



Dipartimento
di ECONOMIA E MANAGEMENT

Cattedra: DIRITTO PUBBLICO DELL'ECONOMIA

IL FEDERALISMO E L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

Prof. Marco Sepe

Relatore

Luca Castaldi (matr.219391)

Candidato

Anno Accademico 2019/2020

CAPITOLO 1. Il Federalismo	Pag.	1
1.1 <i>Premessa</i>	“	1
1.2 <i>Il Federalismo italiano e il Regionalismo</i>	“	2
1.3 <i>Il Federalismo Fiscale</i>	“	9
1.4 <i>I fondamenti del federalismo fiscale: articolo 119 Costituzione</i>	“	11
1.5 <i>Evoluzione della disciplina del Federalismo Fiscale</i>	“	13
1.6 <i>La riforma del Titolo V – principali interventi</i>	“	17
CAPITOLO 2. L’attuazione dell’articolo 119 della costituzione	“	22
2.1 <i>Premessa</i>	“	22
2.2 <i>Coordinamento della Finanza pubblica</i>	“	31
2.3 <i>Gli effetti del federalismo sui bilanci delle Regioni</i>	“	35
2.4 <i>Il Costo standard</i>	“	37
2.5 <i>Autonomia e Responsabilità</i>	“	40
2.6 <i>Un processo ancora incompiuto</i>	“	42
CAPITOLO 3. Finanza Derivata vs Autonomia Finanziaria - i LEP	“	45
3.1 <i>Premessa</i>	“	45
3.2 <i>La definizione dei LEP</i>	“	48
3.3 <i>I LEA e il finanziamento della spesa sanitaria</i>	“	54
CAPITOLO 4. Autonomia differenziata	“	56
4.1 <i>Premessa</i>	“	56
4.2 <i>La genesi del terzo comma dell’articolo 116</i>	“	58
4.3 <i>Il “Procedimento” previsto dal terzo comma dell’articolo 116</i>	“	60
4.4 <i>Le questioni “ordinamentali”</i>	“	62
4.5 <i>Le richieste delle regioni</i>	“	66
4.6 <i>Gli Accordi</i>	“	70
4.7 <i>La questione finanziaria</i>	“	71
4.8 <i>Autonomia differenziata e Covid-19</i>	“	76
CAPITOLO 5. Conclusioni	“	86

Bibliografia	“	90
Audizioni presso la Commissione Parlamentare	“	94
Sitografia	“	96

CAPITOLO 1

IL FEDERALISMO

1.1 Premessa

Il Federalismo è un sistema politico, affermatosi a partire dalla fine del diciottesimo secolo, in cui più stati si uniscono in confederazione o uno stato si costituisce in stato federale. Con particolare riferimento alla storia più recente, il termine indica la dottrina che vuole l'unione di più stati nazionali in un organismo sopranazionale, fondato su una carta federale e dotato di poteri centrali capaci di unificare e dirigere il mercato, la politica estera e militare dei singoli paesi.

In qualsiasi accezione venga concepito, il federalismo implica sempre l'idea di un legame duraturo fra entità autonome all'interno di un insieme più grande. L'unione di entità statali preesistenti distingue lo Stato federalista da quello unitario decentralizzato, che decide dall'alto quali competenze delegare alle entità minori.

Più in generale il federalismo promuove la varietà nell'unità, esige l'integrazione di sottosistemi che mantengono la loro indipendenza politica e giuridica e, allo stesso tempo è costruito sulla parità di rango tra sottosistemi e insieme favorendo la Sussidiarietà e la solidarietà. Secondo il principio di sussidiarietà, al sottosistema compete il disbrigo dei propri affari mentre al livello superiore sono demandati i compiti che quello inferiore non può assolvere o che concernono importanti interessi della federazione nel suo insieme. Ne risulta l'obbligo del rispetto dei diversi campi di azione, in particolare di quelli di livello inferiore. Il principio di solidarietà invece comporta l'imperativo all'aiuto reciproco.

In conclusione, il federalismo implica per le singole entità il diritto di partecipare alla direzione dell'insieme. Sul piano concreto, il federalismo si può essenzialmente manifestare e concretizzare in due forme, lo Stato federale e la confederazione, entrambe caratterizzate da elementi federativi e centralistici, con la differenza che la confederazione, non dà luogo ad uno stato ma gli stati che vi aderiscono mantengono la propria sovranità ed autonomia

Si determina così, considerando il principio della Sussidiarietà all'interno di uno stato federale, un duplice livello di governo (federale e statale) per il quale l'ampia autonomia legislativa dei singoli enti trova solitamente un limite nelle materie di rilevanza internazionale e d'interesse comune attribuite allo Stato federale (finanze

e moneta, fisco, politica estera, difesa interna ed esterna, commerci interstatali ecc.) e nella circostanza che, in caso di conflitto, la legge federale prevale su quella statale.

Storicamente, il federalismo ha iniziato a riscuotere successo alla fine del 1700 con l'esperienza americana, la quale è riuscita a introdurre, in seguito al fallimento del sistema confederato, un sistema politico federalista basato sul decentramento di alcuni poteri dei singoli stati che può prevedere o che vi sia l'unione di stati già indipendenti, senza che questi debbano rinunciare ai poteri amministrativi, tributari, fiscali, in Confederazioni, tra le quali gli esempi più illustri sono quelli elvetico e dello stato federale del Nord-America, o che uno stato inizialmente accentrato ed unitario decide di demandare determinate funzioni e mansioni, di propria competenza a enti minori; in questa seconda accezione, gli stati che ne rappresentano gli esempi più illustri sono il Belgio e l'Italia.

Nel primo caso (unione di stati già indipendenti) il Federalismo si caratterizza come un sistema politico in cui più stati, aventi tradizioni e interessi comuni, tramite carta costituzionale scritta, divisione dei poteri tra organi statali e federali, si uniscono in uno stato federale. Quindi una unione di più stati nazionali in un organismo sopranazionale, fondato su una carta federale e dotato di poteri centrali capaci di unificare e dirigere il mercato, la politica estera e militare dei singoli paesi (i quali, entrando nella federazione, rinunciano a parte dei loro poteri sovrani trasferendoli agli organi politici comuni).

Nel secondo caso il federalismo si configura come l'insieme di dottrine e tendenze politiche volte a organizzare lo Stato secondo i principi dell'autogoverno, dell'autonomia e del decentramento, contrapponendosi così al centralismo dello Stato unitario.

Di regola, il federalismo è caratterizzato da tre elementi:

- 1) la presenza di organizzazioni territoriali operanti come enti politici e connotate da omogeneità sociale ed economica o etnica, linguistica e religiosa;
- 2) il riconoscimento a tali enti di un'ampia autonomia costituzionale, legislativa e finanziaria;
- 3) la divisione tra competenze del potere federale centrale e competenze dei poteri federati, queste ultime in genere individuate in base a un criterio residuale: ai singoli

enti spettano materie costituzionalmente non conferite all'autorità centrale. La forma istituzionale italiana si muove in contesto particolare in cui si possono ravvisare numerose influenze di altri ordinamenti federali.

1.2 Il Federalismo italiano e il Regionalismo

L'Italia è uno Stato organizzato secondo un particolare modello di regionalismo, a metà tra il regionalismo in senso stretto ed il federalismo tale per cui Lo Stato è organizzato in maniera centralizzata, in base a un significativo decentramento regionale.

Nella costituzione del 1946, prima delle numerose modifiche ed integrazioni avvenute, si distinguono nettamente gli influssi provenienti dai modelli di federalismo spagnolo e mitteleuropeo. Di derivazione iberica erano la modalità di enumerazione delle competenze spettanti alle regioni, ed inoltre, la previsione di cinque Regioni ad autonomia speciale (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia), titolari – al pari delle Regioni spagnole – di competenze reciprocamente differenziate, disciplinate, per ciascuna di esse, dal rispettivo statuto. Proprie dell'assetto “mitteleuropeo”, si deve sia la categoria delle Regioni ad autonomia ordinaria, dotate allo stesso modo degli Stati membri di uno Stato federale, di identiche attribuzioni, sia la costituzionalizzazione del riparto delle competenze tra centro e periferia, disciplinato, dalla costituzione e dagli statuti regionali speciali.

Preceduta dall'istituzione, sin dagli anni 1944, di forme di governo regionale per la Sardegna, la Valle d'Aosta e la Sicilia, la Costituzione del 1948 disegnava, 87 anni dopo l'unificazione, un nuovo assetto dello Stato, contrassegnato dalla presenza di regioni come enti territoriali dotati di autonomia legislativa, oltre che amministrativa.

È una via di mezzo fra la forma unitaria e quella federale: da un lato, viene riconosciuto il carattere unitario e indivisibile della Repubblica, mentre, dall'altro, si riconoscono e promuovono le autonomie locali e il principio del decentramento. Le regioni sono parte del tessuto costituzionale come autonomie territoriali dotate di un'organizzazione legittimata dall'elezione in via diretta e con riconoscimento della titolarità di significativi poteri, a partire da quelli di approvare, nelle materie

espressamente elencate dall'articolo 117 della Costituzione, vere e proprie leggi, sia pure di tipo 'concorrente', vale a dire, nel quadro dei principi fondamentali, riservati, per ciascuna materia, alla competenza del legislatore statale di cui si dirà diffusamente dopo.

Le regioni¹ furono istituite nel 1948. Il 13 dicembre 1947 nella seduta pomeridiana della seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, il Presidente Mauro Gennari legge il testo definitivo dell'articolo 22 che recita: «*Le Regioni sono: Piemonte, Lombardia, Trentino-Alto Adige, Veneto, Friuli, Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Salento, Lucania, Calabria, Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta*». Tuttavia, il testo coordinato dal comitato di redazione prima della votazione finale in Assemblea e distribuito ai deputati il 20 dicembre 1947 all'articolo 31 recitava: «*Sono costituite le seguenti Regioni: Piemonte; Valle d'Aosta; Lombardia; Trentino-Alto Adige; Veneto; Friuli-Venezia Giulia; Liguria; Emilia-Romagna; Toscana; Umbria; Marche; Lazio; Abruzzi e Molise; Campania; Puglia; Basilicata; Calabria; Sicilia; Sardegna*». Tale articolo venne approvato senza ulteriori cambiamenti. Rispetto alla bozza era stato mutato in Basilicata il nome della Lucania e inoltre il Salento veniva inglobato nella Puglia, e si accorpavano il Friuli con la Venezia Giulia, l'Emilia con la Romagna e l'Abruzzo con il Molise. Solo nel 1963 con l'approvazione di un'apposita legge di modifica costituzionale in deroga all'articolo 132 grazie a una disposizione transitoria che aggirava il limite del milione di abitanti e il referendum tra i cittadini interessati, sarebbe stata concessa l'autonomia al Molise.

Il disegno regionale si caratterizzava, e si caratterizza tutt'ora, per importanti asimmetrie, non solo e non tanto sotto il profilo delle dimensioni territoriali e demografiche (ove enorme risulta il divario che separa la Valle d'Aosta dalla Lombardia), quanto per gli stessi caratteri giuridici e costituzionali. Basti pensare alla distanza dei poteri previsti per le regioni a statuto ordinario² (14, poi 15 con la

¹ La regione, è un ente di rilievo costituzionale, cioè previsto dalla costituzione; è un ente dotato di autonomia in diversi ambiti; un ente autarchico, che opera in regime di diritto amministrativo e dispone di potestà pubbliche; un ente ad appartenenza necessaria, dato che tutti i cittadini residenti ne fanno parte. Tutte le regioni posseggono stemma e gonfalone ufficiale.

² Quindici delle venti regioni italiane sono a statuto ordinario. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive

separazione dell'Abruzzo dal Molise), secondo una disciplina tracciata direttamente in Costituzione, nel titolo V, rispetto a quelli conferiti a cinque regioni a statuto speciale³ (Valle d'Aosta, Trentino-Alto Adige, Friuli Venezia Giulia, Sicilia, Sardegna), connotate da peculiarità linguistiche o geografiche, cui viene riconosciuta un'autonomia differenziata, sulla base di specifici statuti speciali adottati con leggi di rango costituzionale.

Lo statuto speciale garantisce un'ampia autonomia, soprattutto finanziaria. Il Friuli Venezia Giulia trattiene per sé il 60% della maggior parte dei tributi riscossi nel territorio regionale, la Sardegna il 70% Valle d'Aosta e Trentino-Alto Adige il 90%, la Sicilia il 100% delle imposte. Tali regioni dispongono di notevoli poteri legislativi e amministrativi come nei settori scuola, sanità, infrastrutture e di conseguenza debbono provvedere al relativo finanziamento con le proprie risorse, mentre nelle regioni ordinarie le spese sono a carico dello stato centrale⁴.

Quattro delle cinque regioni autonome furono istituite dalla stessa Assemblea costituente, nel 1946 la Sicilia, nel 1948 la Sardegna, visti i forti movimenti autonomistici, se non addirittura indipendentisti come in Sicilia, la Valle d'Aosta per proteggere la minoranza francofona, il Trentino Alto Adige, per la tutela dei germanofoni ai sensi dell'Accordo di Parigi. Nel 1963 fu costituita la regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia. Nel 1972 entrò in vigore il nuovo statuto speciale per il Trentino Alto Adige, che trasferì la maggior parte dei poteri regionali alle due province.

Di tale autonomia differenziata potrebbero, in parte, beneficiarne anche le regioni statuto ordinario, in virtù di quanto previsto dal novellato articolo 116 della

adottate ad intervallo con minore di due mesi. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.

³ Cinque regioni sono dotate di uno statuto speciale approvato dal Parlamento nazionale con legge costituzionale, come previsto dall'art. 116 della Costituzione. Quattro regioni autonome furono istituite dalla stessa Assemblea costituente nel 1946 la Sicilia, nel 1948 la Sardegna, visti i forti movimenti autonomistici, se non addirittura indipendentisti come in Sicilia, la Valle d'Aosta per proteggere la minoranza francofona, il Trentino Alto Adige, per la tutela dei germanofoni ai sensi dell'Accordo di Parigi. Nel 1963 fu costituita la regione a statuto speciale Friuli Venezia Giulia. Nel 1972 entrò in vigore il nuovo statuto speciale per il Trentino Alto Adige, che trasferì la maggior parte dei poteri regionali alle due province.

⁴ La regione Trentino-Alto Adige (1.000.000 abitanti) dispone di un budget che corrisponde a quello della Regione del Veneto, con 4.8 milioni di abitanti. Anche per questo diversi comuni di confine chiedono il passaggio alle più ricche regioni autonome, come permesso dalla Costituzione.

costituzione laddove sussistano determinate condizioni di cui si dirà al quarto capitolo.

L'inizio degli anni Settanta ha segnato una tappa fondamentale per il regionalismo, costituendo nuovi, importanti livelli di autonomia territoriale, aprendo una inedita articolazione del potere legislativo, ora suddiviso tra Parlamento nazionale e assemblee regionali, e redistribuendo una serie di funzioni amministrative prima esercitate a livello centrale.

Il processo di decentramento, peraltro, continuò mediante una ulteriore e rilevante fase verso il federalismo amministrativo che ebbe inizio nel 1997 grazie alle cosiddette “Riforme Bassanini”⁵ (che prendono il nome di Franco Bassanini, Ministro per la Funzione pubblica e gli Affari regionali nella legislatura 1996-2001) e alla previsione di deleghe di straordinaria ampiezza (anzitutto con la legge 15 marzo 1997 n. 59).

L'obiettivo era quello di ‘conferire’ (termine che, precisava la legge, comprendeva il trasferimento, la delega e l'attribuzione di funzioni) a regioni ed enti locali tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori che fossero esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato o tramite enti o altri soggetti pubblici. Rispetto alle fasi precedenti, questa riforma ha segnato novità significative, a partire dagli obiettivi e dai criteri espressi nel conferimento delle deleghe al governo.

Le leggi Bassanini, non avendo modificato la Costituzione, hanno introdotto il “federalismo amministrativo a Costituzione invariata” e sono in parte state indotte dall'Unione Europea che aveva istituito un sistema di aiuto per le regioni chiamato “fondi strutturali”, motivo per cui sono emersi nuovi criteri e principi non ancora costituzionalizzati tra i quali il più rilevante è quello della sussidiarietà («al fine di favorire l'assolvimento di funzioni e compiti di rilevanza sociale da parte di

⁵ Con il nome di Riforma Bassanini sono noti alcuni provvedimenti normativi italiani principalmente ispirati e/o redatti da Franco Bassanini in materia di pubblica Amministrazione e precisamente la Legge 15 marzo 1997, n. 59, la 2 Legge 15 maggio 1997, n.127 (Bassanini bis), la Legge 16 giugno 1998, n.191 (Bassanini ter) e la Legge 8 marzo 1999, n.50 (Bassanini quater).

famiglie, associazioni e comunità»), al quale seguono il meccanismo della completezza delle attribuzioni della cooperazione della responsabilità.

