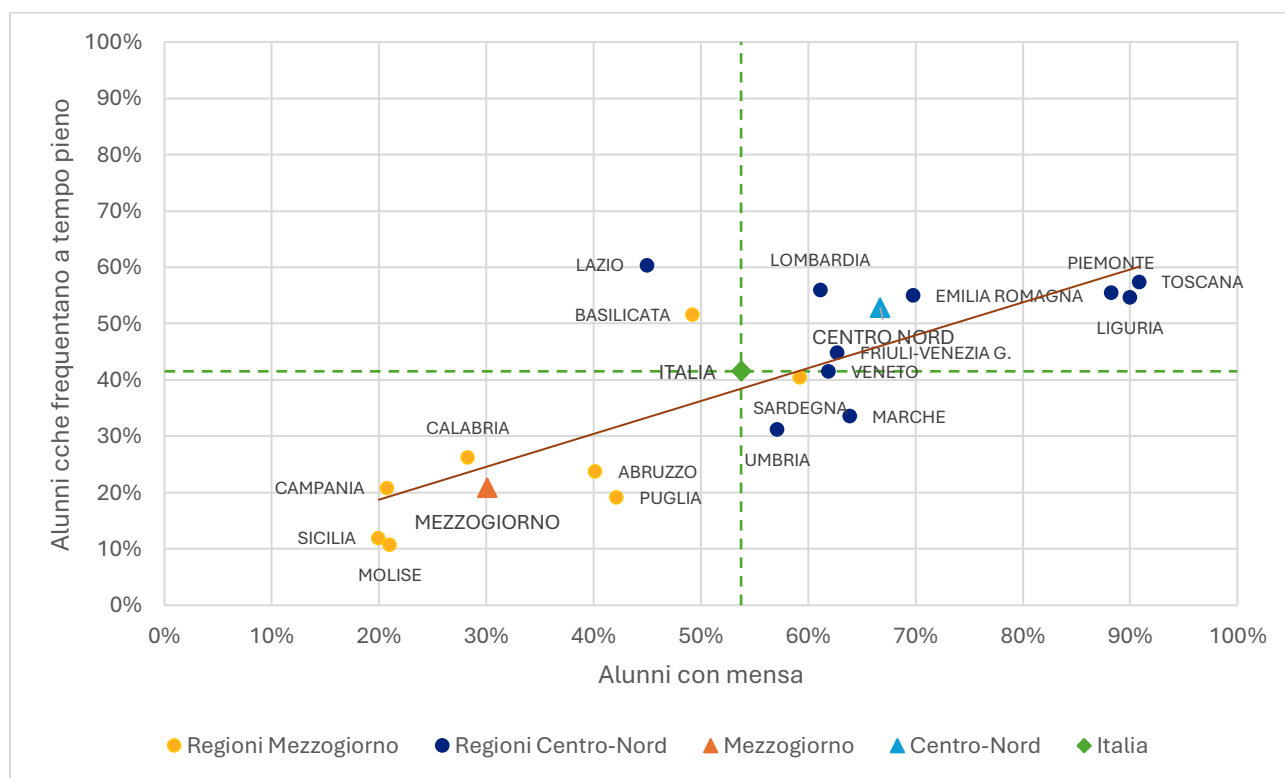


Figura 1 - Correlazione tra la percentuale di alunni che frequentano a tempo pieno e la percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa, per regione e ripartizione. Anno scolastico 2022/23. Fonte: Rapporto Svimez 2024

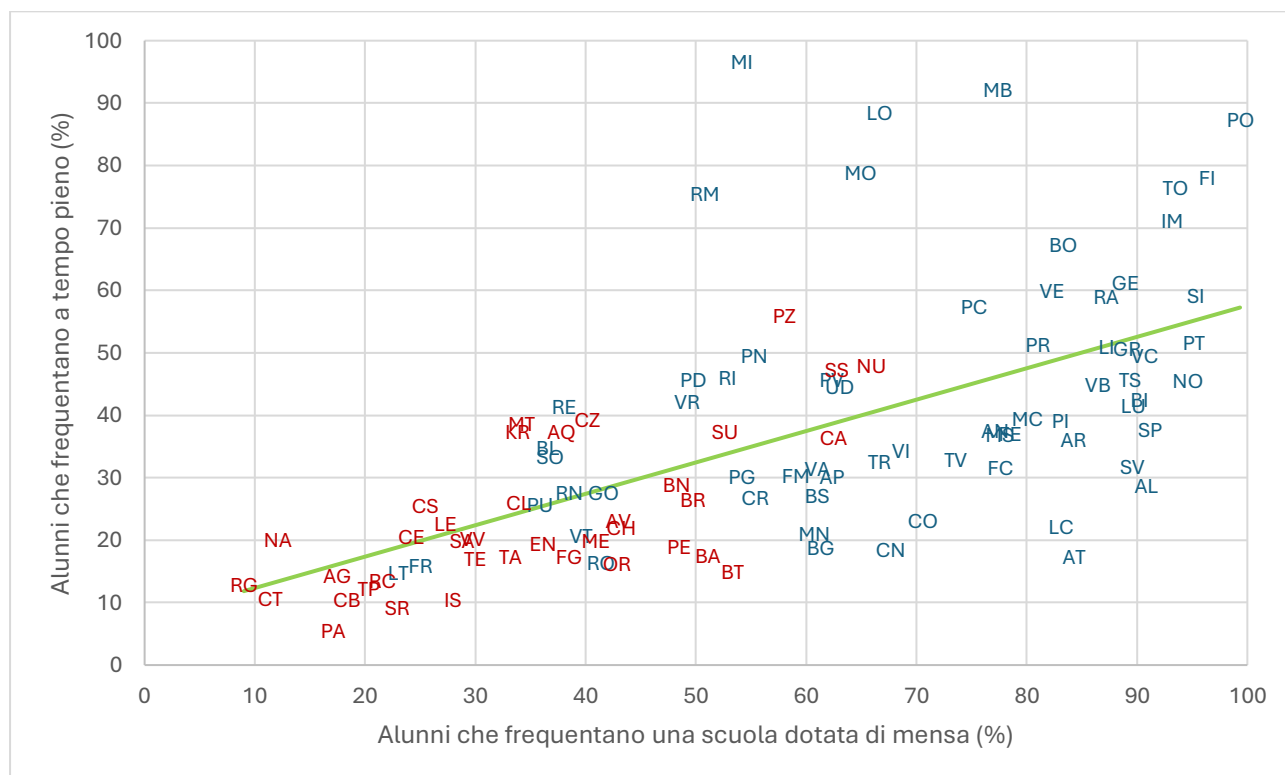


Figura 2 - Correlazione tra la percentuale di alunni che frequentano a tempo pieno e la percentuale di alunni che frequentano una scuola dotata di mensa. Dati provinciali per l'anno scolastico 2022/23. Elaborazione propria su dati MIM.

Venendo infine alle «*esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale*», esse sono di difficile determinazione oggettiva. Il CLEP ricorre al tasso di attività femminile come proxy del contesto socioeconomico del territorio e osserva una correlazione positiva tra questo indicatore e la quota di alunni a tempo pieno. Tuttavia, così come avviene nel caso della dotazione di docenti, province con tassi di attività femminile pressoché uguali mostrano livelli di tempo pieno molto diversi tra loro. Per di più, considerare il tasso di attività femminile come un indicatore del contesto socioeconomico in grado di determinare la domanda di tempo pieno appare come una scelta metodologicamente discutibile, in quanto sembra più plausibile considerare il nesso di causalità tra le due variabili come bidirezionale: è vero che un alto tasso di attività femminile si associa generalmente ad un'alta domanda di tempo pieno, ma è anche ipotizzabile che una buona offerta di tempo pieno possa contribuire a stimolare l'occupazione femminile. Ciò è particolarmente vero per le regioni meridionali, dove il tempo

pieno è meno diffuso e dove il tasso di occupazione femminile è tra i più bassi d'Europa. In un simile contesto, garantire una maggiore offerta di tempo pieno potrebbe portare ad un incremento della domanda e rappresenterebbe un incentivo all'occupazione femminile, contribuendo al miglioramento del contesto socioeconomico.