Sull'onda delle leggi Bassanini le regioni italiane conoscono 2 momenti di riforma che interessano la Costituzione, nel 1999 e nel 2001.

La prima riforma del 1999⁶ è intervenuta su 2 aspetti molto importanti:

- La fonte giuridica più importante dell'ordinamento regionale, cioè lo statuto regionale, ha smesso di essere una legge dello Stato ed è diventato una legge regionale.
- La forma di governo della regione (rapporto tra gli organi di governo di un ente, ovvero il consiglio comunale, la giunta regionale e il presidente della regione) non era più decisa dallo Stato ma era rimessa alla libertà di scelta della regione.

Con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1999 s'è aperta una nuova fase statutaria per le regioni ordinarie. Parzialmente nuovo e più ampio ne è l'oggetto, diversi ne sono i limiti e i controlli e completamente nuovo il procedimento di formazione. Come visto, i contenuti essenziali delle nuove carte concerneranno, "in armonia con la costituzione", la forma di governo, l'organizzazione e la funzione amministrativa, il sistema delle fonti, la relazione con il sistema regionale delle autonomie locali, la relazione con la società civile e i cittadini.

È con la riforma del titolo V del 2001⁷ che le regioni acquisiscono nuovi e diversi compiti e, conseguentemente, una nuova collocazione nel quadro delle istituzioni repubblicane. Il nuovo impianto costituzionale ha rilanciato il regionalismo sotto vari profili, a partire dalle competenze legislative, comparto ormai retto dal criterio secondo cui spetta alle regioni la titolarità della potestà legislativa generale, in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione.

Per le funzioni amministrative, invece, l'impostazione adottata si basa sui principi di sussidiarietà, differenziazione, adeguatezza, con attribuzione delle funzioni amministrative anzitutto ai comuni, quali enti più vicini ai cittadini. I livelli

⁶ Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del presidente della giunta regionale e l'autonomia statutaria delle regioni". (GU n.299 del 22-12-1999).

⁷ Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 248 del 24 ottobre 2001

superiori (province, città metropolitane, regioni, Stato) ne sono destinatari soltanto quando, per assicurarne l'esercizio unitario, le funzioni stesse richiedano un'operatività in ambiti più ampi e appropriati (articolo 118 Cost.). Oltre alle diverse condizioni già riconosciute alle regioni a statuto speciale (istituite fra il 1946 e il 1963), nuovi elementi di flessibilità del sistema regionale vengono previsti dall'articolo 116 Cost., con l'apertura a possibilità di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in determinate materie, alle regioni che ne assumano l'iniziativa, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi che reggono il sistema finanziario. Il riconoscimento di queste ulteriori forme si effettua con legge, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di una intesa tra lo Stato e la regione interessata.

Una ulteriore valorizzazione dell'autonomia – estesa, per questi aspetti, anche a comuni, province, città metropolitane – si registra sul piano dei controlli amministrativi (con la soppressione dei controlli preventivi sui singoli atti) e su quello delle risorse.

È, infatti, contemplata un'autonomia finanziaria basata su tre fonti: tributi ed entrate propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio e fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale. Queste, nel loro insieme, devono garantire le risorse idonee a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite.

La riforma del 2001 si è articolata in ulteriori 2 momenti:

- Si equiparano i poteri delle regioni speciali a quelli delle ordinarie in materia di forme di governo.
- Si incide notevolmente sulle competenze delle regioni ordinarie aumentandone i poteri.

L'articolo 116 della costituzione diviene il fulcro dei punti fondamentali della riforma del 2001 che si possono sintetizzare nel ribaltamento del criterio di ripartizione delle competenze legislative e in un aumento dei poteri amministrativi con la previsione in Costituzione delle novità introdotte dalle leggi Bassanini (novità inerenti poteri delle regioni a statuto speciali e a statuto ordinario in materia di governo). Per quanto riguarda le novità introdotte in materia di competenze

delegate agli enti territoriali (regioni ordinarie), ad esse è riconosciuta una maggiore autonomia finanziaria (cfr. federalismo fiscale, articolo 119 della Costituzione), sono previsti dei contrappesi in mano lo stato (per fronteggiare maggiori competenze in mano gli enti) ed infine l'avvenuta equiparazioni tra tutti gli enti costitutivi della repubblica (nuovo art 114 Costituzione recita :*“la Repubblica è costituita da comuni, provincie, città metropolitane, regioni e Stato”*) che comporta come principali conseguenze: lo Stato non è più sinonimo di Repubblica ma è uno dei suoi elementi costitutivi; l'importanza degli enti territoriali come elementi costitutivi e non più come semplici articolazioni; gli elementi sono elencati con una scala gerarchica che vede per primi gli enti più vicino al cittadino.

Il federalismo italiano, che, come vedremo al secondo capitolo, è in continua evoluzione e non ancora compiuto, pone le sue basi, come detto, nel regionalismo. Le posizioni favorevoli al regionalismo presero vigore nel primo dopoguerra quando, tra i partiti popolari, si affermò una prospettiva regionalistica fortemente orientata in senso democratico. Convinto sostenitore di tale posizione fu Luigi Sturzo (1871-1959), che, nella sua Relazione sulle regioni⁸, delineava la regione quale ente *«elettivo, rappresentativo, autonomo-autarchico, amministrativo-legislativo [...] concepito come una unità convergente non divergente dallo Stato»*. Tali prospettive avrebbero trovato ampi spazi di sviluppo dopo la fine del fascismo, quando la questione del regionalismo si pose al centro del dibattito sugli assetti dello Stato in seno all'Assemblea costituente.

A seguito delle varie fasi e riforme degli anni '70 e '90 in materia di federalismo/regionalismo, come detto, si è giunti ad un primo punto d'arrivo con la riforma costituzionale del Titolo V della costituzione con la legge n.3 del 2001.

Occorrerà attendere il 2009 per l'approvazione della prima legge su un tema di grande rilievo per l'attuazione del disegno del Titolo V. Si tratta, precisamente, della legge 5 maggio 2009 n. 42, concernente la *«delega al Governo in materia di federalismo fiscale»*. Se l'impianto costituzionale è risultato politicamente condiviso la disciplina attuativa non è priva di contestazioni, per la sua eccessiva genericità e difficoltà applicative.

⁸ Luigi Sturzo, *La regione nella nazione* (1949) ora in *Opera omnia*, Zanichelli, Bologna, 1974.

Nonostante questi limiti si consegue l'approvazione di una serie di decreti attuativi, a partire da quelli sulla determinazione dei costi e dei fabbisogni standard e sull'attribuzione alle regioni, oltre che agli enti locali, di un proprio patrimonio (decreto legislativo 28 maggio 2010 n. 85).

Negli anni successivi al 2009 il processo di attuazione del 'federalismo fiscale' ha risentito particolarmente degli effetti della crisi economica, che ha contaminato le logiche dei propri obiettivi con una serie di misure volte al contenimento della spesa.

Alla luce di quanto rappresentato non è chiaro se l'Italia possa essere considerata un sistema politico di matrice federale. Gli elementi idonei a classificare uno Stato come 'federale' non sono univoci, nel dibattito o nelle stesse esperienze internazionali. In linea con l'orientamento di Costantino Mortati⁹ (1891-1985), gli elementi da considerare sono:

- a) la formazione delle regioni per volontà dello Stato e non per accordo di carattere internazionale;
- b) la potestà delle regioni di darsi un proprio ordinamento e di modificarlo;
- c) la partecipazione delle regioni all'attività legislativa dello Stato;
- d) il criterio di ripartizione dei compiti, con attribuzione della competenza generale-residuale a vantaggio dei livelli intermedi e non di quello nazionale-federale;
- e) il riconoscimento alle regioni di competenze in relazione alla potestà giurisdizionale e all'ordine pubblico.

Da questa elencazione, non risulta evidente l'inquadramento del sistema italiano come 'federale'. In effetti, le regioni italiane presentano alcuni dei caratteri enunciati, quali, ad esempio, il riconoscimento dell'autonomia delle regioni nel definire il proprio ordinamento, secondo i principi costituzionali e l'adozione, con la riforma del titolo V del 2001, del criterio secondo cui spettano al legislatore centrale competenze relative a materie enumerate dalla Costituzione, mentre spetta ai legislatori regionali la competenza residuale, per ogni materia non menzionata.

⁹ Costituzionalista, accademico annoverato fra i più autorevoli giuristi italiani del XX secolo. Contribuì a creare lo smembramento dello Stato accentrato mediante la creazione delle Regioni con rilevanza costituzionale. Fu fautore di una seconda Camera rappresentativa delle regioni, proposta che, se accolta, avrebbe evitato l'attuale bicameralismo imperfetto ed avrebbe posto le regioni realmente al centro della vita politica italiana.

Tuttavia se, sotto questi profili, il sistema italiano si accosta al modello ideale dello Stato federale, come delineato dal Mortati, da esso si discosta per una pluralità di elementi quali: l'assenza di ogni forma di bicameralismo volto a rappresentare, in un ramo del Parlamento, le istanze regionali ('senato federale'), alla riserva in capo allo Stato di competenze in materia di ordine pubblico e di giustizia.

Inoltre, in senso del tutto inverso rispetto ai processi federali si è evoluto il sistema italiano. Non è stato un processo unificante, partendo da distinti corpi sovrani che si accordano per costituire una entità comune, ma un processo di decentramento, partendo da uno Stato unitario che ha ritenuto di prevedere, al proprio interno, importanti poteri autonomi.

1.3 Il Federalismo Fiscale

Il federalismo fiscale, introdotto con le modifiche apportate all'articolo 119 della Costituzione con la riforma del Titolo V, è un altro tassello fondamentale verso il compimento del processo federale e indica un assetto dei rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, fondato su due principi.

1) Gli enti territoriali sono caratterizzati da autonomia finanziaria, di modo che siano in grado di controllare e gestire le entrate, tramite un proprio/specifico sistema tributario, le spese e le risorse disponibili. Gli enti di fatti, con la modifica del Titolo V del 2001, hanno superato il precedente sistema della "finanza derivata" in base al quale gran parte dei tributi viene riscossa dallo Stato, che provvede poi a ridistribuirne il gettito agli enti territoriali locali sulla base di criteri basati in gran parte sui flussi storici.

2) Identificazione di strumenti di coordinamento dei vari livelli governativi coinvolti per la finanza ed il sistema tributario.

Il federalismo fiscale è un sistema decentrato in cui sono gli stessi enti locali e le regioni ad occuparsi della riscossione delle imposte, gestendo i meccanismi delle entrate regionali per conto dell'amministrazione centrale, che ne riscuote una parte. In linea generale, il federalismo fiscale si configura come un particolare meccanismo di condivisione di competenze e di risorse fiscali a diversi livelli intergovernativi.

In linea teorica il fine è il raggiungimento di un'adeguata parità di trattamento, valutata in base alla cosiddetta "Analisi costi benefici", considerando da un lato il carico fiscale al quale i cittadini sono sottoposti e dall'altro il beneficio che essi traggono dalla spesa pubblica effettuata a loro vantaggio. Nel caso in cui si abbia un aumento tra le regioni, più che proporzionale rispetto all'imposizione fiscale, del beneficio offerto dalla spesa pubblica e dall'accesso ai pubblici servizi, si è raggiunta parità di trattamento ed equità tra i cittadini dei diversi enti decentrati.

Il federalismo fiscale da un lato, si occupa di questioni meramente tecniche ed amministrative, dall'altro, appare portatore dei principi di equità e di annullamento delle disparità sociali radicate da tempo di regione in regione. La filosofia sottostante è che le disparità che affliggono ad esempio le regioni meridionali ("questione meridionale"), tacciate di arretratezza nei sistemi amministrativi, sanitari e fiscali, verrebbero ridotte se non addirittura integralmente risolte. Emerge, però, una effettiva difficoltà nel perseguire la parità di trattamento di tutti i cittadini sul suolo nazionale. Ciascuna regione presenta, infatti, livelli di reddito pro-capite differenti e le dimensioni dell'imponibile fiscale di ogni ente è differente. Le regioni che, a causa di un livello produttivo o anche a fattori legati all'evasione fiscale, hanno un gettito fiscale inferiore, si trovano inevitabilmente in difficoltà a garantire ai propri cittadini livelli di beni e servizi pubblici ritenuti essenziali e standard nel territorio nazionale.

Per tale motivo la Costituzione prevede che lo Stato intervenga con il meccanismo di "Perequazione", attraverso il quale colmare le differenze tra le regioni. Con la perequazione si opera uno spostamento di risorse dalle regioni con maggior reddito a quelle non ritenute in grado di assicurare livelli di servizi essenziali.

I contenuti e gli obiettivi del federalismo fiscale possono essere sintetizzati in:

- ridefinizione delle risorse e delle norme utili ad assicurare autonomia finanziaria agli enti decentrati: determinare le fonti e la quantità delle entrate (cioè quali tributi propri, quali compartecipazioni ai tributi erariali e quali trasferimenti perequativi), in relazione a previsioni di spesa da effettuare relativamente alle competenze di legislazione concorrente che sono state affidate;

- definizione, in relazione alle entrate legate ai tributi propri, delle risorse immobili che non possono essere soggette ad imposizione fiscale e delle regole che debbano curare il coordinamento del potere impositivo Statale con quello degli enti;
- individuazione di metodi per determinare un'efficace utilizzo del fondo di perequazione per enti decentrati con minore capacità di entrata e dunque di imposizione fiscale.

Nella proposta del secondo governo Prodi era prevista la ricerca di efficaci metodi di misurazione del fabbisogno necessario agli enti per svolgere adeguatamente le funzioni ad essi attribuite, tra i quali vi è l'introduzione dei LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni) il cui obiettivo, come vedremo al capitolo terzo, è anche quello di abbandonare gradualmente il criterio del finanziamento alle regioni sulla base della spesa storica.

Il meccanismo procedurale è chiaro, più complicata la sua attuazione.

In sintesi, l'articolo 117 stabilisce che lo stato definisca le funzioni fondamentali e i livelli essenziali di prestazione con cui devono essere esercitate su tutto il territorio nazionale e per garantire tali condizioni.

L'articolo 119 prevede che lo Stato metta a disposizione un fondo perequativo, da distribuire in base a criteri di equità. Risorse destinate ad aiutare i territori più svantaggiati, cioè quelli che non riescono a svolgere le proprie funzioni fondamentali ai livelli di prestazione definiti.

Più in particolare, l'articolo 117 della Costituzione, al comma 2, individua le mansioni e le funzioni di legislazione statale che devono essere garantite, riconosciuto un Livello Essenziale delle Prestazioni (LEP) a tutti i cittadini, secondo criteri di equità e parità di trattamento, a prescindere dalla regione di appartenenza.

Al fine di perseguire gli obiettivi di riduzione delle disparità ed il raggiungimento dell'equità nella distribuzione delle risorse e la diffusione dei servizi pubblici, il comma 4 dell'articolo 119 della Costituzione istituisce il fondo perequativo.

“La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante”.

Tuttavia, nonostante siano passati quasi 20 anni dalla riforma, lo Stato non ha ancora individuato i livelli essenziali di prestazione (LEP) delle funzioni fondamentali. Senza i LEP è stato necessario ricorrere a un diverso metodo di redistribuzione del fondo perequativo basato essenzialmente ancora sulla spesa storica.

1.4 I fondamenti del federalismo fiscale: articolo 119 Costituzione

Il significato dell'articolo 119 della Costituzione, va compreso tenendo in considerazione il comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione nel quale, tra le materie di legislazione concorrente, viene incluso il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. (*“Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; ...”*).

Anche ai comuni, alle province e alle città metropolitane è riconosciuta autonomia di entrata e la facoltà di stabilire ed applicare tributi propri. Tuttavia, sebbene l'articolo 119 ponga formalmente sullo stesso piano Regioni ed enti locali ai fini dell'autonomia tributaria, la riserva di legge di cui all'articolo 23 della Costituzione – che sancisce che nessuna potestà patrimoniale può essere imposta se non in base alla legge – preclude a questi enti l'esercizio di una potestà impositiva diretta analoga a quella delle regioni.

Il nuovo sistema costituzionale relativo all'autonomia di entrata degli enti territoriali, come detto, resta al momento inattuato anche perché, secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale, l'emanazione di discipline autonome da parte degli enti territoriali relative all'istituzione di nuovi tributi richiede il preventivo intervento del legislatore statale per la determinazione dei relativi principi fondamentali (v. scheda Articolo 119 Costituzione: Giurisprudenza costituzionale).