Questioni aperte

Da quanto detto emergono due principali criticità: l'eccessiva discrezionalità che la normativa vigente attribuisce al corpo docente in fase di definizione del quadro orario e la grande disparità nella dotazione di mense scolastiche.

Per quanto concerne la critica conclusiva espressa dal CLEP rispetto alla normativa vigente, che di fatto attribuisce al corpo docente la facoltà di attivare o meno il tempo pieno, resta da definire un meccanismo alternativo che consenta di superare tale criticità. Ad un primo sguardo, le strade sembrano essere due: ridefinire le procedure decisionali in fase di definizione del Piano triennale dell'offerta formativa, in modo da dare maggior peso al parere dei rappresentanti delle famiglie per quanto riguarda l'offerta di tempo pieno, o stabilire un livello minimo di copertura del servizio su tutto il territorio, tenendo conto delle caratteristiche geomorfologiche e della distribuzione dei plessi. In tal caso, la possibilità di realizzare concretamente un LEP così definito appare strettamente connessa al miglioramento della dotazione infrastrutturale delle scuole laddove ve ne sia maggior bisogno. Pertanto, un LEP relativo al tempo scuola sarebbe strettamente collegato ad un LEP relativo alla dotazione di mense scolastiche.

Mense

PEL – Prestazione effettiva locale

Quota di alunni della scuola primaria che frequenta una scuola dotata di aula mensa. Dati riferiti all'a.s. 2022/23.

Toscana	90.8%	Umbria	57.1%
Liguria	90.0%	Basilicata	49.2%
Piemonte	88.2%	Lazio	45.0%
Emilia Romagna	69.7%	Puglia	42.2%
Marche	63.9%	Abruzzo	40.2%
Friuli-Venezia G.	62.7%	Calabria	28.3%
Veneto	61.9%	Molise	21.0%
Lombardia	61.1%	Campania	20.8%
Sardegna	59.3%	Sicilia	20.0%
CENTRO NORD	66.7%		
MEZZOGIORNO	30.1%		
ITALIA	53.7%		

Fonte: Portale Unico dei Dati della Scuola, MUR.

DiPEL – Indicatori di divario

Divario territoriale per la dotazione di mense scolastiche, posto a 100 il livello del Centro Nord:

CENTRO NORD	100.0
MEZZOGIORNO	45.1
Sicilia	29.9
Ragusa	13.5

La provincia di Ragusa è il territorio nel quale si registra una minore dotazione di mense scolastiche: solamente il 9% dei bambini iscritti alla scuola primaria in tale provincia frequentano una scuola che

dispone di un locale mensa. Posto a 100 il livello di dotazione di mense delle regioni del Centro Nord, la provincia di Ragusa si attesta a un livello del 13,5%.

LEP – Definizione normativa del Livello essenziale delle prestazioni

Non esiste una normativa nazionale che stabilisca a livello territoriale una copertura minima obbligatoria del servizio mensa o della dotazione di spazi adibiti a mensa. Il servizio di mensa scolastica è generalmente gestito dal Comune di appartenenza della scuola e rientra nella categoria dei "servizi pubblici a domanda individuale". Ciò significa che i Comuni hanno la facoltà di istituirlo e, se lo fanno, sono tenuti a stabilire una quota di copertura tariffaria a carico dell'utenza, pur potendo prevedere agevolazioni o gratuità basate sull'ISEE. Non sorprende, dunque, la notevole eterogeneità territoriale che emerge dai dati.

Il servizio di mensa scolastica è gestito di norma dal Comune di appartenenza della scuola. I Comuni hanno la facoltà di formulare un proprio regolamento di gestione del servizio, che può essere gestito direttamente con personale proprio o mediante appalto a ditte di ristorazione esterne. I regolamenti comunali disciplinano una pluralità di aspetti, tra cui le finalità del servizio (ad esempio, assicurare la partecipazione all'attività scolastica per l'intera giornata), i destinatari (solitamente gli alunni che effettuano rientri pomeridiani), e le modalità di accesso (spesso configurato come servizio a domanda individuale, subordinato all'acquisto di buoni pasto).

A livello centrale, la gestione del servizio mensa da parte dei Comuni è influenzata da Linee di Indirizzo Nazionali e Criteri Ambientali Minimi (CAM). Le linee guida nazionali, emanate dal Ministero della Salute, e i CAM, definiti a livello ministeriale, forniscono standard qualitativi e ambientali elevati per la ristorazione scolastica. Tuttavia, l'applicazione concreta e le modalità operative possono variare significativamente a livello locale, a seconda delle specifiche scelte amministrative, delle priorità politiche e delle risorse finanziarie dei singoli Comuni. Questa dicotomia può essere considerata come una delle cause di disomogeneità nella qualità e nella fruibilità del servizio mensa su tutto il territorio nazionale, generando disuguaglianze nell'offerta educativa e nel benessere degli studenti, nonostante gli sforzi normativi centrali per promuovere standard elevati. Uno dei principali meccanismi di controllo a livello locale è rappresentato dalla Commissione Mensa, composta da rappresentanti di genitori e docenti. La sua efficacia, tuttavia, è intrinsecamente legata alla sua capacità di incidere sulle decisioni

comunali e alla disponibilità delle amministrazioni locali a recepire e implementare pienamente le direttive nazionali.

MONEY – Criteri di riparto

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha destinato risorse significative per aumentare la disponibilità di mense scolastiche, con l'obiettivo di facilitare l'estensione del tempo pieno. A tal fine, sono stati emanati specifici decreti ministeriali, come il Decreto 343 del 2 dicembre 2021 per il riparto delle risorse, il DM del 7 giugno 2022, n. 158, per la destinazione di ulteriori fondi, e il DM 30 giugno 2023, n. 126, per ulteriori interventi ammessi a finanziamento e lo scorrimento delle graduatorie. Questi finanziamenti sono rivolti principalmente ai Comuni per le scuole di primo ciclo e alle Province per i convitti. Avvisi pubblici, come quello prot. 48038 del 2 dicembre 2021, hanno definito le modalità e le tempistiche per la presentazione delle candidature, con successivi chiarimenti e riaperture dei termini. Il Ministero dell'Istruzione e del Merito (MIM) ha comunicato l'assegnazione di oltre 83 milioni di euro per mense scolastiche e tempo pieno nel maggio 2025, e la pubblicazione delle graduatorie del bando PNRR da 515 milioni per la realizzazione e messa in sicurezza delle mense scolastiche nell'ottobre 2024, evidenziando una partecipazione significativa da parte degli enti locali del Sud.

Cosa dice il CLEP

Il CLEP fa rientrare il LEP relativo ai *“servizi comunali, rivolti agli alunni della scuola dell’infanzia e della scuola primaria e secondaria di primo grado, relativi alla mensa scolastica”* nella categoria dei LEP non quantificabili, vale a dire quelli che *“corrispondono a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di spesa corrente) non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard, territorio per territorio”*.³

Per di più, il Comitato – con riferimento al LEP *“Garantire la fruizione del servizio di ristorazione scolastica, considerato come un servizio pubblico essenziale per la promozione della salute e di sani stili di vita, per l'intero ciclo di studi dagli asili nido alla scuola primaria”* – sottolinea la presenza di aspetti di “potenziale problematicità” sollevati dal Ministero dell’Agricoltura, della Sovranità Alimentare e delle

³ Comitato Tecnico Scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto del 30/10/2023*.

Foreste⁴, che *“attesa la natura trasversale del settore in parola, come rilevato dal Comitato, si ritiene che solo poche azioni di natura pubblica in tale materia siano riconducibili a forme di federalismo, tali da richiedere la stesura dei L.E.P. Si tratta inoltre di un settore fortemente assoggettato al diritto sovranazionale, quindi alle norme dell’Ue”*. A supporto della tesi del carattere trasversale del servizio mensa, il CLEP richiama anche la giurisprudenza della Corte di cassazione (sez. un. n. 20504/2019), secondo la quale il tempo mensa rientra a tutti gli effetti nel tempo scuola. *“Pertanto – sostiene il CLEP – esso condivide le finalità educative proprie del progetto formativo della scuola e le finalità di socializzazione collegate alla consumazione del pasto”*.