L'articolo 119 prevede, dunque, l'istituzione di un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante tale per cui gli interventi statali relativi alle materie meritevoli di tutela costituzionale, devono soddisfare il criterio della copertura totale dei fabbisogni.

Non tutti gli interventi beneficiano, però, di tale garanzia. Per le funzioni regionali autonome che non devono avere particolari requisiti di equità, sono previsti sistemi

di finanziamento attraverso i quali l'intervento dello Stato tramite l'utilizzo del fondo perequativo non è eccessivamente invasivo. Vengono ridotte ma non annullate le disparità presenti tra le regioni a livello fiscale e dei servizi offerti¹⁰.

Tramite le entrate proprie, compartecipazione al gettito dei tributi erariali, trasferimenti dal fondo perequativo gli enti territoriali devono provvedere al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite. Lo Stato può destinare risorse aggiuntive o effettuare interventi speciali solo in favore di determinati enti territoriali per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni.

La perequazione è, pertanto, di due tipi. "Orizzontale" nel caso in cui le risorse passano direttamente dalle regioni più "ricche" (con minori fabbisogni o maggiore capacità fiscale) alle più "povere" (maggiori fabbisogni o minori capacità fiscale) e "Verticale" qualora lo Stato disponga la necessaria redistribuzione di parte delle risorse. Come detto, il primo modello comporta la presenza meno intrusiva dello Stato a differenza del secondo in cui è lo Stato a detenere la capacità di redistribuzione e la maggior parte della disponibilità delle risorse.

Ovviamente gli interventi di carattere speciale sono aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale delle funzioni riferibili alle finalità di perequazione e garanzia enunciate dall'articolo 119 della Costituzione e solo se indirizzati a determinati enti territoriali o categorie di enti territoriali. In questo caso, se i finanziamenti riguardano ambiti di competenza, anche concorrente, delle Regioni, queste devono essere chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di ripartizione dei fondi all'interno del proprio Territorio.

L'articolo 119 stabilisce, quindi, le modalità di funzionamento del meccanismo di perequazione in base al principio secondo il quale necessitano primariamente del sostegno apportato da questo fondo i territori "con minore capacità fiscale per

¹⁰ In questo disegno normativo, emesso durante il secondo governo Prodi, le funzioni amministrative riconosciute ai comuni vengono garantite con un meccanismo che costruisce la perequazione attraverso tipologie predefinite di entrata e di spesa arrivando ad utilizzare parametri di spesa standard (LEP) sulla base di obiettivi che tengano conto dei bisogni e dei relativi costi di soddisfacimento, in un confronto equilibrato e perequato delle esigenze delle diverse aree del Paese.

abitante” ed il “dovere di finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite” (comma 3-4 articolo 119 Costituzione).

Pertanto, il combinato disposto degli articoli 117 e 119 della Costituzione determinano un quadro normativo in base al quale la potestà legislativa in materia di «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (articolo 117, Cost., terzo comma) consente alla legge statale di imporre vincoli, limiti e obblighi alla finanza delle regioni e degli enti locali e assegna allo Stato il potere di determinare la ripartizione della potestà impositiva fra Stato, regioni ed enti locali. La Costituzione non riconosce una propria area impositiva alle regioni e agli enti locali, ma richiede che la legge dello Stato assegni ad essi ‘tributi propri’.

Conseguentemente, la parte maggiore delle entrate di regioni, province e comuni è costituita da compartecipazioni ai grandi tributi erariali. Le compartecipazioni sono affiancate da «tributi propri, capaci di fornire un gettito significativo e rispetto ai quali gli enti territoriali godano di ampi poteri di manovra, almeno delle aliquote». Alle risorse tributarie proprie e derivate si affiancano i trasferimenti di natura perequativa; assumendo però la capacità fiscale come parametro della perequazione e abbandonando per questa il riferimento alla spesa storica.

1.5 Evoluzione della disciplina del Federalismo Fiscale

La disciplina del federalismo fiscale ha subito un percorso articolato per giungere alla completezza sotto un punto di vista di criteri “teorici” ed applicativi che ha preso avvio nel 2001 con la più volte citata riforma del Titolo V della costituzione e modifica dell’articolo 119 e si è conclusa con la promulgazione della legge n.1 del 2012¹¹.

La riforma del 2001 ha agito su diversi aspetti della norma e, se nel testo del 1948, solo le Regioni potevano applicare il principio dell’autonomia finanziaria “*nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica*”, con la legge n.3 del 2001 è stata introdotta la previsione che la potestà decisionale sulle entrate e sulle spese debba essere estesa anche a Comuni, Città metropolitane e Province.

Emergono, da questa prima riforma costituzionale, tre caratteristiche:

¹¹ Legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1. “Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale”.

- sono analizzate le modalità di finanziamento dell'attività degli enti territoriali;
- viene identificata l'attività di intervento finanziario dello Stato a integrazione delle risorse ordinarie delle autonomie locali;
- viene definita la norma generale circa la capacità di indebitamento “autonoma” degli enti territoriali limitatamente alle spese di investimento.

L'obiettivo degli enti locali è, dunque, quello di soddisfare i bisogni pubblici (articolo 119, comma 4 della Costituzione). La redistribuzione individuale della ricchezza è in capo agli enti territoriali atteso che da questi può essere molto più incisiva ed efficiente rispetto ad una redistribuzione della ricchezza effettuata in egual misura dallo Stato su tutto il territorio nazionale; in una comunità più circoscritta si possono individuare meglio le situazioni di povertà e si percepiscono in modo immediato i vantaggi che derivano dalla loro attenuazione. Viceversa, non è possibile che enti territoriali possano preoccuparsi di gestire la spesa pubblica, non essendo in grado di garantire una stabilizzazione, finanziaria e dei servizi offerti, a livello nazionale.

Per giungere alla successiva riforma costituzionale del 2012 sono stati necessari ulteriori passaggi tra i quali si ricordano gli interventi normativi recati dalle leggi finanziarie del 2003 e del 2006¹² e il contributo al dibattito fornito da “La relazione sull'attività dell'Alta Commissione¹³” del 2005.

La legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289 del 2002) ha definito un percorso procedurale volto alla definizione degli interventi di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, attraverso l'istituzione di un'Alta Commissione di studio, con il compito di identificare i principi generali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Contestualmente alla istituzione dell'Alta Commissione di studio, la legge finanziaria per il 2003 ha ‘bloccato’ la leva fiscale alla quale regioni ed enti locali

¹² Al comma 675 dell'articolo 1 dispone che le aliquote e le compartecipazioni definitive di cui al decreto legislativo n. 56/2000 sono rideterminate, a decorrere dal 1° gennaio del secondo anno successivo all'adozione dei provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione al fine di assicurare la copertura degli oneri connessi alle funzioni attribuite alle regioni a statuto ordinario.

¹³ L'Alta Commissione di studio è stata istituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2003 (*G.U. n. 143 del 23/6/2003*), emanato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione. sono chiamati a partecipare anche i rappresentanti delle regioni e degli enti locali, designati dalla Conferenza Stato-regioni e autonomie locali.

potevano ricorrere per far fronte all'aumento dei fabbisogni di spesa. In particolare, "in attesa di un accordo fra Stato, regioni ed enti locali, in sede di Conferenza unificata, che regoli i meccanismi strutturali del federalismo fiscale", è stata disposta la sospensione degli aumenti delle addizionali regionali e comunali all'IRPEF, nonché della maggiorazione dell'aliquota dell'IRAP, deliberati successivamente al 29 settembre 2002, non confermativi delle aliquote in vigore per l'anno 2002. La sospensione, da riconnettersi anche all'obiettivo più volte dichiarato dal Governo di una riduzione della pressione fiscale, è stata confermata dalle successive leggi finanziarie (v. scheda Blocco addizionali e maggiorazione IRAP).

Tuttavia, in un percorso che sembrava lineare, l'evoluzione della disciplina in materia di coordinamento della finanza pubblica fu resa più complessa poiché il provvedimento più incisivo sul rapporto tra finanza regionale e statale prima dell'inserimento in Costituzione nel 2001 della questione federalista, il decreto legislativo n. 56/2000, ha presentato difficoltà applicative che di fatto ne hanno bloccato l'effetto¹⁴.

Questo sistema, che doveva consentire il progressivo superamento del criterio della spesa storica, nel 2013 ha fatto emergere i problemi connessi alla perequazione delle risorse da mettere a disposizione di enti territoriali che hanno capacità tributarie molto diverse fra loro e livelli di spesa – legati in gran parte al fabbisogno sanitario - storicizzati e difficilmente comprimibili¹⁵. Partendo da tale presupposto la legge finanziaria del 2006 ha

¹⁴ Tale decreto prevedeva la soppressione di quasi tutti i trasferimenti erariali alle regioni, sostituiti con entrate tributarie proprie una compartecipazione al gettito dell'IVA (entrata che sarebbe risultata quantitativamente prevalente rispetto alle altre), l'incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF e l'aumento della compartecipazione all'accisa sulle benzine; stabilendo inoltre una prima previsione di istituzione di un fondo perequativo.

¹⁵ Per tale motivo il decreto legislativo n. 56 è risultato pienamente operativo, ossia con l'integrale finanziamento della spesa storica a carico della sola Compartecipazione IVA, solo per l'anno 2001; le regioni meridionali ritengono infatti di essere penalizzate poiché l'applicazione del decreto, destinerebbe ad esse risorse, derivanti da entrate proprie minori di quelle derivane da trasferimenti erariali, non potendo finanziare le funzioni ad esse assegnate; diversamente, per regioni settentrionali non era congeniale la lentezza del processo di transizione e di abbandono del criterio della spesa storica in favore dei LEP che avrebbe minato la propria capacità fiscale.

Per ultimo, consideriamo l'attuale articolo 119 e l'intervento che ne ha modificato la struttura: la riforma costituzionale del 2012.

Tra gli articoli oggetto di modifica di tale norma, di rilevanza risultano le disposizioni che hanno come oggetto di modifica il primo comma dell'articolo 119, condizionando l'autonomia degli enti territoriali al "*rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci*" e dando validità costituzionale al principio secondo il quale le autonomie territoriali concorrono "ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea". La legge "rinforzata" n. 243/2012 ha inoltre apportato agli articoli da 9 a 12 le disposizioni per assicurare l'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali e la partecipazione degli stessi enti alla sostenibilità del debito pubblico, in forza dei commi 1,6 dell'articolo 119 Costituzione. L'obbligo per gli enti locali di partecipare agli obiettivi di finanza pubblica, ritenuto un obbligo costituzionale con la promulgazione della legge n. 1/2012, presuppone che il legislatore statale debba imporre agli enti territoriali vincoli alle politiche di bilancio e di conseguenza, limiti indiretti all'autonomia di spesa volti a salvaguardare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva ed il raggiungimento di obiettivi nazionali tenendo anche in considerazione il doveroso conseguimento dei limiti ed obblighi comunitari.

Gli articoli in questione, immessi nell'ordinamento in un contesto politico e congiunturale di particolare difficoltà, hanno evidenziato alcune criticità interpretative ed il rischio sia di aggravare le procedure di gestione del bilancio da parte degli enti territoriali sia di vincolare la capacità programmatica dei medesimi, soprattutto in relazione alla spesa per investimenti.

Per tale motivo nel corso del 2016 le regole della legge rinforzata sono state significativamente modificate dalla legge 12 agosto 2016, n. 164. In particolare, per le autonomie locali i bilanci si considerano in equilibrio quando - sia nella fase di previsione che di rendiconto - registrano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali.

Da ultimo, per costante giurisprudenza costituzionale, l'imposizione di vincoli finanziari alle autonomie locali rientrerebbe a pieno titolo nell'esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, attribuita alla competenza statale dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione.

Di seguito uno schema di confronto dell'evoluzione dell'articolo 119 a partire dalla sua formulazione iniziale nella Costituzione del 1948, fino a giungere a quella del 2012 introdotta dalla legge Costituzionale del 20 aprile 2012, n.1, passando dalla legge Costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, da cui emerge quanto rappresentato sino ad ora in narrativa.

	1948	2001	2012
1	Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti dalle leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni.	I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.	I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno
2	Alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali.	I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.	risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.
3	Per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali.	La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.	La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.
4	La Regione ha un proprio demanio e patrimonio, secondo le modalità stabilite con legge della Repubblica.	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città' metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.	Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città' metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.
5		Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città' metropolitane e Regioni.	Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città' metropolitane e Regioni.
6		I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti	I Comuni, le Province, le Città' metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento (l), con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio. E' esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.

1.6 La riforma del Titolo V – principali interventi

Ai fini di quanto verrà trattato nei capitoli successivi, le principali modifiche agli articoli della Costituzione di interesse sono quelle introdotte dai primi cinque

articoli della legge Costituzionale n. 3 del 2001 e della legge Costituzionale n. 1 del 2012, di seguito richiamati.

L'articolo 1 della legge Costituzionale n. 3 del 2001 definisce gli enti autonomi della Repubblica (modificando l'articolo 114 della Costituzione) prevedendo che *“La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato. I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni sono enti autonomi con propri statuti, poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione. Roma è la capitale della Repubblica. La legge dello Stato disciplina il suo ordinamento”*.

L'articolo 2, modificando l'articolo 116 della Costituzione, prevede, al primo comma, che il Friuli Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale e che la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol è costituita dalle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Al successivo comma l'articolo 2, modificando l'articolo 116, prevede che possano essere attribuite, alle altre Regioni, ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La predetta legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.

Degli effetti e dello stato attuativo di tale comma si tratterà diffusamente nel quarto capitolo.

L'articolo 3 della legge n.3 del 2001, definisce gli ambiti di potestà legislativa fra i livelli di governo (modificando l'articolo 117 della Costituzione) prevedendo che *“La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della*

Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.”

Stabilisce, inoltre, che le materie di competenza esclusiva dello Stato sono le seguenti:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato ...*
- b) immigrazione;*
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;*
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;*
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari ... armonizzazione dei bilanci pubblici¹⁶;*
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;*
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;*
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;*
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;*
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;*
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;*
- n) norme generali sull'istruzione;*
- o) previdenza sociale;*
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;*
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;*
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico dei dati statali regionali*
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.*

L'articolo 3, inoltre, definisce le materie di legislazione concorrente, elencate di seguito, specificando che spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

- ✓ *rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni, commercio con l'estero;*

¹⁶ Modificato dalla legge Cost. 20-4-2012, n. 1 (a decorrere dal 2014)

- ✓ *tutela e sicurezza del lavoro;*
- ✓ *istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale;*
- ✓ *ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;*
- ✓ *tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo;*
- ✓ *protezione civile e governo del territorio;*
- ✓ *porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione;*
- ✓ *ordinamento della comunicazione;*
- ✓ *produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;*
- ✓ *previdenza complementare e integrativa;*
- ✓ *armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario¹⁷;*
- ✓ *valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali;*
- ✓ *casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale.*

L'articolo 3 chiarisce, inoltre, che, in via residuale, spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato (Turismo, agricoltura, caccia, commercio, ecc.) e che nelle materie di sua competenza la Regione può concludere accordi con Stati e intese con enti territoriali interni ad altro Stato, nei casi e con le forme disciplinati da leggi dello Stato.

Sempre l'articolo 3, infine, norma in materia di potestà regolamentare prevedendo che la stessa spetti allo Stato nelle materie di legislazione esclusiva, salva delega alle Regioni, e alle Regioni in ogni altra materia.

L'articolo 4, conferisce funzioni amministrative e reca il principio di sussidiarietà modificando l'articolo 118 della Costituzione disponendo che le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

¹⁷ Modificato dalla legge Costituzionale 20-4-2012, n. 1 (a decorrere dal 2014)

Dispone anche che i Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze e che la legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali. Infine, prevede che Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà.

Il successivo articolo 5 è quello che più interessa ai fini di quanto sarà rappresentato oltre e interviene modificando sostanzialmente l'articolo 119 della Costituzione, conferendo autonomia finanziaria agli enti territoriali locali.

Al primo comma innova disponendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa.

La riforma costituzionale introdotta dalla legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (vigente a decorrere dal 2014) ha ulteriormente integrato tale comma aggiungendo le parole *“nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.”*.

L'articolo 5 innova ancora prevedendo che i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

Ulteriore e fondamentale innovazione ai fini della armonizzazione delle risorse da garantire sui territori con diversa capacità fiscale è la previsione, al comma successivo, dell'istituzione, con legge dello Stato, di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Il comma successivo chiarisce che le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. Il comma

che segue stabilisce che tali risorse possono essere ulteriormente integrate dallo Stato “per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l’effettivo esercizio dei diritti della persona” o per effettuare specifici interventi speciali.