Questioni aperte

La definizione di un LEP relativo al servizio di refezione scolastica è resa difficile dal fatto che la governance sia frammentata a diversi livelli amministrativi e dal fatto che la materia sia trasversale a diversi settori. Tuttavia, la definizione, il finanziamento e la realizzazione di tale LEP appare di importanza cruciale, per almeno due ragioni. Innanzitutto, si tratta di un prerequisito per poter garantire una adeguata offerta di tempo pieno alla scuola primaria (cfr. scheda sul tempo pieno), anch’essa caratterizzata da una distribuzione tutt’altro che uniforme sul territorio nazionale. In secondo luogo, un il servizio di refezione scolastica dovrebbe essere distribuito in maniera più omogenea sul territorio, riducendo gli squilibri tra le varie aree del Paese, proprio in quanto – come sostenuto dal CLEP – il tempo mensa rientra a tutti gli effetti nel tempo scuola, di cui condivide le finalità educative e di socializzazione, oltre ad essere un’occasione per educare gli alunni al consumo di pasti sani ed equilibrati.

⁴ Ufficio legislativo del MASAF, *Schema di disegno di legge – Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, inviato al CLEP in data 19 settembre 2023.

Assistenza a persone non autosufficienti

PEL Prestazioni Effettive Locali

Gli interventi per le non autosufficienze hanno carattere trasversale poiché coinvolgono la funzione sanitaria, le politiche di contrasto alla povertà, le politiche per la disabilità e **si articolano su più livelli di governo. L'organizzazione e l'erogazione dei servizi competono ai Comuni nell'ambito socio-assistenziale e alle Regioni nell'ambito sanitario**; lo Stato definisce la programmazione nazionale, che le Regioni recepiscono a livello locale, e fissa i Livelli essenziali delle prestazioni.

Gli interventi per le situazioni di non autosufficienza sono essenzialmente di tre tipi: erogazione di prestazioni, anche di tipo domiciliare; trasferimenti in denaro (es. assegni di accompagnamento per le persone con disabilità gravi o gravissime); accoglienza presso strutture diurne o residenziali.

La “popolazione target” è rappresentata dai soggetti non autosufficienti, compresi i disabili. Tuttavia la legge nazionale individua con precisione solo un sottoinsieme di beneficiari delle prestazioni, rappresentato dai soggetti con disabilità gravissima (diagnosticata in base ad una serie di parametri specificamente individuati). Le altre condizioni di non autosufficienza e quelle di disabilità non grave sono definite dalle Regioni, che stabiliscono anche eventuali soglie ISEE per l'accesso ai servizi. Questo significa che **un individuo con le stesse caratteristiche può ricevere prestazioni diverse (o non riceverle del tutto) a seconda della regione di residenza**. Questa disparità nella definizione delle situazioni di disabilità dovrebbe tuttavia ridursi in concomitanza con la progressiva applicazione del decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62 (di attuazione della legge delega sulla disabilità), che definisce più puntualmente la persona con disabilità avente diritto alle misure di sostegno e gli spetti procedurali della valutazione di base.

Di-PEL

Se limitiamo il campo di osservazione **all'ambito socio-assistenziale** di competenza dei Comuni la spesa per le prestazioni erogate ai disabili e quella destinata agli anziani ammontano rispettivamente a 2,2 e 1,3 miliardi su tutto il territorio nazionale, equivalenti a circa 1.990 euro per ogni cittadino disabile e 90 per ogni anziano (cfr. Istat, *Indagine sulla spesa sociale dei Comuni singoli o associati*, anno 2021, tav. 3.2 riportata per comodità in allegato alla scheda). **Nel Centro Nord la spesa in rapporto alla popolazione di riferimento è pari a 2.451 euro per i servizi ai disabili e a 111 per quelli agli anziani; i valori osservati nel Mezzogiorno sono pari al 53 e al 42 per cento di quelli centrosetteentrionali**, rispettivamente nell'area dei disabili e in quella degli anziani, toccando valori minimi in Calabria – dove la spesa socio-assistenziale è pari a meno di un sesto di quanto osservato al Centro-Nord per entrambe le tipologie di servizio. Il divario nella spesa è associato a **differenze molto pronunciate nel livello delle prestazioni. Nell'area anziani la quota di popolazione presa in carico nel Mezzogiorno rispetto al**

Centro Nord è pari a meno del 60 per cento (in Campania e in Calabria è appena il 40 per cento del Centro Nord) **nell’ambito del servizio domiciliare socio-assistenziale, a circa un quarto** (per l’assistenza domiciliare integrata con i servizi sanitari e addirittura a meno del 12 per cento per l’erogazione di voucher o l’accoglienza in strutture residenziali (meno del 9 per cento in Molise, Campania, Calabria e Sicilia cfr. tavola). Nell’area disabili la divaricazione è meno pronunciata (nell’ambito dei servizi domiciliari socio-assistenziali il tasso di copertura al Mezzogiorno è addirittura superiore a quello del resto del paese), ma comunque persistente.

DEFINIZIONE NORMATIVA DEL LEP

La legge di bilancio per il 2022 (articolo 1, commi 162 e 168) **elenca una serie di prestazioni da fornire agli anziani non autosufficienti** (un sottoinsieme della platea più ampia dei soggetti non autosufficienti) **al fine di promuovere la continuità e la qualità della vita a domicilio**⁵. Le prestazioni riguardano: a) l’assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari (comprese forme di coabitazione solidale e adeguamenti tecnologici dell’abitazione); b) i servizi sociali di sollievo (servizi di pronto intervento, sostituzione temporanea degli assistenti familiari); c) i servizi sociali di supporto (servizi per favorire il reclutamento di assistenti familiari e coadiuvare negli adempimenti gestionali); d) l’erogazione di contributi monetari (ulteriori rispetto all’indennità di accompagnamento) da utilizzare per la remunerazione del lavoro di cura svolto da operatori o da imprese specializzate. È previsto l’accesso alle prestazioni tramite punti unici predisposti presso le “Case della Comunità” in ciascuna ASL, dove operano équipe multidisciplinari che definiscono progetti di assistenza individuale modulati sulla base dell’intensità della cura richiesta caso per caso. Le prestazioni su indicate sono qualificate come LEPS nel *Piano nazionale per la non autosufficienza 2022-24* (non nella legge di bilancio stessa), ma **non sono previsti livelli minimi né target di servizio**. Il modello sembra dunque essere quello dei LEA in sanità, con un elenco di prestazioni definite in astratto, per le quali è difficile verificare la congruità rispetto alle risorse disponibili. Va comunque sottolineato che la stessa legge di bilancio, contestualmente all’individuazione delle prestazioni per gli anziani non autosufficienti, ha innalzato la dotazione finanziaria del Fondo per le non autosufficienze (FNA cfr. infra).

Gli interventi normativi più recenti, adottati anche in ottemperanza ad alcune *milestone* del PNRR, sono: la legge delega in materia di politiche per gli anziani (legge 23 marzo 2023, n. 33) e il correlato decreto attuativo (decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29); la legge delega al governo in materia di disabilità (legge 22 dicembre 2021, n. 227) e il decreto attuativo (decreto legislativo 3 maggio 2024, n. 62).

⁵ Si rileva che il decreto legislativo 15 marzo 2024, n. 29 (di attuazione della legge delega sulle politiche in favore delle persone anziane) ha fornito una definizione di anziano non autosufficiente come soggetto ultrasessantacinquenne con gravi limitazioni o perdita di autonomia nelle attività della vita quotidiana valutate in base a metodologie standardizzate.

MONEY

Il principale canale di finanziamento statale delle politiche per le non autosufficienze è rappresentato dal FNA (istituito dall'art. 1, comma 1264, legge finanziaria 2007). Il Fondo è rivolto a tutti i soggetti non autosufficienti, compresi i disabili, ed ammonta attualmente a circa un miliardo (quindi meno di un terzo della spesa socio-assistenziale dei Comuni per i non autosufficienti). I criteri di riparto del Fondo sono piuttosto articolati: per il 60 per cento le risorse del FNA sono ripartite in base alla distribuzione regionale della popolazione ultra75enne rilevata nel 2016; per il rimanente 40 per cento il riparto rispecchia le quote regionali di attribuzione del Fondo nazionale per le politiche sociali (stabilite nel 2002 sulla base di indicatori di disagio socio-economico e mai aggiornate).

Il riparto regionale del FNA è stato oggetto nel settembre del 2022 di una serie di rilievi da parte della Commissione tecnica sui fabbisogni standard, allora presieduta dal prof. Zanardi⁶. I rilievi riguardavano **il disallineamento delle quote di assegnazione del fondo rispetto alla distribuzione sul territorio delle persone non autosufficienti, l'assenza di trasparenza sui dati** utilizzati per definire il riparto **e il loro mancato aggiornamento** nel corso degli anni. Il disallineamento fra riparto delle risorse e distribuzione dei bisogni è colto dalla differenza fra la colonna A e la colonna D della tavola 1 contenuta nel parere della CTFS (riportata in allegato). Dalla tavole si evidenzia ad esempio che **le risorse assegnate a Campania e Sicilia sono decurtate del 30 per cento** rispetto a quanto spetterebbe sulla base della presenza sul territorio regionale di persone non autosufficienti, mentre **Veneto e Lombardia ricevono risorse in eccesso rispettivamente del 35 e del 30 per cento** rispetto alla distribuzione regionale della non autosufficienza. L'ultimo riparto del FNA è stato effettuato con DPCM 3 ottobre 2022 triennio 2022-2024 e non ha tenuto conto dei rilievi mossi dalla CTFS.

Cosa dice il CLEP

Le prestazioni per i soggetti non autosufficienti rientrano nell'assistenza sociale, materia già di competenza regionale – dunque non collegata con l'autonomia differenziata. Il rapporto del CLEP vi dedica una scheda, in cui si effettua una ricognizione acritica della legislazione e delle fonti di finanziamento esistenti. Non si forniscono ad esempio valutazioni sulle disparità nei servizi forniti a livello territoriale né sulla congruità dei criteri di attribuzione del FNA, rientra fra i trasferimenti “fiscalizzabili” nell'ambito del federalismo fiscale ordinario (che il governo si è impegnato ad attuare entro il primo trimestre del 2026 ai fini del PNRR).

⁶ Cfr. https://www.mef.gov.it/export/sites/MEF/ministero/commissioni/ctfs/documenti/PDF_1_Parere-CTFS-Fondo-non-autosufficienze_07.09.2022.pdf

Tab. 1 Confronto fra quote di riparto del FNA, distribuzione regionale della popolazione anziana e delle non autosufficienze
(valori percentuali)

		di cui:				
	Quota riparto FNA ¹ (A)	quota pop. ultra 75 implicita (B)	quota Fondo politiche sociali (C)	Quota non autosuff. ² (D)	Quota anziani non autosuff. ² (E)	Quota pop. ultra 65 ³ (F)
Abruzzo	2,37	2,29	2,49	2,63	2,76	2,31
Basilicata	1,05	0,92	1,25	1,01	1,09	0,95
Calabria	3,42	2,91	4,18	3,86	3,71	3,09
Campania	8,54	7,47	10,15	11,78	11,20	8,14
Emilia-Romagna	7,75	8,12	7,20	7,97	8,35	7,82
Friuli-Venezia	2,34	2,41	2,23	1,65	1,75	2,32
Lazio	9,15	9,42	8,75	8,46	8,46	9,46
Liguria	3,28	3,42	3,07	2,39	2,44	3,17
Lombardia	15,93	16,96	14,39	12,24	12,75	16,72
Marche	2,80	2,87	2,69	3,52	3,52	2,77
Molise	0,65	0,54	0,81	0,56	0,56	0,55
Piemonte	7,91	8,32	7,30	6,48	6,57	8,10
Puglia	6,68	6,40	7,10	7,44	7,39	6,63
Sardegna	2,92	2,86	3,01	4,10	4,05	2,94
Sicilia	8,19	7,42	9,35	11,23	10,56	7,84
Toscana	7,02	7,25	6,67	6,97	6,75	6,94
Umbria	1,71	1,74	1,67	1,58	1,55	1,66
Valle d'Aosta	0,25	0,22	0,29	0,18	0,20	0,22
Veneto	8,04	8,47	7,40	5,93	6,32	8,36
TOTALE	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

(1) Le quote regionali di riparto del FNA sono quelle riportate nella tabella 1 dello schema di decreto; le due componenti relative alla quota di popolazione +75 e a quella di riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali sono rispettivamente ricavate a calcolo e tratte dal Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali (p. 48). - (2) Le quote di popolazione non autosufficiente e di popolazione anziana non autosufficiente sono desunte dall'Istat, Indagine Europea sulla Salute 2019. - (3) Le quote di popolazione +75 e +65 sono di fonte Istat e sono riferite al 1.1.2022

PEL

La sanità è un servizio pubblico a copertura universale finanziato dalla fiscalità generale: la Costituzione difatti riconosce la salute come diritto fondamentale di ogni individuo, indipendentemente dalle sue condizioni economiche (art. 32 Cost.). **L'erogazione e l'organizzazione del servizio sanitario sono di responsabilità delle Regioni, mentre spetta al governo centrale fissare** i principi fondamentali della politica sanitaria e determinare quali prestazioni debbano essere fornite gratuitamente a tutti i residenti (i **livelli essenziali di assistenza, LEA**). La spesa sanitaria pubblica ammonta a circa 132 miliardi di euro (corrispondenti al 15 per cento della spesa pubblica primaria corrente e al 6,2 per cento del PIL).

Di-PEL

Per ogni abitante le regioni centro-settentrionali spendono 2.250 euro l'anno; **per un residente nel Mezzogiorno la spesa corrente annua è circa il 95 per cento del dato osservato nel resto del Paese: il valore minimo si osserva in Campania, regione in cui ogni anno si spendono** meno di 2.100 euro per abitante (quasi **800 euro in meno di quanto si spende per ogni residente in Provincia autonoma di Bolzano**; tavola 1)⁷. Se si guarda alla spesa in conto capitale la distanza è ancora più ampia: fra il 1998 e il 2023 **per ogni residente nel Mezzogiorno sono stati investiti 145 euro in edilizia sanitaria, ovvero solo il 70 per cento di quanto investito al Centro Nord** (nonostante la riserva di investimento nel Mezzogiorno di almeno il 50 per cento delle disponibilità finanziarie prevista dal Decreto 29 agosto 1989, n. 32); anche in questo caso il valore minimo si osserva in Campania (regione in cui gli investimenti in edilizia sanitaria nel 1998-2023 sono risultati pari a 70 euro pro capite, ossia meno di un quinto di quanto speso in Valle d'Aosta).

Le differenze nella spesa si accompagnano a divari altrettanto pronunciati nella dotazione di capitale umano e di infrastrutture. **La consistenza degli addetti al comparto sanitario** (considerando le strutture pubbliche, quelle equiparate e quelle private accreditate) **nel Mezzogiorno è solo l'80 per cento del valore registrato nel Centro Nord** (pari a 160 unità ogni 10.000 abitanti); **in Campania gli addetti al comparto sanitario sono solo il 55 per cento di quanto osservato nella Provincia autonoma di Bolzano** (dove operano ben 210 addetti ogni 10.000 abitanti). Inoltre, **nelle regioni meridionali quasi un quarto del personale sanitario ha più di sessant'anni, quota che sale a un terzo per i medici** (rispettivamente il 13 e il 20 per cento nel resto del Paese), con significativi problemi di ricambio generazionale in vista dei flussi attesi di pensionamento nel prossimo quinquennio.

Anche la disponibilità di posti letto complessiva (considerando anche le strutture accreditate) **nella media delle regioni meridionali è l'80 per cento del dato del Centro Nord** (pari a 41 unità ogni 10.000

⁷ Cfr. Banca d'Italia, "Indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali", Commissione parlamentare per le questioni regionali, 18 marzo 2025.

abitanti); l'escursione più ampia si registra fra il Piemonte e la Calabria (con una dotazione rispettiva pari a 45 e 33 posti letto ogni 10.000 abitanti).