In estrema sintesi il nuovo costruito Costituzionale, per le finalità di questa tesi, si basa sostanzialmente sui seguenti principi base.

Lo Stato definisce i “*livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*” di cui alla lettera m) dell’articolo 117 e reperisce le risorse finanziarie adeguate per garantire che i predetti livelli siano *uniformi sul territorio nazionale*.

In virtù dell’articolo 119, il finanziamento degli enti territoriali si deve basare in larga parte su una combinazione di compartecipazioni a grandi tributi erariali, diretti a garantire la stabilità anche in senso dinamico dell’ammontare di risorse destinate alle Autonomie, e tributi propri devoluti sui quali potrà esercitarsi l’autonomia impositiva locale.

L’autonomia impositiva locale deve essere in armonia con la Costituzione, pertanto Stato e Regioni devono definire i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario di competenza concorrente Stato-Regioni che però sottostanno ai principi fondamentali del sistema tributario di competenza dello Stato. Solo dopo la definizione dei citati principi le Regioni possono legiferare istituendo tributi ed entrate propri, che insieme alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio e al fondo perequativo senza vincoli di destinazione, devono assicurare il finanziamento integrale delle funzioni assegnate agli enti inferiori di governo.

CAPITOLO 2

L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE

2.1 Premessa

In questo capitolo si affrontano le tematiche relative all'attuazione delle nuove disposizioni introdotte con la modifica Costituzionale dei rapporti, in materia di finanza pubblica, tra Stato ed enti territoriali. Sarà considerata, in particolare, la legge 5 maggio 2009, n. 42 - Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione -, con cui sono stati affrontati non solo gli aspetti concernenti l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ma anche tutto ciò che è strumentale alla sua attuazione.

L'articolo 119 della Costituzione necessita di un'attuazione organica da parte del Legislatore per realizzare effettivamente il federalismo fiscale in Italia. Le "origini" della legge n. 42/2009 risalgono ad un documento congiunto approvato dalle Regioni nel luglio del 2005, il c.d. "Documento di Santa Trada"¹⁸, che ha posto le basi per l'approvazione, da parte del Governo Prodi nel 2007, di un progetto che però non venne mai sottoposto all'esame del Parlamento a causa dell'anticipata cessazione della XV legislatura. Il disegno di legge delega approvato dal Governo Berlusconi nell'ottobre del 2008 (denominato "Progetto Calderoli" dal nome del Ministro proponente) ha ripreso in parte il contenuto del testo precedentemente elaborato dal Governo Prodi. Il testo è stato modificato più volte, anche recependo richieste provenienti dagli enti territoriali ed ha ottenuto il parere favorevole di tutte le autonomie espresso in sede di Conferenza Unificata, Stato-Regioni e Stato-Città ed Autonomie locali, condizione necessaria per evitare che gli enti territoriali impugnassero davanti alla Corte costituzionale anche nella fase attuativa. Il 29

¹⁸ Il "Documento di Santa Trada" (21 luglio 2005) prevedeva, tra l'altro che: *"Al fine di realizzare compiutamente il federalismo fiscale previsto dal titolo V e segnatamente dall'art. 119 Cost. e di concludere così la lunga esperienza di finanza derivata ancora di fatto sperimentata dalle Regioni, le fonti di finanziamento previste ai commi 2 e 3 dell'art. 119 Cost. (cioè: tributi ed entrate proprie, compartecipazioni, perequazione) devono consentire alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, come previsto dal comma 4 dell'art. 119 Cost., anche tenendo conto delle problematiche derivanti dalla ridotta dimensione territoriale. In particolare, tali fonti devono assicurare la copertura al 100% delle spese, come quella sanitaria, rientranti nella lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost. Allo scopo, dovrà quindi individuarsi la composizione delle risorse rese disponibili dalle suddette tipologie di entrata."*

aprile 2009 il Senato ha votato, in terza lettura, la legge delega sul federalismo fiscale con 156 voti favorevoli, 6 contrari e 87 astenuti. Il provvedimento, diventato legge n. 42 del 5 maggio 2009, ha conosciuto un complesso iter legislativo durato circa 6 mesi con un'ampia discussione e diverse e successive modifiche del testo iniziale.

Le finalità e la filosofia della legge delega sono chiaramente riportate nell'articolo n.1 della stessa laddove è indicato che *“La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.*

La legge n. 42/2009, come visto, interviene in sostanza su tre ambiti fondamentali:

- l'attribuzione di una maggiore autonomia agli enti decentrati;
- il superamento della spesa storica per tutti i livelli di governo e la definizione di meccanismi perequativi per regolare l'assegnazione di risorse agli enti locali dotati di minori capacità di autofinanziamento;
- l'individuazione degli strumenti necessari ad assicurare il coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Nel ridefinire l'assetto della finanza decentrata, la legge delega intende perseguire tra l'altro i seguenti obiettivi:

- assicurare che l'offerta pubblica di servizi riflettesse le preferenze dei cittadini-elettori;
- rafforzare la responsabilità degli amministratori locali nei confronti degli cittadini-elettori, mettendo questi ultimi nella condizione di valutare la corrispondenza tra imposte pagate e quantità/qualità dei servizi ricevuti;
- superare la "finanza derivata" sopprimendo i trasferimenti statali basati sulla "spesa storica" e, contestualmente riconoscendo agli enti decentrati strumenti articolati di autonomia impositiva in relazione alle funzioni da svolgere.

La legge delega disegna anche il sistema di relazioni finanziarie tra il governo centrale e i livelli inferiori di governo che avrebbe dovuto accompagnare la transizione graduale al federalismo fiscale.

Tale disegno si articola in particolare su:

1. le fonti di finanziamento: Regioni ed enti locali stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
2. la definizione di meccanismi di perequazione che devono assicurare la riduzione degli squilibri territoriali legati sia alle diverse capacità fiscali (le basi imponibili dei tributi sono disomogenee sul territorio) sia a bisogni di spesa pubblica (che sono invece più omogenei su base territoriale).

Infine, la legge n. 42/2009 prevede la copertura integrale della differenza tra le entrate e le spese standardizzate per le funzioni riconosciute come fondamentali (sanità, assistenza e istruzione).

È evidentemente una norma complessa e ricca di contenuti che saranno singolarmente rappresentati oltre.

Tra i numerosi obiettivi sopraelencati, spicca quello che implica la necessità di accrescere l'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale, che si concretizza da un lato in una più ampia attribuzione di poteri legislativi alle Regioni e dall'altro nel riconoscimento di una pari dignità Costituzionale ai livelli inferiori di governo accrescendo e

rafforzando la propria facoltà ed autonomia nelle decisioni di entrata e di spesa, secondo una visione, orientata al soddisfacimento delle esigenze dei propri cittadini, completando in tal modo uno dei pilastri della riforma Costituzionale del 2001.

L'obiettivo della delega è infatti quello di definire le risorse, autonome e derivate, di cui potranno godere gli enti decentrati per il pieno esercizio della loro autonomia. Il modello di finanziamento riprende i principi sanciti nel testo costituzionale, in materia di autonomia finanziaria, di orientamento dei finanziamenti verso un modello solidale che incentivi e garantisca la tutela dei diritti soggettivi di cittadinanza attraverso la determinazione e l'uniforme erogazione su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni ed infine prevede l'introduzione di elementi che incentivino l'erogazione efficiente dei servizi a livello locale attraverso una maggiore responsabilizzazione degli enti nella gestione delle risorse, grazie all'istituzione di meccanismi premiali e sanzionatori.

L'obiettivo connesso è sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica con i parametri della spesa standard, così da garantire massima responsabilizzazione, effettività e trasparenza del controllo.

L'attuazione deve essere compatibile con gli impegni europei e, inoltre, deve rispettare il vincolo che al trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni. Ovviamente la nuova legislazione dovrà essere a "costo zero", senza, cioè nuovi e maggiori oneri per la finanza pubblica. Sul piano degli equilibri di bilancio, infatti, la delega assume la necessità di assicurare la salvaguardia dei saldi finanziari, prevedendo che le norme delegate siano compatibili con i vincoli concordati in sede europea e che non comportino oneri aggiuntivi per la finanza pubblica. Gli stessi decreti legislativi dovranno essere corredati delle idonee relazioni tecniche che evidenzino gli eventuali oneri finanziari e le relative coperture.

A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per

i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. La legge disciplina, altresì, i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

La legge n. 42/2009 prevede un percorso composito e alquanto complesso per dare attuazione al federalismo fiscale che non si limita solo agli aspetti concernenti l'autonomia finanziaria degli enti territoriali ma si interessa di tutto ciò che è strumentale alla sua attuazione e, in particolare:

- armonizzazione dei sistemi contabili;
- acquisizione e condivisione delle basi informative (banca dati unitaria);
- definizione delle manovre di finanza pubblica;
- lotta all'evasione fiscale;
- semplificazione del sistema tributario.

L'armonizzazione dei sistemi contabili degli enti territoriali, in coerenza con quelli che disciplinano la redazione del bilancio dello Stato, e la strumentale condivisione delle basi informative, nasce dall'esigenza di consentire il raccordo con i principi contabili adottati in sede europea. La rilevanza di questo processo di armonizzazione, necessaria ai fini del controllo, del monitoraggio e del consolidamento dei dati di bilancio, è ulteriormente evidenziata dalla disposizione che stabilisce l'adozione dell'apposito decreto legislativo entro un anno dall'approvazione della legge.

I predetti obiettivi sono corroborati da quanto previsto dal successivo articolo 2 della legge 42 che dispone che *“il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi*

fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni."

In sintesi i principi essenziali esposti dalla legge delega sono:

- Maggiore autonomia di entrata e di spesa;
- Rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale nell'autonomia impositiva e finanziamento delle spese;
- Perequazione;
- Finanziamento delle funzioni;
- Meccanismi sanzionatori e premiali;
- L'equilibrio della finanza pubblica.

La "maggiore autonomia di entrata e di spesa", come detto, prevede una transizione dal sistema dei trasferimenti fondato sulla spesa storica a quello dell'attribuzione di risorse correlate ai fabbisogni standard compiuta considerando tre distinti *step*:

- 1) la definizione delle entrate degli enti territoriali;
- 2) la definizione delle regole e delle modalità di assegnazione delle risorse perequative ad enti con minori capacità di autofinanziamento;
- 3) la definizione degli strumenti regolatori del coordinamento tra i diversi livelli di governo in materia di finanza pubblica.

Con riferimento al quadro tributario e all'autonomia impositiva ed al finanziamento delle spese, la delega affida alla legge statale il compito di individuare i presupposti, i soggetti passivi, le basi imponibili e le aliquote di riferimento per i tributi degli enti. A questi ultimi viene riconosciuto il potere regolamentare di modificare le aliquote, entro i limiti prefissati, e di introdurre agevolazioni. Le Regioni, con propria legge e nell'ambito del potere legislativo ad esse riconosciuto, potranno introdurre tributi da destinare agli enti locali del proprio territorio e definire gli spazi di autonomia ad essi concessi.

L'esercizio dell'autonomia di entrata viene inoltre delineato rispetto alla fissazione delle tariffe per i servizi locali erogati sul territorio, nonché alla facoltà di istituzione di tributi di scopo destinati al finanziamento di spese specifiche quali la realizzazione di opere pubbliche e di investimenti pluriennali nei servizi sociali e il finanziamento dei costi connessi ai flussi turistici e alla mobilità urbana, nel caso dei Comuni, e il finanziamento delle proprie funzioni istituzionali nel caso delle Province. Una ulteriore estensione dell'autonomia impositiva potrà inoltre essere introdotta per incoraggiare l'unione e la fusione di enti.

La classificazione delle funzioni di competenza locale in tre differenti tipologie è funzionale alla distinzione delle modalità di finanziamento, integrale o parziale, delle spese degli enti.

- a) Il finanziamento delle spese connesse all'esercizio delle funzioni fondamentali è previsto attraverso i tributi propri, le compartecipazioni e le addizionali a tributi erariali e regionali e attraverso il fondo perequativo. La legge definisce, inoltre, le entrate che, in via prioritaria, dovranno essere utilizzate a copertura di questa tipologia di spese¹⁹. Tali risorse, integrate con le quote del fondo perequativo statale, dovranno garantire la copertura integrale dei corrispondenti fabbisogni standard.
- b) Il finanziamento delle spese per interventi non rientranti nelle funzioni fondamentali è garantito con tributi propri e con compartecipazioni. È previsto anche l'utilizzo del fondo perequativo ma, in questo caso, la perequazione è finalizzata alla riduzione delle differenze nelle capacità fiscali pro capite e non delle differenze tra i diversi livelli di fornitura dei servizi fondamentali. Non si garantisce l'integrale copertura dei costi, ferma restando la discrezionalità degli enti nell'allocare ulteriori proprie risorse.
- c) Il finanziamento degli interventi speciali previsti dal comma quinto dell'articolo 119 della Costituzione avviene mediante i contributi statali speciali, i finanziamenti europei e i cofinanziamenti nazionali. I decreti delegati

¹⁹ In particolare, i Comuni dovranno utilizzare i gettiti derivanti principalmente dalle compartecipazioni all'IVA e all'IRE e dalla imposizione immobiliare (con l'esclusione della tassazione sulla prima casa); le Province potranno attingere alle risorse generate da tributi il cui presupposto è il trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale non ancora specificato

avranno il compito di individuare tali interventi, in considerazione delle eventuali particolari situazioni sociali, economiche e geografiche degli enti, e di definirne i meccanismi di finanziamento tenendo in considerazione che le risorse aggiuntive destinate dallo Stato avranno natura vincolata.

Per quel che concerne il “Rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale” è previsto che le risorse debbano garantire sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e delle funzioni fondamentali degli enti di cui all'articolo 117, lettera m) e delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'articolo 117, lettera p).

Affinché lo Stato possa adempiere adeguatamente all'attuazione di questo punto cardine della legge, è necessario e propedeutica la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni di cui alla lettera m), che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale in condizione di efficienza e di appropriatezza. La definizione dei predetti livelli essenziali spetta allo Stato.

La solidarietà è perseguita mediante la “perequazione” delle risorse che, come si è già evidenziato, si articola secondo due modalità: per i livelli essenziali delle prestazioni è garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard mentre per le altre funzioni o tipologie di spese decentrate la perequazione determina un tendenziale (ma non integrale) livellamento delle differenti capacità fiscali dei diversi territori, il cui ordine dovrà rimanere inalterato.

Per le funzioni ritenute fondamentali l'entità del fondo perequativo viene adeguata, per ciascun livello di governo, in funzione della differenza tra il totale dei fabbisogni standard e il totale delle entrate standardizzate, costituite dai tributi propri di applicazione generale valutati ad aliquote standard.

È previsto, dunque, che per i livelli essenziali delle prestazioni di cui alle lettere m) e p) sia garantita una perequazione integrale dei fabbisogni, valutati a costi standard. Definito poi l'ammontare del fondo da destinare, il meccanismo di ripartizione del fondo si basa su indicatori di fabbisogno sia finanziario, per la spesa corrente

necessaria allo svolgimento di suddette funzioni, che infrastrutturale per la parte destinata al conto capitale.

La definizione dell'ammontare del finanziamento richiede, come detto, la preliminare esplicitazione delle funzioni fondamentali amministrative che possano ritenersi di attribuzione degli enti secondo le rispettive competenze. Affinché i fabbisogni standardizzati associati alle funzioni fondamentali siano adeguatamente identificati, è necessario che si tenga in considerazione l'eterogeneità delle caratteristiche dimensionali, territoriali, demografiche e socio-economiche degli enti.

Per ciò che concerne la ripartizione della quota del fondo perequativo tra gli enti territoriali di una regione, la legge delega ha previsto che la stessa Regione abbia la facoltà di stabilire circa le previsioni di spesa, di entrata e fabbisogni infrastrutturali dei propri enti. In tal modo è data occasione alle Regioni di allocare più efficientemente, in base alle diversità territoriali, le risorse, potendo concorrere a creare diversi scenari sui quali le stesse Regioni avranno margini di intervento. Tale decisione del Legislatore può creare effetti controproducenti e generare, come talvolta accaduto, tensioni nei rapporti tra Regioni ed enti locali nella gestione finanziaria.

In tale contesto è stata prevista una tutela per i livelli di governo più "deboli". Nel caso in cui, infatti, per inerzia dell'amministrazione regionale nel trasferimento di fondi agli enti, questi non ricevano i finanziamenti necessari a soddisfare i fabbisogni standard inerenti le funzioni ad essi assegnate, è stato introdotto un meccanismo in grado di raggiungere una situazione di equilibrio, attraverso l'introduzione del limite di venti giorni dal ricevimento delle somme dallo Stato come termine entro il quale esse devono provvedere all'assegnazione delle quote agli enti del proprio territorio. Trascorso tale termine, lo Stato potrà esercitare il potere sostitutivo che gli viene riconosciuto costituzionalmente *ex* articolo 120 Costituzione. Su questo aspetto, la delega offre una soluzione di equilibrio promuovendo l'iniziativa autonoma regionale solo se supportata e condivisa dagli enti territoriali.

Il “Finanziamento delle funzioni”, disciplinato dall’articolo 11 della legge n.42, si articola considerando da un lato le risorse derivanti da tributi, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dal fondo perequativo e dall’altro l’eliminazione dei trasferimenti dal bilancio statale per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti territoriali mediante la cosiddetta fiscalizzazione dei trasferimenti attuata mediante concessione di autonomia tributaria alle regioni. È, pertanto, conferito alle regioni il potere di:

- istituire, con proprie leggi, tributi regionali;
- determinare variazioni delle aliquote, di disporre esenzioni, detrazioni e deduzioni nei limiti fissati dalla legislazione statale relativamente ai tributi propri derivati, istituiti o regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- istituire con propria legge, nuovi tributi dei comuni, delle province e delle città metropolitane residenti nel proprio territorio.

L’assetto della fiscalità regionale, sarà più specificatamente disciplinato dal decreto legislativo n. 68 del 2011²⁰ che ha riconosciuto alle regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, assicurando spazi di manovrabilità dei “tributi propri derivati”. La vera novità in materia di fiscalità territoriale è rappresentata dalla trasformazione in “tributi propri regionali” di una serie di “tributi propri derivati”. Gli enti territoriali possono disciplinare autonomamente e addirittura sopprimere i tributi propri regionali, nonché possono istituire tributi regionali o locali su presupposti non assoggettati a imposizione da parte dello Stato. Ciononostante, le disposizioni più significative del decreto legislativo n. 68 del 2011 non sono state ancora attuate a causa di oggettive difficoltà tecnico-operative di non facile soluzione. Questo ha determinato continui rinvii da parte del legislatore che attualmente ne ha previsto l’attuazione a decorrere dal 2020.

²⁰ Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 “Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”. (11G0112) (GU N. 109 del 12-5-2011)

Nel 2019 i trasferimenti dal bilancio dello Stato in favore delle regioni, potenzialmente fiscalizzabili ammontavano a circa 6 miliardi.

L'autonomia tributaria regionale va coordinata con il sistema tributario Statale anche per riequilibrare le spinte alla differenziazione insite nel modello federalista. Queste pongono infatti l'esigenza di riequilibrio interno, a garanzia dell'attuazione di un processo di differenziazione che non amplifichi i divari già esistenti, nonché di controllo degli equilibri di bilancio a garanzia del rispetto dei vincoli europei di finanza pubblica.

Il coordinamento si rende necessario anche al fine di escludere ogni doppia imposizione, fatte salve le addizionali previste dalla legge statale o regionale, di ridurre l'imposizione fiscale dello Stato in misura corrispondente alla più ampia autonomia di entrata di regioni ed enti locali, calcolata ad aliquota standard e di salvaguardare, nel sistema tributario complessivo dello Stato, l'obiettivo di non alterare il criterio della sua progressività. Su questo fronte, la legge delega introduce elementi di novità in merito alle sedi, agli strumenti e alle caratteristiche del coordinamento della finanza pubblica.

2.2 Coordinamento della Finanza pubblica

La fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni da parte dello Stato richiama la necessità di forme rafforzate di coordinamento della finanza pubblica.

La fornitura di un livello "essenziale" di servizio impone all'ente l'assolvimento di un obbligo, la fornitura di quel livello "essenziale", stabilito e garantito sul piano finanziario dal livello centrale di governo. Con questa premessa, la partecipazione del finanziamento statale all'erogazione degli standard genera una corresponsabilità finanziaria tra centro e periferia, con il rischio che ad essa si accompagnino conflitti fra livelli di governo generati dalla separazione tra finanziamento della spesa ed erogazione effettiva dei servizi. Quanto sopra ha indotto alla predisposizione di

procedure di monitoraggio e controllo da parte dello Stato concordate con le amministrazioni coinvolte.

Un ulteriore aspetto del coordinamento riguarda, come già detto, la definizione degli ambiti di competenza in merito all'istituzione di tributi regionali e locali. Con riferimento agli strumenti di coordinamento utilizzati, la delega conferma il concorso delle amministrazioni territoriali al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica nell'ambito del patto di stabilità interno.

Il Patto di stabilità interno, che come più volte è stato lamentato dagli enti territoriali non era né un patto, in quanto “imposto” dallo Stato sulla base dei macro obiettivi che l'adesione al Patto europeo imponeva e tanto meno “stabile” (nell'accezione modificata rispetto all'originale significato) in quanto le regole cambiavano (anche significativamente) ogni anno, è stato superato con l'introduzione della legge n. 243/2012 (legge “rinforzata”) e sostituito dal pareggio di bilancio.

In tale contesto si evidenzia la novità introdotta che riguarda la possibilità per le Regioni di adattare alle caratteristiche del proprio territorio, in coerenza con gli obiettivi fissati a livello nazionale, le regole per gli enti locali rientranti entro i confini regionali e il loro concorso agli obiettivi finanziari.

Il rafforzamento del ruolo delle Regioni nel coordinamento della finanza locale trova anche in questo caso un equilibrio con le esigenze degli enti rientranti nel territorio regionale medesimo mediante la previsione di una forma di concertazione per l'articolazione delle regole da definire a livello regionale. Anche le modalità di attuazione della flessibilità regionale troveranno adeguata declinazione nella legge “rinforzata”.

Il disegno di legge di bilancio (ex legge finanziaria) è lo strumento normativo per l'introduzione delle norme di coordinamento della finanza pubblica in cui sono fissati gli obiettivi programmatici in termini di saldo, pressione fiscale e ricorso al debito per ciascun livello di governo territoriale.

La legge introduce, inoltre, un sistema premiale che tiene conto dei comportamenti virtuosi in termini di equilibri di bilancio, qualità dei servizi, del livello della pressione fiscale e dell'incremento dell'occupazione.

Parimenti sono introdotti meccanismi sanzionatori in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica espressi prima dal Patto di stabilità Interno e poi dall'equilibrio di bilancio, di mancata garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, riconosciuti su tutto il territorio nazionale, in merito alle competenze affidate alle regioni e agli enti locali *ex* articolo 117 Costituzione ed in presenza di una non corretta amministrazione economica.

Le sanzioni, parzialmente declinate nelle cosiddette “sanzioni patto”²¹, possono prevedere l'ipotesi di ineleggibilità degli amministratori che hanno portato l'ente locale a trovarsi in una situazione di dissesto economico-finanziario ed infine, l'attuazione del potere sostitutivo previsto dall'articolo 120 della Costituzione (*“Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali...”* Articolo 120 della Costituzione)

Sempre in tema di coordinamento della Finanza pubblica si richiama quanto disposto dall'articolo 28 della legge delega, che disciplina gli “equilibri di finanza pubblica”, prevedendo²² la compatibilità dell'attuazione della delega con gli

²¹ Prendono il nome dalla regola, non più vigente, del Patto di stabilità interno, ora sostituita dal Pareggio di bilancio. Prevedono che il mancato rispetto degli obiettivi di finanza pubblica da parte degli enti determinava l'applicazione di un set di sanzioni che si esplicavano nella impossibilità di procedere ad assunzioni, nell'impossibilità di contrarre nuovi mutui, nella riduzione della spesa corrente ed in sanzioni pecuniarie per gli amministratori.

²² La legge prevede ai primi 3 commi, quanto segue.

1. L'attuazione della presente legge deve essere compatibile con gli impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita.

2. I decreti legislativi di cui all'articolo 2 individuano meccanismi idonei ad assicurare che:

a) vi sia la coerenza tra il riordino e la riallocazione delle funzioni e la dotazione delle risorse umane e finanziarie, con il vincolo che al

impegni finanziari assunti con il patto di stabilità e crescita europeo. Viene, inoltre, vietata ogni duplicazione di funzioni e di costi e viene inoltre imposta l'invarianza della pressione fiscale complessiva, anche nel corso della fase transitoria. Viene poi sancito che dall'attuazione del decreto legislativo non devono derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato. A salvaguardia della neutralità finanziaria la legge n. 42/2009 stabilisce che il complesso delle nuove entrate e del fondo perequativo non può essere superiore all'entità dei trasferimenti statali soppressi disponendo che la metodologia di calcolo dei fabbisogni *standard* sia sottoposta alla verifica della Ragioneria Generale dello Stato prima della adozione con apposito DPCM.

L'attuazione delle disposizioni sopra richiamate è prevista seguendo un modello attuativo di "batterie" di decreti legislativi da adottare, alcuni, che richiedono maggiore rapidità ed urgenza quali l'armonizzazione dei criteri di bilancio e le modalità di definizione dei costi standard, entro 12 mesi, ed altri nell'arco dei 24 mesi successivi.

Gli schemi di decreto sono adottati previa intesa (non vincolante) in Conferenza Unificata e soggetti al parere della Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario.

trasferimento delle funzioni corrisponda un trasferimento del personale tale da evitare ogni duplicazione di funzioni;

b) sia garantita la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e sia

salvaguardato l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.

3. All'istituzione e al funzionamento della Commissione e della Conferenza di cui agli articoli 4 e 5 si provvede con le risorse umane, strumentali e

finanziarie disponibili a legislazione vigente. Gli oneri connessi alla partecipazione alle riunioni della Commissione e della Conferenza di cui al

primo periodo sono a carico dei rispettivi soggetti istituzionali rappresentati, i quali provvedono a valere sugli ordinari stanziamenti di bilancio e comunque senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica. Ai componenti della Commissione e della Conferenza non spetta alcun compenso.

4. Dalla presente legge e da ciascuno dei decreti legislativi di cui all'articolo 2 e all'articolo 23 non devono derivare nuovi o maggiori

oneri a carico della finanza pubblica.

La predetta Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale (COPAFF) è uno dei tre organi che vengono istituiti ai sensi degli articoli 3, 4 e 5 ai quali viene attribuito il compito di presiedere, sia a livello tecnico-operativo che consultivo politico, al processo di attuazione della delega sul federalismo fiscale. Oltre alla COPAFF, istituita dall'articolo 3, i successivi due articoli istituiscono, rispettivamente, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale e la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

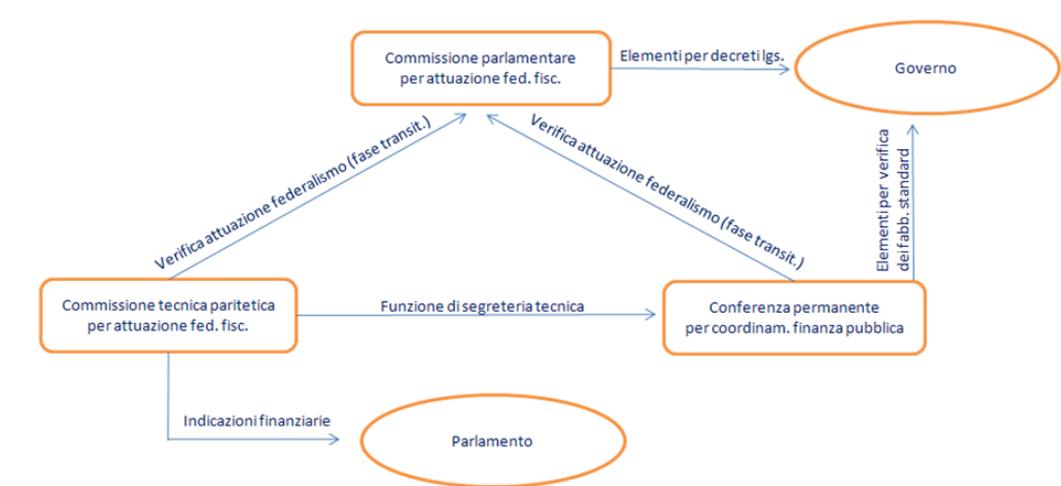
La Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale è una Commissione parlamentare bicamerale, composta da quindici deputati e quindici senatori, destinata a sciogliersi al compimento della fase transitoria della riforma. Ha l'obiettivo di formulare osservazioni e fornire elementi di valutazione utili al Governo per la predisposizione dei decreti legislativi attuativi della riforma, sugli schemi dei quali è chiamata ad esprimere il proprio parere. Le viene, inoltre, affidato il compito di Verifica l'attuazione del federalismo fiscale, riferendo, ogni 6 mesi, alle Camere e di assicurare il raccordo con le Regioni e gli enti locali mediante il Comitato esterno di rappresentanti delle autonomie territoriali, un organismo tecnico non parlamentare al quale partecipano rappresentanti delle autonomie territoriali.

La Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale è invece composta da 15 rappresentanti delle Amministrazioni centrali e 15 rappresentanti degli enti territoriali ed ha il compito di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione, da parte del Governo, degli schemi dei decreti legislativi di attuazione della delega in materia di federalismo fiscale. È un organo tecnico consultivo del Governo, del Parlamento e di tutti gli enti territoriali coinvolti nel processo di attuazione del federalismo fiscale e svolge funzioni di segreteria tecnica della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.

Il terzo organo istituito dalla legge n. 42, la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, è incardinato nell'ambito della Conferenza unificata Stato-regioni-città e autonomie locali ed è composta dai rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. La Commissione concorre alla definizione

degli obiettivi di finanza pubblica per comparto verificando periodicamente il funzionamento del nuovo ordinamento finanziario degli enti territoriali, anche con riguardo all'adeguatezza delle risorse assicurate a ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte. Più precisamente esegue una verifica periodica della realizzazione del percorso di convergenza dei costi, dei fabbisogni standard dei vari livelli istituzionali e propone criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi - sia a favore delle regioni che degli enti locali - e ne verifica l'applicazione.

L'attività delle tre Commissioni e il rapporto delle stesse con il Parlamento ed il Governo è sinteticamente rappresentata nel diagramma che segue:



2.3 Gli effetti del federalismo sui bilanci delle Regioni

Consideriamo ora l'applicazione dei decreti attuativi del federalismo fiscale dal lato regionale. La prima questione da affrontare, connessa alla definizione dei fabbisogni standard, è la classificazione delle entrate e delle spese che devono o meno essere integrate dal fondo perequativo.

Le spese, alla luce di quanto sinora visto, possono essere classificate in quelle connesse alle «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» di cui all'articolo

117, comma 2, lettera m, (sanità, assistenza, istruzione e trasporto locale parte capitale) per le quali i livelli essenziali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, in forza della definizione dei LEP (vedi a riguardo il capitolo terzo).

Poi vi è il gruppo di spese “non LEP” per le quali non è prevista la garanzia di standard minimi di erogazione; su queste le regioni hanno piena autonomia in merito al livello e alle caratteristiche dell’offerta sul proprio territorio. Infine vi sono le spese connesse alla promozione dello sviluppo economico a tutela della coesione sociale del Paese, ossia spese straordinarie, non soggette ad imposizione fiscale, finanziate da contributi speciali dello Stato e dell’Unione europea e non destinate a tutte le regioni.

Nell’ambito della finanza regionale è essenziale classificare ed individuare le fonti delle entrate per poter giungere a perseguire un corretto funzionamento del fondo perequativo ed una equa ripartizione delle risorse.

In linea con quanto è stato detto, le entrate da assegnare a ciascuna regione affinché questa sia in grado di soddisfare il fabbisogno necessario a coprire integralmente le funzioni per «prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» ad essa assegnate, sono finanziate con gettito, ad aliquota ed a base imponibile uniformi, derivante da tributi propri derivati delle regioni (ossia tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle regioni come l’IRAP), dall’addizionale regionale all’IRPEF, dalla compartecipazione all’IVA e dal Fondo perequativo alimentato con la compartecipazione al gettito IVA. Il Fondo perequativo per le entrate che finanziano i livelli essenziali è costituito da una quota dell’IVA, sufficiente ad integrare il fabbisogno di spesa delle regioni, considerate in ordine decrescente a partire da quelle che dispongono di una maggiore capacità fiscale. Il concorso della quota perequativa consente di finanziare integralmente in ciascuna regione il fabbisogno determinato secondo i *costi standard*.