Gli outcome dei sistemi sanitari regionali, in termini di offerta quali-quantitativa di prestazioni, risentono inevitabilmente dell'eterogeneità territoriale dei livelli di spesa e delle carenze nelle dotazioni di risorse umane e infrastrutturali. Il Ministero della Salute sottopone a un monitoraggio annuale le prestazioni che rientrano nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA); generalmente quasi tutte le regioni considerate inadempienti appartengono al Mezzogiorno : sulla base di un punteggio compreso fra 0 e 100 in ciascuna delle aree relative a prevenzione, assistenza distrettuale ed assistenza ospedaliera in media le regioni meridionali ottengono una valutazione complessiva pari a 190 a fronte di 260 nel resto del Paese; la regione con la performance in assoluto peggiore (150 punti) è la Calabria, che è anche l'ultima per dotazione di posti letto nonché la penultima per dotazione di personale e per spesa pro capite. Va segnalato che performance insoddisfacenti caratterizzano anche alcuni territori con disponibilità elevate di risorse finanziarie, sia per servizi che per investimenti (in particolare la Valle d'Aosta e la Provincia autonoma di Bolzano) e che al contrario vi sono casi di valutazioni di adeguatezza in presenza di risorse meno cospicue (es. Molise e Basilicata).

I residenti nelle regioni in cui le prestazioni sanitarie pubbliche sono più carenti sono indotti a rivolgersi al settore privato o ad andare altrove per ottenere assistenza: i ricoveri extra-regione interessano in media quasi un paziente meridionale ogni dieci (uno su quattro in Calabria)⁸ e sono erogati da strutture prevalentemente private (localizzate soprattutto in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto).

DEFINIZIONE NORMATIVA DEL LEP

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 compartecipazione. I LEA sono stati specificati dal DPCM 29 novembre 2001, poi successivamente aggiornato (da ultimo dal DPCM 12 gennaio 2017) e sono articolati in tre macro-livelli: prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera. L'individuazione dei LEA non trova però alcuna corrispondenza con le risorse finanziarie che ne garantiscono l'erogazione. **I LEA non vengono infatti 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 (approccio top-down) e ripartite tra le Regioni considerando come indicatore di fabbisogno di salute quasi esclusivamente l'età della popolazione (*cfr. infra*).

MONEY

⁸ Cfr. Agenas (2024), "La mobilità sanitaria in Italia", p. 13.

I divari nella spesa replicano fedelmente la distribuzione sul territorio delle risorse finanziarie.

La spesa sanitaria corrente è finanziata attraverso il Fondo sanitario nazionale (FSN), il cui ammontare viene determinato ogni anno nell'ambito della manovra di bilancio. Il FSN è alimentato sia con trasferimenti erariali (in particolare con una compartecipazione al gettito dell'IVA, la cui aliquota viene ridefinita ogni anno in modo da garantire in aggregato il livello di finanziamento indicato nella legge di bilancio) sia con entrate tributarie locali (IRAP, addizionale regionale all'Irpef ed entrate proprie delle ASL). **La quota di FSN destinata a ciascuna Regione riflette la distribuzione della popolazione pesata per fasce d'età** e solo in minima parte variabili di contesto socio-economico, sebbene queste abbiano un impatto significativo⁹ sulle condizioni di salute della popolazione. Le Regioni che non risultano adempienti in sede di monitoraggio dell'erogazione dei LEA non accedono a quote premiali di riparto del FSN, creando un circolo vizioso fra accesso alle risorse e possibilità di erogare prestazioni adeguate.

Gli investimenti infrastrutturali in sanità sono finanziati con risorse del bilancio statale oggetto di un programma di investimenti, che ha preso avvio **con la legge 67/1988 (art. 20)** ed è stato più volte rifinanziato nel corso degli anni, da ultimo con la legge di bilancio per il 2022 (legge 234/2021 art.1, commi 263-267). **Il programma ha impegnato risorse per circa 22 miliardi su un arco temporale di quasi 40 anni.** La realizzazione degli investimenti avviene nell'ambito di una procedura negoziata, che inizia con la sottoscrizione di un Accordo e culmina con il trasferimento di risorse agli enti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori approvati. In base ai criteri direttivi del programma la metà dei finanziamenti deve essere riservata alle regioni meridionali allo scopo di favorire il "riequilibrio qualitativo e quantitativo delle dotazioni sanitarie e tecnologiche"¹⁰. L'ultima rilevazione della Ragioneria generale dello Stato evidenzia tuttavia che **i finanziamenti** sono stati pari al 65 per cento delle somme finora impegnate e **per oltre tre quarti sono stati destinati alle regioni centrosetentrionali**: la differenza più ampia è fra la Campania e la Valle D'Aosta (cui sono stati rispettivamente accordati circa 70 e 400 euro per residente)¹¹.

Cosa dice il CLEP

Per il rapporto del CLEP **i livelli essenziali delle prestazioni in ambito sanitario sono equiparati ai livelli essenziali di assistenza** già previsti dalla normativa in vigore. Non si pone quindi in alcun modo il problema di individuare ambiti di uniformità da presidiare sul nazionale: **la gestione del personale, con**

⁹ Il decreto 30 dicembre del 2022 ha rivisto i criteri di riparto territoriale del fabbisogno sanitario nazionale (per adeguarli in parte a quanto previsto dalla L. 662 del 1992): a partire dal 2023 l'allocazione del FSN tiene conto anche dei tassi di mortalità della popolazione ultrasettantacinquenne, dell'incidenza della povertà relativa, della scolarizzazione e del tasso di disoccupazione. Il peso riconosciuto a tali variabili è però molto limitato (congiuntamente incidono solo sull'1,5 per cento delle risorse da ripartire).

¹⁰ Decreto 29 agosto 1989, n. 321.

¹¹ Si escludono le risorse della prima fase, interamente utilizzate; cfr. Ragioneria generale dello Stato (2024), *Il monitoraggio della spesa sanitaria*, pp. 198 e ss.



tutti gli aspetti relativi al reclutamento e al trattamento retributivo, viene implicitamente considerata devolvibile alle regioni che fanno richiesta di autonomia differenziata (Veneto e Lombardia hanno già richiesto queste competenze negli accordi preliminari firmati con il governo Gentiloni). Ma come è possibile assicurare prestazioni essenziali uniformi in presenza di una ulteriore divaricazione territoriale nella dotazione di personale sanitario?

Tavola 1

La dimensione territoriale della sanità: spesa, dotazioni ed erogazione dei LEA

REGIONI E AREE GEOGRAFICHE	spesa corrente (euro pro capite) (1)	spesa per edilizia sanitaria (euro pro capite) (2)	personale (addetti per 10.000 abitanti) (3)	posti letto (unità per 10.000 abitanti) (3)	punteggio LEA (1) (4)
Piemonte	2.283	172	158	45	270
Valle d'Aosta	2.652	396	197	41	165
Lombardia	2.246	199	151	41	257
Liguria	2.431	149	189	41	219
Prov. aut. di Bolzano	2.860	238	208	43	202
Prov. aut. di Trento	2.684	231	180	40	278
Veneto	2.330	203	151	35	288
Friuli Venezia Giulia	2.471	266	191	37	235
Emilia-Romagna	2.388	258	183	40	278
Toscana	2.326	271	164	33	286
Umbria	2.290	236	152	38	257
Marche	2.204	253	157	42	248
Lazio	2.121	128	151	40	216
Centro Nord	2.295	209	161	41	258
Abruzzo	2.205	140	151	36	182
Molise	2.499	121	156	41	193
Campania	2.098	73	115	33	205
Puglia	2.189	150	139	38	228
Basilicata	2.204	333	134	38	189
Calabria	2.124	111	119	33	150
Sicilia	2.145	212	130	36	173
Sardegna	2.427	174	158	37	192
Sud e Isole	2.171	146	130	33	194
Italia	2.254	188	151	38	236

Fonte: Istat (per popolazione residente); RGS (per la spesa sanitaria e per il personale; cfr. rispettivamente *Il monitoraggio della spesa sanitaria, rapporto n. 11* e *Conto annuale*); Ministero della salute (per i posti letto e il monitoraggio dei LEA; cfr. rispettivamente *Annuario statistico del SSN e Risultati del nuovo sistema di garanzia per l'anno 2023*). (1) Dati relativi al 2023. (2) Cfr. Ragioneria generale dello Stato, *Il monitoraggio della spesa sanitaria, rapporto n. 11*, p. 206. La spesa si riferisce agli anni 1998-2023. (3) Dati relativi al 2022; per il personale si considerano gli addetti alle strutture pubbliche, a quelle equiparate e a quelle private accreditate. (4) Somma dei punteggi relativi all'area prevenzione, distrettuale e ospedaliera (in ciascuna area il punteggio è compreso fra 0 e 100, l'erogazione dei LEA si intende garantita in presenza di un punteggio minimo pari a 60 in ciascuna delle tre aree). Le medie per macroarea e per l'Italia sono pesate per la popolazione regionale. Nel 2023 hanno conseguito un punteggio inferiore a 60 in almeno un'area di assistenza le seguenti regioni: Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano, Liguria, Abruzzo, Molise, Basilicata, Calabria e Sicilia.