La compensazione della differenza tra il fabbisogno standard per la copertura dei LEP e il gettito dei tributi ad essa dedicati avviene ponendo l’aliquota di compartecipazione Iva ad un livello tale da garantire l’equilibrio tra fabbisogno ed entrate in almeno una regione (la più ricca). Tutte le altre accedono ad un fondo

perequativo alimentato da una compartecipazione al gettito Iva. Si tratta, quindi, di una perequazione verticale che integra il fabbisogno nei territori con minore capacità fiscale.

Le entrate per finanziare le spese “non LEP”, le spese “non essenziali”, derivano dal gettito da tributi propri derivati delle regioni (ossia tributi istituiti da legge statale il cui gettito è attribuito alle regioni come l’IRAP), dall’addizionale regionale all’IRPEF e dal fondo perequativo alimentato da una quota dell’addizionale regionale all’IRPEF. Come più volte detto, tali fonti non garantiscono l’integrale copertura della spesa e, pertanto considerata la natura di tali spese, il Fondo perequativo non interviene per compensare integralmente lo scostamento fra entrate e spesa potenziale. Infatti, per queste tipologie di spesa l’obiettivo è ridurre, non eliminare, le differenze interregionali di gettito per abitante, attraverso l’addizionale regionale all’IRPEF, rispetto al gettito medio nazionale per abitante, senza alterare la graduatoria regionale. In tale approccio non viene assunto come parametro la spesa (fabbisogno) ma la capacità fiscale pro-capite²³.

La capacità fiscale è individuata in base al gettito medio nazionale pro-capite, di un solo tributo, l’addizionale regionale all’IRPEF, calcolata in base *all’aliquota media di equilibrio*, ossia l’aliquota che garantisce un gettito complessivo pari al totale dei trasferimenti soppressi. Solo le regioni con minor capacità fiscale (sotto media) partecipano alla perequazione ricevendo quota di gettito prodotto nelle altre regioni. A parità di capacità fiscale sono favorite le regioni con minor dimensione demografica.

Quindi, in sintesi, con la perequazione si persegue il finanziamento pieno dei LEP ed il finanziamento delle altre spese in proporzione diretta alla capacità fiscale e inversa alla dimensione demografica; la definizione del finanziamento dunque,

²³ È stato osservato in dottrina che questa distinzione tra tipologie di funzioni operata dalla legge non appare del tutto giustificabile e la garanzia della completa copertura finanziaria soltanto per alcune delle funzioni che le autonomie territoriali sono chiamate a svolgere solleva alcuni dubbi di legittimità costituzionale. L’articolo 119, co. 4, Cost., che prevede che le risorse spettanti, ai sensi dei precedenti commi, a Regioni ed enti locali debbano consentire di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, senza che venga operata alcuna distinzione tra tipologie di funzioni.

integrale o parziale, avviene considerando sia i fabbisogni standard che i relativi costi standard che definiscono l'onere complessivo della funzione su cui va reperita la copertura finanziaria.

2.4 Il Costo standard

Uno dei principi di maggiore portata innovativa e necessario all'avvio del federalismo fiscale contenuto nella legge n. 42 consiste nell'introduzione del criterio del "costo standard" destinato a sostituire, progressivamente, quello della "spesa storica". Quest'ultimo criterio è quello precedentemente e, per alcune funzioni, attualmente utilizzato per determinare l'importo dei trasferimenti erariali e i costi per lo svolgimento delle funzioni affidate agli enti territoriali.

Più precisamente, in base al criterio della spesa storica il finanziamento delle funzioni degli enti territoriali è stabilito sulla base di quanto essi abbiano effettivamente speso (e ricevuto come trasferimenti) per l'esercizio delle funzioni alle quali era stato destinato nel passato. Il criterio dei costi standard si basa sulla definizione di un costo unico ed effettivo per l'erogazione di una funzione il cui svolgimento deve essere garantito in ugual misura su tutto il territorio nazionale.

L'utilizzo del criterio dei costi standard, ovviamente, non riguarda tutte le funzioni di Regioni ed enti locali, bensì solo le funzioni regionali connesse ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ex articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e le funzioni degli enti locali riconducibili alle "funzioni fondamentali" cui fa riferimento l'articolo 117, secondo comma, lettera p) della Costituzione.

Il terzo decreto attuativo del federalismo fiscale, d.lgs. n. 216 del 2010²⁴, recante disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard degli

²⁴ Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, "Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 294 del 17 dicembre 2010

enti, ha stabilito, all'articolo 3, le funzioni fondamentali degli enti locali in via provvisoria, sino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali.

In base al d.lgs. n. 216 del 2101, le funzioni fondamentali provvisorie dei comuni sono le seguenti: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; le funzioni di polizia locale; le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, fatta eccezione per il servizio di edilizia residenziale pubblica e locale e piani di edilizia nonché per il servizio idrico integrato; le funzioni del settore sociale. Le funzioni fondamentali provvisorie delle province sono le seguenti: le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; le funzioni nel campo dei trasporti; le funzioni riguardanti la gestione del territorio; le funzioni nel campo della tutela ambientale; le funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro.

Per quanto riguarda le funzioni "fondamentali" delle Regioni, i costi per sanità, assistenza e trasporto pubblico locale riguardano circa il novanta per cento delle spese sostenute dalle Regioni.

Nel linguaggio economico, il costo standard riguarda il costo di produzione di un bene o di un servizio in condizioni di efficienza ottimali mentre il fabbisogno standard indica, invece, il costo necessario a soddisfare le esigenze del fruitore medio di un dato bene o servizio.

Più nello specifico per definire costo standard è necessario conoscere la funzione di produzione e il volume di output che si prevede di realizzare. In linea generale, definendo con $q_{i\ std}$ e con $p_{i\ std}$ rispettivamente la quantità unitaria standard ed il prezzo unitario standard per il generico fattore produttivo i e con V il volume della produzione che si prevede di realizzare, il costo standard totale è dato da:

$$= V \times \sum_i q_{i\ std} \times p_{i\ std}$$

Gli scostamenti che possono riscontrarsi tra i costi standard e i costi effettivi possono essere generati da tre ordini di variazioni: la variazione delle quantità dei fattori, quella dei prezzi dei fattori e quella nel volume della produzione.

Il Costo standard, oltre a poter essere desunto dall'applicazione di una funzione di produzione, che necessita della conoscenza dei costi unitari di produzione per singola tipologia di prestazione e la conoscenza delle singole funzioni di produzione, può essere anche derivato dall'analisi delle migliori "performances" mediante l'analisi per determinanti con cui si individuano le variabili che "spiegano" il costo della funzione; tale approccio, però, non fornisce elementi in grado di definire l'effettiva bontà dell'output. La complessità della loro definizione, la carenza di informazioni granulari, e la tendenza, spesso vincente, a ricorrere, come *proxy*, alla spesa media sostenuta, sono alcuni degli elementi che hanno rallentato la conclusione del processo attuativo della legge n.42.

La cessazione del sistema basato sui costi storici, che di fatto ha comportato un finanziamento statale delle cattive gestioni, ritarda quindi a realizzarsi, non solo perché la legge prevede, come detto una graduale sostituzione, ma anche per le oggettive difficoltà tecniche di attuazione del nuovo sistema. La legge prevede un periodo transitorio prima che il criterio dei costi standard entri a pieno regime e si sostituisca definitivamente a quello della spesa storica (l'articolo 1 della l. n. 42 prevede che il passaggio al nuovo sistema avvenga gradualmente). Al termine della fase transitoria dunque, il finanziamento delle funzioni fondamentali non avverrà più tenendo in considerazione la spesa storica ma il fabbisogno standard, circostanza che prevede che il sistema perequativo interverrà per compensare la differenza tra il Fabbisogno standard per la copertura dei LEP e il gettito dei tributi ad essa dedicati.

Il Fabbisogno standard è determinato "nel rispetto dei *costi standard* associati ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP) da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale". La definizione del fabbisogno standard prevede due approcci:

Il primo, in ossequio all'articolo 2 della legge n.42, definisce il fabbisogno standard quale livello di servizio pubblico coerente con la garanzia dei diritti di cittadinanza

sul territorio nazionale. I relativi costi da sostenere devono essere standard e determinati in regime di efficienza. Da ciò ne deriva che a ciascun ente deve essere riconosciuto un livello di spesa sufficiente a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici valutati a costi standard, a prescindere dal livello di spesa che storicamente tale ente ha sostenuto. Il secondo approccio invece, si ispira all'articolo 13 che chiarisce ulteriormente indicando che a ciascun ente deve essere riconosciuto un livello di spesa che sia sufficiente a coprire un determinato livello di beni e servizi pubblici valutati a costi standard, a prescindere dal livello di spesa che storicamente tale ente ha sostenuto.

Quindi, in estrema sintesi, il costo standard consente una migliore allocazione delle risorse disponibili, una maggiore trasparenza del flusso dei trasferimenti, una maggiore equità nella redistribuzione delle risorse ed il miglioramento dell'efficienza dei servizi resi ai cittadini

2.5 Autonomia e Responsabilità

Il passaggio ai costi standard è apparso necessario anche considerato che la norma nasce in un periodo di grave crisi economica in cui, anche in un'ottica di revisione della spesa, apparì non accettabile che le stesse prestazioni avessero costi sensibilmente diversi a seconda del territorio in cui vengono erogate. In tale contesto, l'utilizzo dei costi standard, oltre a rendere equo e standard il processo di attribuzione delle risorse e dei servizi ai cittadini, introduce una responsabile autonomia finanziaria degli enti territoriali²⁵. Sul binomio Responsabilità e Autonomia, altro principio introdotto dalla legge n.42, si è tanto dibattuto per comprendere quale sia il trade-off adeguato che da un lato non comporti uno squilibrio nei bilanci e dall'altro non responsabilizzi gli amministratori su leve finanziarie non compiutamente definite. La responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali non è regolata solo dalla previsione di meccanismi premiali e sanzionatori visti in precedenza ma anche dal controllo

²⁵ La legge n. 42 sin dal suo articolo 1, dispone di garantire per tutti i livelli di governo i principi di responsabilità, effettività e trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti.

democratico, per tutti i livelli di governo, circa il corretto utilizzo delle risorse attribuite. Nell'ottobre 2011 entra in vigore il decreto legislativo n. 149/2011²⁶ relativo alla disciplina dei meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni ed enti che ha implementato il concetto della responsabilizzazione degli amministratori degli enti territoriali imponendo a quelli regionali di presentare la "Relazione di fine legislatura" con cui si rende pubblico lo stato certificato del bilancio regionale. Il decreto legislativo introduce un rigido sistema sanzionatorio nei confronti degli enti e dei loro rappresentanti istituzionali nel caso in cui questi ultimi risultino inadempienti in tema di "buona amministrazione" e prevede, al contrario, meccanismi di premialità in favore di quelli che, invece, amministrano gli enti territoriali in maniera virtuosa.

Il decreto, quindi, sancisce il principio, introdotto nell'ordinamento italiano dalla Legge n.42, di responsabilità politica dei governatori in caso di grave dissesto finanziario dell'ente che amministrano in base al quale è previsto, per quanto riguarda le Regioni e in applicazione dell'articolo 126 della Costituzione, lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta. Analogamente per gli enti locali, in caso di dissesto finanziario è previsto lo scioglimento dei rispettivi Consigli.

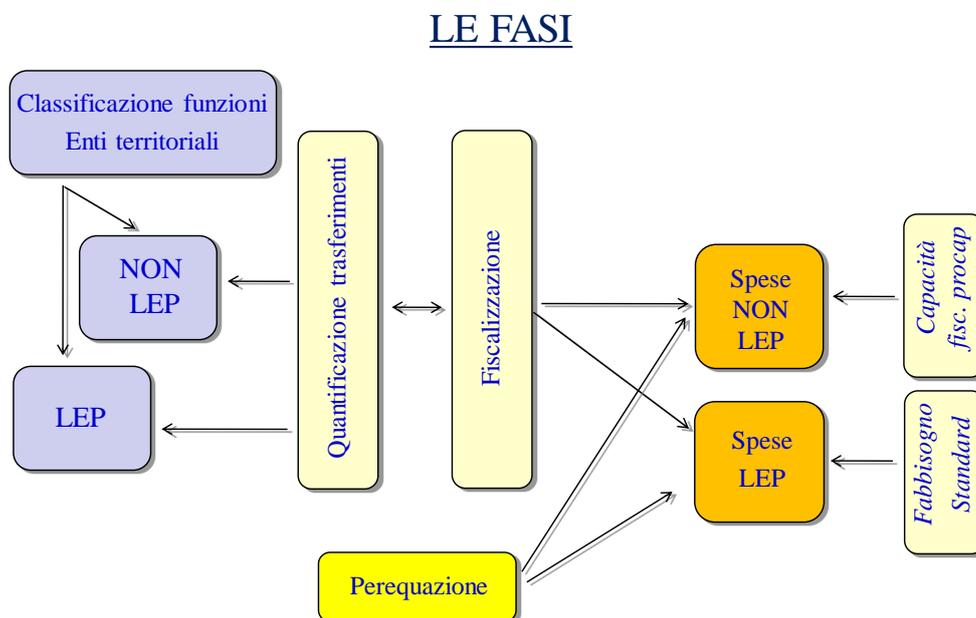
Viene, inoltre, introdotta la sanzione dell'incandidabilità ad ogni carica elettiva per i successivi dieci anni per gli amministratori regionali o locali che hanno portato al dissesto finanziario l'ente amministrato. Tale approccio è stato oggetto di ulteriori modifiche.

La responsabilizzazione avviene, dal punto di vista dei bilanci degli enti, mediante la cosiddetta "Fiscalizzazione dei trasferimenti" mediante cui i trasferimenti statali che finanziano le funzioni già esercitate dalle regioni sono soppressi e sostituiti con una imposta destinata alla devoluzione e alla perequazione. A regime, quindi, è nelle mani dell'amministratore la leva di bilancio per aumentare le entrate finali e

²⁶ D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 20 settembre 2011, n. 219

quindi fornire un migliore ed un maggiore servizio e prestazione. Ovviamente non tutti i trasferimenti sono “fiscalizzabili”, per esserlo devono avere le caratteristiche della Generalità, ossia devono essere rivolti all’intera platea del comparto, della Permanenza, ossia permanenti nel tempo e Finalità, ossia destinati a funzioni di competenza regionale.

Nella scheda che segue sono state sinteticamente rappresentate le principali fasi del federalismo fiscale descritte sino ad ora.



2.6 Un processo ancora incompiuto

In questi ultimi anni, parecchio è stato fatto per potenziare l’autonomia finanziaria e la responsabilità fiscale di regioni ed enti locali. Si richiama, nello specifico, la riforma della contabilità (con l’introduzione di innovativi strumenti quali il fondo crediti di dubbia esigibilità, la contabilità economico patrimoniale, il bilancio consolidato), la semplificazione della regola di finanza pubblica (con il superamento del Patto di stabilità interno e il libero utilizzo degli avanzi di

amministrazione per il rilancio degli investimenti), il venir meno dal 2019 del blocco della manovrabilità fiscale per essere in grado di corrispondere al meglio alle esigenze dei cittadini.

Il disegno federale, tuttavia, va completato sotto il profilo degli strumenti perequativi sulla base dei fabbisogni standard e della capacità contributiva. I decreti attuativi finora adottati hanno infatti mantenuto su alcune questioni cruciali un'eccessiva genericità (in parte presente anche nella stessa legge n. 42) con ciò ritardando la concreta e definitiva determinazione del nuovo assetto finanziario del Paese. Sono ancora molti gli atti applicativi amministrativi e regolamentari che mancano all'appello. La stessa Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ha segnalato che diverse sono le questioni problematiche che devono essere risolte.

La prima questione riguarda la non completa attuazione del processo di perequazione. Le concrete modalità di funzionamento del nuovo sistema perequativo non sono ancora fluide e manca una disciplina dettagliata della perequazione. La perequazione è elemento centrale di ogni sistema di federalismo fiscale perché sulla base della sua disciplina si può delineare un modello di federalismo più o meno solidale, a seconda dell'entità dei fondi perequativi previsti a favore dei territori meno ricchi di un Paese.

Alla base di tale carenza vi sono le difficoltà nella definizione dei costi standard, degli output standard da garantire sul territorio nazionale, dei fabbisogni standard e anche, la si introduce ora per la prima volta, la difficoltà nel definire le "Entrate standard". Dovendo, infatti perequare con le risorse aggiuntive al fine di compensare gli squilibri fiscali, non va assunto quale riferimento il gettito effettivo, che risente delle scelte soggettive delle aliquote da applicare alla base imponibile, ma il gettito ipotetico che si sarebbe generato in tutte le regioni se queste avessero adottato le stesse aliquote. La motivazione è ovviamente quella di non avvantaggiare o svantaggiare le regioni che hanno operato scelte di, rispettivamente, di ridurre o aumentare le aliquote. Tale questione è divenuta più cogente da quando le norme hanno concesso alle regioni una maggiore autonomia

fiscale. Il processo di sterilizzazione delle entrate fiscali si rivelato più complesso del previsto.

Con riferimento alle difficoltà della definizione dei costi standard, oltre a quelle già rappresentate in precedenza, si evidenziano anche quelle connesse alla originaria presenza di bilanci disomogenei, soprattutto per le per le regioni, con classificazioni economiche differenziate che non consentivano l'utilizzo di un unico linguaggio. L'originaria disomogeneità dei dati contabili degli enti territoriali ha costituito una delle maggiori criticità per la conoscenza della spesa consolidata per ciascuna funzione necessaria per procedere alla determinazione del costo standard.

Ma ciò che ha reso particolarmente complicata la sua applicazione alla fornitura di prestazioni da parte degli enti territoriali è che per poter giungere alla determinazione del costo standard occorre conoscere le caratteristiche tecnologiche ed organizzative della produzione (come la tipologia, il volume e il livello qualitativo della fornitura, nonché la determinazione delle quantità standard dei fattori necessari), e gli aspetti monetari della produzione (vale a dire la definizione del prezzo standard). Inoltre, non esiste una unica configurazione di costo standard, ma la sua definizione dipende dalle condizioni nelle quali si prevede di produrre (al livello ideale teoricamente raggiungibile, al livello ottimale, al livello normale). C'è un ulteriore aspetto che caratterizza l'applicazione dei costi standard ossia la periodicità con la quale vengono aggiornati gli standard, a seguito di variazioni di prezzo, di quantità o di caratteristiche produttive.

La definizione del costo, peraltro, non è sufficiente a quantificare i fabbisogni standard, intesi come l'insieme delle risorse delle quali l'ente necessita per il soddisfacimento di determinate esigenze, quali appunto l'erogazione di determinate prestazioni; questa è strettamente correlata al contesto di riferimento in cui opera l'ente. In questo ambito, la stima del fabbisogno standard, relativamente all'ammontare di spesa che gli enti sosterrrebbero per l'offerta dei servizi attinenti alle funzioni ritenute essenziali, dipende dalle modalità di calcolo utilizzate per determinare i costi e il livello dei servizi erogati alla popolazione.

Parimenti complessa, e se ne discuterà nel capitolo successivo, è stata la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. L'assenza dei LEP, unitamente alla carenza di risorse finanziarie e alla mancata riforma del catasto, rende poco agevoli le scelte per il progressivo abbandono del criterio della spesa storica, in favore del criterio dei fabbisogni e delle capacità fiscali standard.

Da ultimo la “confusione” nell'esatta ripartizione delle competenze, l'assenza di una chiara linea di confine ha costituito un ulteriore elemento di rallentamento del processo federale italiano. La Corte costituzionale in alcune situazioni è stata nei fatti la terza Camera sull'attuazione, o non attuazione del Titolo V. Metà del contenzioso costituzionale riguarda questioni regionali sul riparto delle materie. Fino al 2000 la Corte costituzionale aveva l'85 per cento di attività sul giudizio di costituzionalità, quello incidentale, quello per cui era nata, essenzialmente. L'altra competenza, quella di «arbitro» tra Stato e regioni, è stata sempre una competenza residuale (10-15 per cento). Siamo arrivati, dai primi anni dopo il 2001, ad avere oltre il 50 per cento di questioni sulle competenze. E questo perché il quadro della riforma del Titolo V non è chiaro. Ha contribuito a tale incremento anche l'assenza del Senato federale in cui si sarebbe dovuto, più opportunamente risolvere il contenzioso, in una sede politica.

CAPITOLO 3

FINANZA DERIVATA VS AUTONOMIA FINANZIARIA - I LEP

3.1 *Premessa*

Nello spirito del dettato costituzionale i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) sono alla base del rispetto dei diritti di cittadinanza. In ossequio a questo principio la citata legge n.42 del 2009, come visto, introduce, o almeno ci prova, una tutela finanziaria affinché su tutto il territorio nazionale siano erogati uniformemente i livelli dei servizi fondamentali, assicurando a ciascun ente il finanziamento integrale con la perequazione statale.

Dal punto di vista sequenziale, la definizione del contributo statale al finanziamento dei LEP è successivo alla loro effettiva identificazione, anche in termini di *output* fisici da erogare. L'operazione è, però, molto complessa, anche in considerazione del fatto che la portata redistributiva dei LEP è subordinata alle scelte politiche sottostanti. Nelle more della definizione dei LEP, la legge delega n.42 precisa che, in attesa della definizione dei livelli essenziali, si considerano tali quelli già definiti dalla legislazione vigente.

Tra le funzioni per cui sono previsti i LEP, la legge n. 42 include espressamente quelle per la sanità, l'assistenza e l'istruzione. La legge n. 42 in effetti non fornisce un elenco tassativo dei servizi interessati dai LEP ma un elenco aperto a possibili integrazioni. L'articolo 8²⁷, comma 3 stabilisce che nelle spese riconducibili al vincolo di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione *“sono comprese quelle per la sanità, l'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti”*

Per la **Sanità**, la definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), il loro finanziamento e le procedure improntate al controllo e alla verifica della loro effettiva erogazione sul territorio, rappresenta l'esperienza più avanzata che si è

²⁷ L'articolo 8 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è così rubricato (Principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento)

svilupata nel corso dell'ultimo decennio. In particolare, il DPCM 29 novembre 2001²⁸ ha classificato per la prima volta i LEA secondo tre tipologie: assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, assistenza distrettuale e assistenza ospedaliera, per ciascuna delle quali viene indicato un elenco di prestazioni.

L'erogazione e il mantenimento dei LEA in tutto il territorio nazionale ha richiesto, accanto alla esplicita definizione degli stessi, anche l'attivazione di un sistema di monitoraggio per la verifica della loro erogazione in condizioni di "efficienza ed appropriatezza". Il DPCM 12 gennaio 2017²⁹ sostituisce integralmente il precedente Decreto del 2001 e rappresenta il risultato di un lavoro condiviso tra Stato, Regioni, Province autonome e società scientifiche, predisposto in attuazione della Legge di stabilità 2016, che ha vincolato 800 milioni di euro per l'aggiornamento dei LEA³⁰.

Con il nuovo decreto sono definite le attività, i servizi e le prestazioni da garantire ai cittadini con le risorse pubbliche messe a disposizione del Servizio sanitario nazionale. Sono aggiornati gli elenchi delle malattie rare e delle malattie croniche e invalidanti che danno diritto all'esenzione dal ticket e sono innovati i nomenclatori della specialistica ambulatoriale e dell'assistenza protesica.

Per garantire l'aggiornamento continuo dei Livelli Essenziali di Assistenza, basato su regole chiare e criteri scientificamente validi, è stata istituita la Commissione

28 DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 29 novembre 2001 rubricato "Definizione dei livelli essenziali di assistenza" (GU n. 33 del 8 febbraio 2002)

29 DECRETO DEL PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 12 gennaio 2017 rubricato "Definizione e aggiornamento dei livelli essenziali di assistenza, di cui all'articolo 1, comma 7, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502. (GU n.65 del 18 marzo 2017; Suppl. Ordinario n. 15)

30 Legge 28 dicembre 2015, n. 208 commi 553 e 555. Il comma 553 prevede che "In attuazione dell'articolo 1, comma 3, del Patto per la salute 2014-2016, approvato con l'Intesa tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano del 10 luglio 2014, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e dall'articolo 9-septies del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2015, n. 125, e in misura non superiore a 800 milioni di euro annui, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge si provvede all'aggiornamento del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 29 novembre 2001, pubblicato nel supplemento ordinario alla Gazzetta Ufficiale n. 33 dell'8 febbraio 2002, recante «Definizione dei livelli essenziali di assistenza», nel rispetto degli equilibri programmati della finanza pubblica. Il successivo comma 555 dispone che per l'attuazione del comma 553, per l'anno 2016 è finalizzato l'importo di 800 milioni di euro, a valere sulla quota indistinta del fabbisogno sanitario standard nazionale, di cui all'articolo 26 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68. L'erogazione della quota è condizionata all'adozione del provvedimento di cui al comma 553."

nazionale³¹ per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale. Inoltre, è stato istituito, presso il Ministero, il Comitato permanente³² per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA), cui è affidato il compito di verificare l'erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale.

Per quanto riguarda l'**Istruzione**, il riferimento della legge n.42 è alle sole funzioni amministrative già devolute alle Regioni, una precisazione, a differenza della sanità e dell'assistenza, che potrebbe essere interpretata come un limite al complesso della spesa potenzialmente decentrabile. Un chiarimento al riguardo, anche con riferimento al decentramento del personale e alla definizione delle prestazioni essenziali da assicurare in tutte le Regioni con riferimento alle funzioni esplicitate, sarà fornito dai decreti attuativi.

Più complessa l'applicazione della delega con riferimento all'**Assistenza**. Si tratta infatti di un settore di spesa per cui ancora non esiste una compiuta individuazione di livelli essenziali delle prestazioni. Diverse sono infatti le difficoltà che si riscontrano per la loro individuazione: la competenza legislativa regionale che ha comportato programmazioni differenziate tra regioni e l'offerta ancora più frammentata se si scende al livello di governo comunale; la natura stessa dei LEP in campo sociale che possono/devono combinare diritti soggettivi esigibili con tipologie e standard minimi di offerta e/o livelli minimi di copertura, con le conseguenze che possono derivare sul piano della loro traduzione in termini fisici e monetari.

La legge n.42 tratta anche il servizio del trasporto pubblico locale, sebbene non rientri nella classificazione delle spese che prevedono LEP. La delega dispone

³¹ Commissione istituita dall'articolo 1, comma 556 della Legge 28 dicembre 2015, n. 208 (Legge di stabilità 2016)

³² Con l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 è stata prevista l'istituzione, presso il Ministero della Salute, del Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (Comitato LEA), cui è affidato il compito di verificare l'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza e di efficienza nell'utilizzo delle risorse, nonché la congruità tra le prestazioni da erogare e le risorse messe a disposizione dal Servizio Sanitario Nazionale. Il Comitato è stato istituito con decreto del Ministro della salute del 21 novembre 2005

infatti che esso dovrà essere finanziato sulla base del costo standard e assicurato ad un “livello adeguato” su tutto il territorio nazionale. Il principio indicato sembrerebbe dunque far ricomprendere il trasporto locale nell’ambito delle funzioni essenziali, riconoscendo nella tutela del diritto alla mobilità l’esigenza di una garanzia finanziaria rafforzata.

Ai LEP sono associati i fabbisogni standard necessari ad assicurare le risorse finanziarie per tali prestazioni. I LEP di fatto risultano definiti limitatamente al settore sanitario. Ciò, come visto, fa venir meno il punto di riferimento per la definizione del giusto livello di risorse per ciascun ente minando l’attuazione della norma relativa alle funzioni fondamentali per le quali è previsto il finanziamento integrale, attraverso l’autonomia impositiva e attraverso il fondo perequativo.

Vi sono diversi approcci per definire i LEP e in base alla scelta i Livelli possono assumere valori più o meno elevati. Potrebbero, infatti, essere, ad esempio, definiti come livelli minimi di offerta di certi servizi o come livelli che garantiscono un adeguato soddisfacimento dei bisogni. A causa della loro stretta correlazione con i finanziamenti la seconda interpretazione ha goduto da subito di ampi consensi in quanto consentiva una loro rimodulazione volta a rendere gli stessi finanziariamente sostenibili in base alle risorse statali disponibili.

Alle pressioni delle regioni volte a richiedere il riconoscimento di elevati livelli di prestazioni come essenziali si contrappone, quindi, l’esigenza degli equilibri di finanza pubblica, per cui è in atto un serrato dibattito fra Governo-Regioni analogo a quello che avviene nella quantificazione delle risorse da allocare sul Fondo sanitario nazionale da destinare alla sanità pubblica.

Come visto anche i costi standard sono indeterminati quanto i LEP. Il concetto di costo Standard - mutuato dalle discipline aziendalistiche dove è introdotto come strumento per valutare l’efficienza gestionale e per fissare obiettivi a breve-medio termine nell’ambito del controllo di gestione riferiti a una unità produttiva - dal cui confronto con i costi effettivi possono trarsi valutazioni sull’efficienza del management o sulla validità delle politiche aziendali - non si adegua perfettamente alle caratteristiche tipiche delle pubbliche amministrazioni e della finanza pubblica.

Oltre a ciò c'è da sottolineare che gli obiettivi di efficienza che la legge n. 42/2009 si prefigge sono perseguibili se i costi standard sono fissati in modo appropriato e che siano monitorati i costi e i livelli delle prestazioni rese dai singoli enti.

In tale contesto una determinazione approssimativa dei costi standard (ad esempio basata prevalentemente sulla spesa storica sebbene mediata e ponderata) potrebbe portare a trasferire risorse dalle regioni meglio gestite a quelle peggio gestite, dove spesso il costo per abitante o per unità di servizio (nonostante gli aggiustamenti per la qualità del servizio e per i fattori oggettivi che possono incidere sulla domanda dei servizi e sui relativi costi) è più basso. Perseguendo un risultato perverso e diverso dall'obiettivo generale posto dalla legge n. 42.

3.2 La definizione dei LEP

Il concetto di “livello di assistenza uniforme” su cui si basa il concetto di LEP viene per la prima volta introdotto in Italia nel 1992 nel settore della Sanità con il decreto legislativo n. 502³³ basato, però, sul concetto di livello uniforme di tipo finanziario riferendosi alle modalità di riparto fra le regioni del Fondo sanitario nazionale all'interno del quale vi sono le risorse che finanziano la maggior parte delle spese sanitarie; il concetto trascurava quanto previsto dal Piano sanitario nazionale³⁴.

Ai fini della definizione del concetto dei LEP vi è anche una questione semantica relativa ai termini “essenziale” e “uniforme” e a quali dei due è più opportuno fare riferimento per evidenziare i diritti fondamentali. Il legislatore nazionale, la Corte

³³ Decreto Legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, “Riordino della disciplina in materia sanitaria, a norma dell'articolo 1 della legge 23 ottobre 1992, n. 421”. (*GU n.305 del 30-12-1992 - Suppl. Ordinario n. 137*).

³⁴ Gli obiettivi fondamentali di prevenzione, cura e riabilitazione e le linee generali di indirizzo del Servizio sanitario nazionale nonché i livelli di assistenza da assicurare in condizioni di uniformità sul territorio nazionale sono stabiliti con il Piano sanitario nazionale, nel rispetto degli obiettivi della programmazione socio-economica nazionale e di tutela della salute individuati a livello internazionale ed in coerenza con l'entità del finanziamento assicurato al Servizio sanitario nazionale. Il Piano sanitario nazionale è predisposto dal Governo, sentite le Commissioni parlamentari permanenti competenti per la materia, che si esprimono entro trenta giorni dalla data di presentazione dell'atto. Il Governo, ove si discosti dal parere delle Commissioni parlamentari, è tenuto a motivare. Il Piano è adottato, ai sensi dell'articolo 1 della legge 12 gennaio 1991, n. 13, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome. Ove l'intesa con la Conferenza non intervenga entro trenta giorni dalla data di presentazione dell'atto, il Governo provvede direttamente.” D.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502.

costituzionale e la dottrina non hanno raggiunto una posizione univoca, con oscillazioni interpretative molto forti. Nel complesso la concezione prevalente è stata quella che ha evidenziato l'*uniformità* come criterio di valutazione della fruizione dei diritti sociali e civili. L'articolo 4 della legge 833/1978³⁵ (la riforma sanitaria) dispone che con "*legge dello Stato sono dettate norme dirette ad assicurare condizioni e garanzie di salute uniformi per tutto il territorio nazionale e stabilite le relative sanzioni penali ...*". Non si usa il termine 'essenziale' ma 'uniforme' a sancire il grado di omogeneità della fruizione del diritto alla salute da parte di tutti i cittadini, in qualsiasi zona geografica vivano.

Il termine 'essenziale' compare nella rubrica dell'articolo 1 del citato decreto legislativo n. 502/1992, ripreso dal decreto legislativo n. 229/1999³⁶ che, al comma 3 dell'articolo 1, dispone: "*L'individuazione dei livelli essenziali e uniformi di assistenza assicurati dal Servizio sanitario nazionale, per il periodo di validità del Piano sanitario nazionale, è effettuata contestualmente all'individuazione delle risorse finanziarie destinate al Servizio sanitario nazionale, nel rispetto delle compatibilità finanziarie ...*".