Energia elettrica

PEL – Prestazione Effettiva Locale

Un fattore di competitività rilevante per un territorio è costituito dall’approvvigionamento di energia elettrica, la cui filiera si compone di quattro fasi: produzione (decentrata), trasmissione (monopolio Terna), distribuzione agli utenti (in concessione) e vendita (in libera concorrenza).

Per attuare la transizione *green*, la **produzione** di energia elettrica deve specializzarsi nelle fonti energetiche rinnovabili (**FER**). Nel Mezzogiorno, tuttavia, la generazione risente di limiti di transito, in termini sia correnti sia prospettici. La **capacità** FER installata in questa macroarea (nella quale maggiori sono le esposizioni sia eoliche sia solari) è stata pari a 28,4 GW nel 2024 (1,4 kW per abitante, valore massimo fra le macroaree; 1,2 nella media italiana). A fine aprile 2025 le richieste a Terna di **nuove connessioni** ammontavano a 295,9 GW nel Mezzogiorno (con maggiore concentrazione in Puglia, Sicilia e Sardegna) e a 58,6 nel Centro Nord; quelle giunte alla fase finale, per le quali si prevedono impianti in esercizio entro due anni, erano rispettivamente pari a 5,9 e 2,7 GW. La capacità massima di trasmissione (**limiti di transito**) di elettricità dalle regioni meridionali (escluse Campania e Abruzzo) in direzione nord (inclusi gli scambi interregionali) era nel 2024 pari a 12,4 GW, valore inferiore a quello necessario a rendere pienamente sfruttabile la capacità di produzione FER locale anche al netto del consumo in zona.

Dagli impianti generatori l’energia elettrica raggiunge i territori attraverso le linee in alta e altissima tensione (AAT e AT) della **Rete di trasmissione nazionale (RTN)**. Localmente, viene poi distribuita alle utenze in media e bassa tensione (MT e BT) dalle aziende concessionarie. La tavola 1 mostra come il territorio meridionale sia coperto dalla RTN in misura inferiore rispetto al resto d’Italia.

Tav. 1 - Lunghezza e densità della Rete di trasmissione nazionale al 31-12-2023

	km	km/kmq	m/pop	m/utente
CENTRO NORD	48.060	0,27	1,2	1,9
MEZZOGIORNO	16.996	0,14	0,9	1,4

Fonte: Terna, Arera.

Nota: Sia per i km di RTN sia per gli utenti i dati sono somma su tutte le tensioni.

La **densità (e magliatura)** della RTN influenza la **qualità della fornitura** che i distributori sono tenuti ad assicurare in accordo alla regolazione Arera. Infatti, a una maggiore distanza dalle linee di trasmissione corrisponde una maggiore vulnerabilità delle utenze, non raggiungibili da alternative rapide in caso di guasti al nodo di derivazione e raggruppate lungo linee di distribuzione necessariamente più estese che altrove.

Nella media delle utenze BT, la tavola 2 mostra che nel 2023 nel Mezzogiorno si sono registrate 5,34 **interruzioni** lunghe e brevi senza preavviso di responsabilità dell’impresa distributrice¹², con picchi in Sicilia e

¹² Fra tutte le interruzioni senza preavviso, quelle di responsabilità del distributore hanno rappresentato i quattro

Sardegna (oltre le 6 interruzioni) e minimo in Molise (4,1). La **durata** media è stata pari a 64,3 minuti persi per utente.

Tav. 2 - Interruzioni lunghe e brevi senza preavviso di responsabilità dell'impresa distributrice nel 2023

	Numero per utente BT	Durata in minuti per utente BT
Piemonte	2,7	44,6
Valle d'Aosta	1,4	22,5
Lombardia	2,1	31,6
Liguria	2,5	39,7
Trentino-Alto Adige	1,2	19,4
Veneto	2,6	35,1
Friuli-Venezia Giulia	2,4	28,9
Emilia-Romagna	2,1	28,4
Toscana	2,8	42,5
Umbria	3,0	37,1
Marche	2,9	35,1
Lazio	3,4	50,1
Abruzzo	4,5	54,2
Molise	4,1	54,9
Campania	4,8	69,8
Puglia	4,9	52,9
Basilicata	3,9	44,1
Calabria	5,0	57,8
Sicilia	6,6	75,8
Sardegna	6,0	68,0
Centro-Nord	2,53	37,1
Nord-Ovest	2,3	36,1
Nord-Est	2,3	30,5
Centro	3,1	44,8
Mezzogiorno	5,34	64,3
Italia	3,4	45,9

Fonte: Arera.

Nota: Interruzioni manifeste sulla BT ma originatesi soltanto su MT o BT. La durata è misurata solo sulle interruzioni lunghe, ossia quelle superiori ai 3 minuti.

quinti del totale, sia per frequenza che (per le interruzioni lunghe) per durata.

Di-PEL – Indicatori di Divario

Nel Centro Nord nel 2023 si sono registrate 2,53 interruzioni dello stesso tipo per utente, con una durata media di 37,1 minuti. I valori più elevati si sono registrati nelle regioni centrali (3,4 interruzioni e 50 minuti nel Lazio) mentre quelli minimi al Nord (1,2 e 19 in Trentino A.A.).

In base a questi indicatori, la **continuità** del servizio di fornitura nel Mezzogiorno è pertanto il **47,4** per cento di quella del Centro Nord per quanto riguarda il numero delle interruzioni, e il **57,7** per la durata.

Guardando ai dati per regione, il divario trova conferma anche a parità di società distributrice (per quella sostanzialmente monopolista in tutte le regioni del Mezzogiorno e in alcune del resto d'Italia, come ad es. la Toscana). Le differenze si acquiscono, per frequenza e per durata, sia nelle zone a densità demografica medio-alta e sia guardando ai cali di tensione, in cui la quantità di elettricità fornita diminuisce ma non si interrompe del tutto.

Il divario è correlato con quello nelle dotazioni di rete di **trasmissione**: dalla tav. 1 è possibile desumere che se la lunghezza della RTN per utente è nel Mezzogiorno pari al **73,3** per cento di quella del Centro Nord, i km di estensione sono in un rapporto di **51,0** a 100 quando commisurati alla superficie.

LEP - Definizione normativa del Livello Essenziale delle Prestazioni

Non esiste un **LEP sulla qualità** (continuità) della fornitura elettrica ma esistono analoghe determinazioni nella regolazione Arera. Quella vigente al 2023 prevedeva livelli obiettivo (per i casi senza preavviso e di responsabilità del distributore) distinti per concentrazione demografica: 1 interruzione lunga/breve e 25 minuti persi negli ambiti ad alta concentrazione (quelli con oltre 50.000 ab.), 2 e 40 per la concentrazione media, 4 e 60 per la bassa (meno di 5.000 ab.). Tali obiettivi sono riportati nella tavola 3 insieme a quanto previsto per il ciclo regolatorio corrente (2024-27), dove i livelli da raggiungere nei primi due anni sono espressi in percentuale degli esiti effettivi nel periodo 2020-23.

Tav. 3 - Livelli obiettivo Arera per le interruzioni per utente BT senza preavviso originate su MT e BT di responsabilità dell'impresa distributrice, per ciclo di programmazione

indicatore	grado della concentrazione dell'ambito territoriale (1)	ciclo 2016-23 (2)	ciclo 2024-27 (3)		
			classificazione dell'ambito territoriale		
			peggiore	intermedio	migliore
Durata media annua delle interruzioni lunghe	alta	25 (28) min	95% (2024) 90% (2025)	-	100% (2024 e 2025)
	media	40 (45) min	95% (2024) 90% (2025)	-	100% (2024 e 2025)
	bassa	60 (68) min	95% (2024) 90% (2025)	-	100% (2024 e 2025)
Numero medio annuo delle interruzioni lunghe e brevi	alta	1 (1,20)	90% (2024) 80% (2025)	95% (2024) 90% (2025)	100% (2024 e 2025)
	media	2 (2,25)	90% (2024) 80% (2025)	95% (2024) 90% (2025)	100% (2024 e 2025)
	bassa	4 (4,30)	90% (2024) 80% (2025)	95% (2024) 90% (2025)	100% (2024 e 2025)

Fonte: Arera.

(1) Concentrazione alta negli ambiti territoriali con oltre 50.000 abitanti, bassa sotto i 5.000.

(2) I livelli in parentesi si riferiscono alle imprese distributrici aderenti al programma che innalzava i valori obiettivo ma includeva le interruzioni riconducibili a cause esterne.

(3) La regolazione Arera per il ciclo 2024-2027 (543/2024/R/eel) fissa i livelli obiettivo annuali per ciascun ambito territoriale come percentuale del rispettivo livello di partenza (media degli esiti nel 2020-2023),

Per quanto riguarda la RTN, non sono stati fissati standard di uniformità ma **Terna** programma gli interventi in base alle esigenze di sviluppo della rete che stima. Il Piano di Sviluppo che ha presentato a fine marzo scorso prevede ingenti progetti a termine medio-lungo, tipicamente con equilibrio territoriale (quindi non mirato a colmare divari).

MONEY – Criteri di riparto

Arera prevede un articolato meccanismo di **premi e penalità** per indurre ciascun distributore a raggiungere l'obiettivo di continuità del proprio ambito.

Il **finanziamento delle infrastrutture elettriche** di trasmissione e distribuzione è a carico delle utenze per mezzo di componenti tariffarie autorizzate da Arera. Il totale dei costi da coprire è distribuito nelle **bollette** di tutte le utenze secondo criteri uniformi, ma non fanno parte di questo totale da ripartire gli investimenti già finanziati dal settore pubblico, tanto italiano quanto europeo: non vi figurano pertanto i **fondi strutturali** europei, che per le infrastrutture di rete sono stati destinati alle sole regioni meridionali, e che sono tipicamente non additivi ma sostitutivi di fondi nazionali.

L'impegno tariffario consta di tre parti: una fissa (€/punto di prelievo), una dipendente dalla potenza impegnata (€/kW) e una variabile (kWh prelevati). La tariffazione unica nazionale comporta tre **sussidi incrociati** fra territori:

- 1) dagli utenti peggio serviti a quelli meglio (la tariffa è la stessa, la qualità no);
- 2) da utenti di zone con meno infrastrutture elettriche (minore spesa realizzata) a quelli con maggiore infrastrutturazione;
- 3) da utenti delle aree urbane, tipicamente già strutturate e quindi meno costose per l'attivazione del servizio, a utenti rurali, per i cui collegamenti sono necessarie maggiori spese.

Pertanto, la tariffa unica nazionale comporta due motivi di penalizzazione e due motivi di vantaggio per l'utente medio delle regioni meridionali. Da un lato, il servizio che riceve è di qualità inferiore e lui paga per spese per investimenti che lo hanno riguardato in misura inferiore sia perché l'infrastrutturazione elettrica è stata maggiore al Centro Nord, sia perché parte dell'infrastrutturazione al Mezzogiorno è stata finanziata dall'UE. Dall'altro lato, esistono anche vantaggi potenziali per l'utente meridionale: in media vive in aree meno densamente abitate (più rurali), e inoltre le due componenti tariffarie principali di remunerazione dei costi dipendono rispettivamente dalla potenza impegnata e dai consumi, maggiori al Centro Nord.

Per quanto riguarda il **PNRR**, due Misure della Missione 2 Componente 2 *Energia rinnovabile, idrogeno, rete e mobilità sostenibile* riguardano il sistema elettrico: gli interventi previsti nella Misura 1 sono stati dedicati a incrementare la produzione elettrica da fonti rinnovabili, mentre quelli della Misura 2 a potenziare e digitalizzare le infrastrutture di rete. Riguardo quest'ultima misura, nel 2022 un bando ministeriale ha destinato ai distributori 3,6 miliardi di euro (riservandone il 45 per cento al Mezzogiorno) per il "Rafforzamento delle *smart grid*": con il rafforzamento proveniente dal piano **RePowerEU** approvato a fine 2023, sono stati stanziati altri 400 milioni, assegnati con la stessa quota di riserva a maggio 2025. Il piano di rafforzamento ha messo in campo altri investimenti, che si sommano ad altri come quelli del 2022 mirati alla resilienza delle reti di fronte a fenomeni climatici estremi (500 milioni di euro, con riserva di almeno il 40 per cento alle regioni meridionali).

Gli investimenti collegati al PNRR, come tutti quelli derivati da programmi dell'UE, hanno il vantaggio di essere già finanziati per cui non implicano peso in bolletta.

Funzionalmente allo sviluppo delle rinnovabili, il governo ha stanziato 17,7 miliardi di euro per la creazione di capacità di **stoccaggio**. L'aggiudicazione avverrà tramite il *Meccanismo di approvvigionamento di capacità di stoccaggio elettrico (MACSE)*, con aste che inizieranno quest'anno a cura del MASE.

A parte la regolazione Arera, nessuno di questi programmi include esplicite iniziative per l'incremento della qualità della fornitura di responsabilità del distributore. Tuttavia, in particolare per il Mezzogiorno tale incremento potrebbe scaturire dalle *smart grid* e, soprattutto, dalla necessità di accompagnare l'installazione di impianti FER con un'intensificazione della presenza e della magliatura delle reti di trasmissione e distribuzione, aumentando tanto il grado di integrazione territoriale della filiera elettrica quanto la capacità locale di controalimentazione della fornitura.

Il **Piano di Sviluppo** biennale presentato da **Terna** a marzo scorso conferma l'intensificazione prospettica delle rinnovabili. Nel totale del piano, gli investimenti previsti ammontano a 7 miliardi in più di quanto stimato nel piano precedente, includendo l'avanzamento del progetto *Hypergrid* per la creazione di cinque nuove dorsali di collegamento interzonali della rete (valevoli quasi la metà degli investimenti totali), da ultimare oltre l'orizzonte decennale. Tuttavia, il prospettato sviluppo della capacità di transito fra zone ancora non

completerebbe l'adeguamento delle potenzialità della produzione FER del Mezzogiorno alla domanda proveniente dagli altri territori: per l'intero territorio italiano e tutte le direzioni di flusso, Terna prevede un ampliamento di soli 7 GW entro il 2030 (e di altri 16 entro il 2040). Anche nel piano Terna trova spazio, in linea con lo scenario del PNIEC al 2030, lo sviluppo degli accumuli: la maggior parte dei 122 GWh di cui è prevista l'installazione riguarderà il Mezzogiorno.

Cosa dice il CLEP

Secondo il vigente art. 117 della Costituzione la produzione, trasmissione e distribuzione di energia elettrica sono materia di legislazione concorrente fra Stato e Regioni/Province Autonome. Relativamente ad essa, il CLEP aveva abbozzato la definizione di alcuni LEP in una versione intermedia del Rapporto, nell'ambito del Sottogruppo n.8 (*Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia - Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali*). In particolare, venivano descritti sinteticamente 7 LEP individuati per "Energia elettrica": 3 avevano a oggetto il sistema e la fornitura di energia elettrica e 4 la tutela dei clienti in termini di parità di trattamento, di condizioni di disagio, di trasparenza e partecipazione attiva al mercato.

I dati riportati nella seguente scheda potrebbero essere riferiti ai primi due di queste bozze di LEP, e segnatamente: i) salvaguardia della sicurezza e dell'efficienza del sistema elettrico nazionale, secondo cui veniva garantita la sicurezza degli approvvigionamenti e l'efficiente funzionamento del sistema elettrico nazionale in termini di equilibrio tra domanda e offerta, copertura di picchi di domanda e di carenze delle forniture e adeguatezza delle reti; ii) salvaguardia della continuità della fornitura di energia elettrica, secondo cui la continuità della fornitura di energia elettrica andava garantita attraverso controlli idonei ad assicurare regolarità e qualità tecnica dei servizi di trasporto e distribuzione dell'energia elettrica. Il terzo LEP affine aveva riguardo alla salvaguardia della economicità della fornitura di energia elettrica, da realizzarsi attraverso misure idonee ad assicurare la formazione di prezzi competitivi.

Tuttavia, tutti questi LEP abbozzati sono caduti nella versione finale del Rapporto conclusivo.

Trasporto pubblico locale

PEL - Prestazione effettiva locale

Tabella 1

Territorio	Abitanti	Treni-km per abitante	% treni con meno di 15 anni
Valle d'Aosta	122714	12,5	42
Piemonte	4255702	4,2	52,8
Liguria	1509908	4,2	91
Lombardia	10035481	4,4	76
Prov. Bolzano	539386	10,3	72,9
Prov. Trento	546709	5,6	38,5
Friuli Venezia Giulia	1194095	5,5	24,6
Veneto	4851851	3,7	72,8
Emilia Romagna	4465678	4,2	72
Toscana	3660834	6,3	57,9
Umbria	851954	4,9	38,8
Marche	1481252	2,9	77
Lazio	5710272	3,6	51
Abruzzo	1268430	4	45,4
Molise	287966	7,3	4
Campania	5575025	3,1	27,6
Puglia	3874166	3,4	72,6
Basilicata	529897	5,5	51,7
Calabria	1832147	4,1	24,7
Sicilia	4779371	2,4	39,1
Sardegna	1561339	3,1	72
Centronord	39225836	4,4	64,9
Mezzogiorno	19708341	3,3	43,9
Italia	58934177	4,0	57,9

Fonte: Rapporto Pendolaria 2025

La tabella in alto indica la disponibilità di treni per il trasporto pubblico locale in chilometri per residente (con media Italia a 4 chilometri) ed età dei convogli indicata come percentuale

del parco disponibile con anni di esercizio non superiore a 15 anni (con media Italia al 57,9%)

DiPEL - Indicatori di divario

Divario territoriale per il trasporto pubblico locale riferito ai treni regionali, posto a 100 il Centronord:

Servizio in chilometri per residente:

Centronord:	100,0
Mezzogiorno:	73,7
Sicilia:	54,5

Convogli con al massimo 15 anni di esercizio:

Centronord:	100,0
Mezzogiorno:	67,7
Molise:	6,2

LEP - Definizione normativa del Livello essenziale delle prestazioni

Il trasporto pubblico locale ha una strana sorte nel panorama pur confuso dei Livelli essenziali delle prestazioni: il fabbisogno standard di investimenti delle regioni (spese in conto capitale) è infatti considerato una funzione fondamentale che merita la piena perequazione delle capacità fiscali per abitante mentre la gestione del servizio (spese correnti) è tutelata in misura minore perché le risorse del fondo perequativo, secondo la legge 42/2009 sul federalismo fiscale «sono assegnate in modo da ridurre adeguatamente le differenze tra territori con diverse capacità fiscali per abitante». Quale sia lo standard di investimenti e cosa

si intenda per «ridurre adeguatamente» sono aspetti mai chiariti. Del resto la divisione tra spese in conto capitale (funzione fondamentale) e spesa corrente (per la quale sono ammesse differenze territoriali) appare illogica. Sarebbe come dire che le spese per costruire asili nido (investimenti) sono garantite in tutto il territorio nazionale ma poi il servizio (gestione dei nidi) potrebbe anche non aprire, in quanto spesa corrente. Se è fondamentale che ci sia un autobus non inquinante, è altrettanto fondamentale pagare l'autista che lo faccia circolare.

MONEY - Criteri di riparto

Il Fondo Tpl - destinato alle sole regioni a statuto ordinario - risente delle incertezze normative del settore trasporto pubblico locale. Lo stanziamento per il 2025 è di 5.346 milioni, importo fissato in legge di bilancio con un criterio applicato dal 2018 che supera il meccanismo precedente che agganciava la disponibilità finanziaria alle accise sui carburanti. In base alla legge 6/2023 la metà del fondo andrebbe ripartita in base ai servizi storici, standardizzando il costo, l'altra metà «tenendo conto dei livelli adeguati dei servizi di trasporto pubblico locale e regionale». Una formula che allontana il Fondo Tpl dai principi costituzionali perché se i «livelli adeguati» sono definiti essi sono dei Lep e quindi devono trovare integrale e omogenea applicazione sul territorio nazionale, superando la spesa storica che sopravvive nel primo 50% del Fondo Tpl. In concreto però il decreto del ministro delle Infrastrutture e dei trasporti per determinare i livelli adeguati di servizio non è mai stato adottato e la legge di bilancio del 2025 fissa al 30 giugno di quest'anno il termine per l'emanazione del decreto del Mit, con applicazione dal 2026.

Nel frattempo per 4.873 milioni del Fondo Tpl (al netto peraltro di fondi specifici previsti per la laguna di Venezia, per Milano-Cortina, per il trasporto disabili, per la sharing mobility e per il funzionamento dell'Osservatorio per il monitoraggio sul trasporto pubblico locale) si utilizza una tabella con le seguenti percentuali regionali:

Abruzzo:	2,69%
Basilicata:	1,55%

Calabria:	4,28%
Campania:	11,07%
Emilia-Romagna:	7,38%
Lazio:	11,67%
Liguria:	4,08%
Lombardia:	17,36%
Marche:	2,17%
Molise:	0,71%
Piemonte:	9,83%
Puglia:	8,09%
Toscana:	8,83%
Umbria:	2,03%
Veneto:	8,27%

In rapporto ai residenti, le regioni popolate ricevono in genere meno risorse, per effetto delle sinergie nel trasporto per le aree densamente abitate, a vantaggio delle regioni con minore densità di popolazione, che hanno costi unitari superiori. Fa eccezione negativa la regione Marche la quali pur caratterizzata da un territorio frammentato e provo di grandi aree urbane, riceve il 26,5% in meno rispetto alla quota di popolazione mentre la confinante Umbria il 19,6% in più.

Tali somme derivanti dal Fondo Tpl sono integrate da contributi regionali che risentono fortemente delle diverse disponibilità finanziarie delle singole regioni. Secondo il rapporto Pendolaria 2025, per il servizio ferroviario regionale la Lombardia nel 2023 ha erogato 118,2 milioni, l'Emilia Romagna 61,69 mentre la Campania 0,65 milioni el la Puglia zero.

Cosa dice il CLEP

Il trasporto pubblico locale è considerato dal Clep in modo diverso nell'ambito dello stesso rapporto. Nella parte generale, è ritenuto un Livello essenziale di prestazioni «a beneficio individuale», potenzialmente misurabile con un parametro che tenga conto dei passeggeri target e dei chilometri di rete. Nella scheda specifica sulla «Materia 18: Trasporto pubblico locale» la visione cambia e il diritto alla mobilità, più correttamente, è considerato non un

mero servizio all'individuo bensì «un punto di riferimento nelle politiche urbane dei trasporti e nel campo della protezione ambientale».

Segue la solita elencazione di norme che si conclude con l'affermazione: «Nei fatti è stata rinviata la definizione dei livelli adeguati dei servizi di Tpl».

Questioni aperte

Il diritto alla mobilità deve compiere il gran passo e rientrare fra i diritti fondamentali da garantire ai cittadini alla pari di quelli alla salute, all'istruzione, alla sicurezza, all'assistenza sociale. Gli impatti del riscaldamento globale e della crisi demografica sui singoli territori - e in particolare la congestione delle aree metropolitane e il depauperamento delle aree interne - impongono di aggiornare la visione del trasporto pubblico come fattore di riequilibrio nella gestione del territorio. Se in passato in nome dell'efficienza si è puntato a tagliare i «rami secchi» eliminando il servizio collettivo nelle aree a basso utilizzo, adesso il presidio di una rete di trasporti diventa indispensabile per soddisfare nuove esigenze di mobilità. Si pensi all'interesse collettivo di garantire spostamenti settimanali tra una zona di residenza magari in aree rurali ma ben servite da reti digitali e zone di lavoro in presenza in aree urbane.