La questione semantica trova soluzione nel 1999, anno in cui il concetto di uniformità si amplia mediante l'introduzione del riferimento al livello essenziale uniforme di assistenza (i cosiddetti LEA) definito nel Piano sanitario nazionale, nel rispetto dei principi di equità nell'accesso ai servizi, qualità delle cure, appropriatezza ed economicità.

I LEA inizialmente si limitavano ancora alla determinazione di una quota di spesa pro-capite da adottare come riferimento per i trasferimenti regionali. Solo a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione iniziano a tradursi in prestazioni da garantire a tutti i cittadini.

³⁵ Legge 23 dicembre 1978, n. 833, "Istituzione del servizio sanitario nazionale". (GU Serie Generale n.360 del 28-12-1978 - Suppl. Ordinario).

³⁶ Decreto Legislativo 19 giugno 1999, n. 229, "Norme per la razionalizzazione del Servizio sanitario nazionale, a norma dell'articolo 1 della legge 30 novembre 1998, n. 419". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 165 del 16 luglio 1999 - Supplemento Ordinario n. 132

Con l'accordo³⁷ dell'8 agosto 2001, recepito dal decreto legge n. 347/2001³⁸, i LEA sono definiti, sia in positivo che in negativo (ossia come prestazioni "da evitare"), attraverso la declinazione di elenchi. Le prestazioni garantite dal SSN³⁹ vengono suddivise in tre grandi aree:

- l'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro, che comprende tutte le attività di prevenzione rivolte alle collettività ed ai singoli;
- l'assistenza distrettuale, (medicina di base, assistenza farmaceutica, specialistica e diagnostica, ai servizi territoriali consultoriali, servizi residenziali, semiresidenziali e domiciliari);
- l'assistenza ospedaliera.

Vengono, invece, esplicitamente escluse alcune prestazioni o perché non finalizzate alla tutela della salute o perché la loro efficacia non è sufficientemente provata o, ancora, perché inefficienti rispetto ad altre cure disponibili.

Nel settore dell'Istruzione un passaggio saliente della determinazione dei livelli essenziali è dato dalla legge n.53 del 2003⁴⁰ (*Delega al Governo per la definizione delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di istruzione e formazione professionale*). Nel biennio successivo vengono

³⁷ Attraverso tale accordo, viene ridisegnato il ruolo delle Regioni nel governo della spesa sanitaria, prevedendo un consistente aumento delle risorse finanziarie a disposizione delle Regioni per far fronte a tutte le prestazioni sanitarie previste a favore dei cittadini. In caso di superamento di tali risorse disponibili, non solo le Regioni dovranno farvi fronte con le proprie disponibilità di bilancio, ma non potranno neanche utilizzare integralmente i nuovi finanziamenti integrativi. Si tratta di un perfezionamento del meccanismo punitivo nei confronti delle regioni meno "virtuose", già previsto dalla legge finanziaria del 2001. Gli impegni più significativi assunti dalle Regioni riguardano (punti 2, 15 e 19 dell'Accordo) in relazione a: 1) anticipazione della verifica degli andamenti della spesa prevista dall'articolo 83 della legge n. 388/2000; 2) adesione alle convenzioni in tema di acquisti di beni e servizi; 3) rispetto degli obblighi informativi sul monitoraggio della spesa; l'adeguamento alle prescrizioni del patto di stabilità interno; 4) mantenimento dell'erogazione delle prestazioni nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, attivando anche un "tavolo tecnico" presso la Conferenza Stato-Regioni per la verifica del rispetto di tali livelli e dei fattori determinanti l'evoluzione della spesa; 5) stabilità della gestione, applicando direttamente misure di contenimento della spesa stessa; 6) quantificazione dei maggiori oneri a loro carico, con l'indicazione dei mezzi di copertura.

³⁸ Decreto legge 18 settembre 2001, n. 347, "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria". (*GU n.218 del 19-9-2001*).

³⁹ "Sistema Sanitario Nazionale"

⁴⁰ Meglio nota come "Riforma Moratti" (Letizia Moratti, ministro dell'istruzione durante la XIV Legislatura), la legge n.53/2003 prevede trasformazioni dell'assetto dell'istruzione in relazione a modifiche "strutturali", "didattiche" e riguardanti il "ruolo dei docenti".

emanati alcuni decreti legislativi (D.lgs. 226/05, D.lgs. 59/04) con i quali si identificano i livelli essenziali delle prestazioni relativi ai diversi cicli del sistema educativo di istruzione e formazione.

Per l'Istruzione la nozione di livello essenziale è riferita ad una serie di elementi: caratteristiche dell'offerta formativa come il soddisfacimento della domanda di frequenza, l'adozione di interventi di orientamento e tutorato (articolo 16⁴¹), standard di orario e durata dei cicli, standard minimi formativi relativi alle competenze degli alunni (articolo 17⁴²), requisiti dei docenti, modalità di certificazione delle competenze e valutazione dei percorsi.

Da quanto illustrato emerge che per la sanità e l'istruzione, la nozione di livello essenziale non si è identificata esclusivamente con la prestazione da erogare al singolo cittadino; l'assistenza sanitaria collettiva, ad esempio, non riguarda prestazioni rivolte al singolo ma attività rivolte alla comunità locale e alla collettività. Nella sanità anche i tempi delle prestazioni divengono oggetto di

⁴¹ Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 - Articolo 16 (*Livelli essenziali dell'offerta formativa*)

“1. Le Regioni assicurano, quali livelli essenziali riferiti all'offerta formativa:

a) il soddisfacimento della domanda di frequenza;

b) l'adozione di interventi di orientamento e tutorato, anche per favorire la continuità del processo di apprendimento nei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore, nell'università o nell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per il recupero e lo sviluppo degli apprendimenti dello studente;

c) l'adozione di misure che favoriscano la continuità formativa anche attraverso la permanenza dei docenti di cui all'articolo 19 nella stessa sede per l'intera durata del percorso, ovvero per la durata di almeno un periodo didattico qualora il percorso stesso sia articolato in periodi;

d) la realizzazione di tirocini formativi ed esperienze in alternanza, in relazione alle figure professionali caratterizzanti i percorsi formativi.

2. Ai fini del soddisfacimento della domanda di frequenza di cui al comma 1 lettera a), è considerata anche l'offerta formativa finalizzata al conseguimento di qualifiche professionali attraverso i percorsi in apprendistato di cui all'articolo 48 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276.”

⁴² Decreto Legislativo 17 ottobre 2005, n. 226 Articolo 17 (*Livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi*)

“1. Le Regioni assicurano, quali livelli essenziali dell'orario minimo annuale e dell'articolazione dei percorsi formativi, un orario complessivo obbligatorio dei percorsi formativi di almeno 990 ore annue. Le Regioni assicurano inoltre, agli stessi fini, l'articolazione dei percorsi formativi nelle seguenti tipologie:

a) percorsi di durata triennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di qualifica professionale, che costituisce titolo per l'accesso al quarto anno del sistema dell'istruzione e formazione professionale;

b) percorsi di durata almeno quadriennale, che si concludono con il conseguimento di un titolo di diploma professionale.

2. Ai fini di cui al comma 1, anche per offrire allo studente una contestuale pluralità di scelte, le Regioni assicurano l'adozione di misure che consentano l'avvio contemporaneo dei percorsi del sistema educativo di istruzione e formazione.”

attenzione dei livelli essenziali (DPCM 16 aprile 2002⁴³) perché la garanzia dell'erogazione tempestiva delle prestazioni diagnostiche e terapeutiche viene correttamente considerata una componente strutturale dei LEA. Nel settore dell'istruzione il rimando a standard minimi formativi relativi alle competenze riguarda l'obiettivo da raggiungere e da garantire tramite i livelli essenziali e non rappresenta uno standard di prestazioni.

Con la legge quadro n. 328 del 2000⁴⁴ (articolo 22, comma 2) il concetto di "livello essenziale" viene per la prima volta esteso anche alla materia dell'Assistenza sociale, i cosiddetti LIVEAS⁴⁵ che avrebbero dovuto essere definiti con decreti successivi. L'iter sulla determinazione dei LEP nell'ambito dell'assistenza sociale si è però arenato su aspetti concernenti le risorse economiche e le soluzioni fiscali atte a supportare un programma finalizzato a garantire l'esigibilità a livello nazionale di diritti sociali e civili⁴⁶.

Nonostante le difficoltà definitorie, che vedremo oltre, e procedurali, appare opportuno che per buona parte della spesa (assistenza agli anziani e asili nido) procedere in modo analitico, cercando di identificare nel modo più preciso possibile i bisogni sociali e le modalità più efficienti ed efficaci per farvi fronte. Per la

⁴³ Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 aprile 2002, "Linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa". (GU n. 122 del 27-5-2002).

⁴⁴ Legge 8 novembre 2000, n. 328, "Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali". Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 265 del 13 novembre 2000 - Supplemento ordinario n. 186.

⁴⁵ Sono livelli essenziali delle prestazioni sociali, in grado di garantire alle persone qualità della vita cittadinanza sociale, erogabili sotto forma di beni e servizi secondo le caratteristiche ed i requisiti fissati dalla pianificazione nazionale, regionale e zonale, nei limiti delle risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali, tenendo conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale, che si concretizzano tramite interventi su: 1) misure di contrasto della povertà e di sostegno al reddito e servizi di accompagnamento, con particolare riferimento alle persone senza fissa dimora; 2) misure economiche per favorire la vita autonoma; 3) interventi di sostegno per i minori in situazioni di disagio tramite il sostegno al nucleo familiare di origine e l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare e per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; 4) interventi per la piena integrazione delle persone disabili ai sensi dell'articolo 14 della medesima legge; 5) prestazioni integrate di tipo socio-educativo per contrastare dipendenze da droghe, alcol e farmaci, favorendo interventi di natura preventiva, di recupero e reinserimento sociale; 6) interventi per le persone anziane e disabili per favorire la permanenza a domicilio, per l'inserimento presso famiglie, persone e strutture comunitarie di accoglienza di tipo familiare.

⁴⁶ L'applicazione e definizione dei LIVEAS richiede un forte incremento delle risorse del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali in linea con quanto emerge dal "Libro Bianco" sul Welfare nazionale che prevede che si renda necessario: 1) l'impegno finanziario dello Stato relativo i livelli essenziali di assistenza sociale deve adeguarsi a quella degli altri Stati europei; 2) L'importo destinato al Fondo sopracitato deve essere "aggiustato" relativamente al PIL e al tasso di inflazione vigente.

restante parte si può invece procedere in modo più approssimativo stimando fabbisogni di spesa sulla base di indicatori statistici.

Con riferimento alle difficoltà definitorie in merito a cosa debba intendersi per LEP nella materia dell'Assistenza, è ancora in corso un acceso dibattito politico e accademico, all'interno del quale sono individuabili una pluralità indirizzi di fondo e di modi di declinare i LEP, sintetizzabili come segue.

- LEP prestazione certa per chi si trovi in una determinata condizione di bisogno: in questa accezione la previsione dei LEP implica l'elevazione dell'interesse a ricevere una determinata prestazione sociale (per chi ne avrebbe diritto) a vero e proprio diritto soggettivo. Accogliendo tale concezione diverrebbe necessario definire criteri certi per individuare gli aventi diritto, i titolati, eliminando un ampio margine di discrezionalità agito attualmente dai diversi erogatori di servizi.
- LEP come garanzia di alcune tipologia di offerta in ogni realtà territoriale: in questa accezione la previsione dei LEP implica l'obbligo per gli enti erogatori di fornire determinate tipologie di servizio stabilite dal legislatore statale, ma non si affronta il problema dell'individuazione di chi ha diritto alla prestazione sociale.
- LEP come standard di qualità del servizio: intesi in questi termini i LEP implicano la determinazione da parte dello Stato di livelli qualitativi minimi inerenti la prestazione sociale che i soggetti erogatori sono obbligati a garantire. Si tratta di scegliere alcuni criteri di qualità e assicurarne il rispetto su tutto il territorio nazionale.

Quindi conseguentemente i LIVEAS possono essere ricondotti a un livello irrinunciabile delle prestazioni che coincide con i diritti sanciti costituzionalmente, sui quali il legislatore può intervenire successivamente con una disciplina di maggior dettaglio, senza intaccarli. Possono essere ricondotti a livelli essenziali, opportunamente strutturati, in più larghi e complessi livelli di prestazioni, rispetto a quelle irrinunciabili e, infine possono essere ricondotti a garanzia di inclusione

nei livelli essenziali, in aggiunta ai diritti costituzionali, anche le indennità monetarie configurate dal legislatore come diritti soggettivi esigibili.

Nonostante i diversi tavoli inter istituzionali (Stato e autonomie locali) i documenti presentati per i programmi regionali e i molteplici tentativi di pervenire ad una mediata conclusione, ad oggi non si è ancora giunti alla definizione dei LIVEAS.

Le predette difficoltà definitorie, come visto, non riguardano la sanità, che è da molti anni materia di studio ed è stata oggetto di ripetuti tentativi di razionalizzazione della spesa. In questo settore esiste una rilevazione sistematica, nell'ambito del Sistema statistico nazionale (SISTAN) sia dei dati economico-finanziari che di quelli attinenti al livello dei servizi. Il sistema di finanziamento attuale è, in linea di massima, compatibile con le disposizioni della legge delega.

La situazione si presenta in termini diversi riguardo all'istruzione e, soprattutto, all'assistenza. Per l'istruzione non ci sono irrisolvibili difficoltà nel definire i livelli essenziali delle prestazioni che risultano in gran parte già definiti dalla legislazione corrente e dagli atti normativi emanati dal Governo. Qualche problema emerso relativamente all'istruzione secondaria superiore, alla scuola dell'infanzia, all'educazione degli adulti e alla formazione permanente, non appaiono insormontabili.

L'assistenza, invece, come evidenziato, è il settore dove l'applicazione della legge n. 42/2009 presenta maggiori problemi, anche a causa della grande eterogeneità dei bisogni inclusi nella dizione generale "Assistenza" e delle diverse modalità con cui si possono soddisfare tali bisogni. Inoltre, la frammentazione delle competenze fra diversi soggetti istituzionali comporta ulteriori problemi, anche di coordinamento, di non agevole soluzione.

Da quanto sopra sembra emergere, in via generale, che garantire i livelli essenziali delle prestazioni non significa garantire uguali prestazioni per abitante o uguale spesa per abitante residente. Dovrebbero essere intesi funzionali a garantire uguale livello di servizio a parità di bisogni. Appare, a tal fine necessario interpretare le disposizioni della legge n. 42 concernenti i LEP con elasticità rispetto alla lettura letterale delle disposizioni se si intende riuscire a portare a compimento la

costruzione del federalismo fiscale, in tal senso se per parte della spesa non è possibile o conveniente stimare in termini quantitativi i bisogni e i rispettivi costi standard va adottato un approccio più sintetico, stimando la spesa standard o fabbisogno standard espresso in termini monetari.

3.3 LEA e il finanziamento della spesa sanitaria

In questo paragrafo sono sinteticamente rappresentate le modalità concrete con cui la definizione dei LEA si traduce in quantificazione delle risorse per finanziare la spesa sanitaria.

Le fonti di finanziamento del fabbisogno sanitario, nella sua componente “indistinta”⁴⁷ sono molteplici e riassumibili come segue:

- entrate proprie delle aziende del Servizio sanitario nazionale (ticket e ricavi derivanti dall’attività intramoenia dei propri dipendenti), in un importo definito e cristallizzato in seguito ad un’intesa fra lo Stato e le Regioni;
- fiscalità generale delle Regioni: imposta regionale sulle attività produttive - IRAP (nella componente di gettito destinata al finanziamento della sanità), e addizionale regionale all’imposta sul reddito delle persone fisiche – IRPEF. Entrambe le imposte sono quantificate nella misura dei gettiti determinati dall’applicazione delle aliquote base nazionali, quindi non tenendo conto dei maggiori gettiti derivanti dalle manovre fiscali regionali eventualmente attivati dalle singole Regioni;
- compartecipazione delle Regioni: tali enti partecipano al finanziamento sanitario fino a concorrenza del fabbisogno non soddisfatto dalle fonti descritte nei punti precedenti;
- bilancio dello Stato: esso finanzia il fabbisogno sanitario non coperto dalle altre fonti di finanziamento essenzialmente attraverso la compartecipazione all’imposta sul valore aggiunto - IVA (destinata alle Regioni a statuto ordinario), le accise sui carburanti e attraverso il Fondo sanitario nazionale.

⁴⁷ Per la componente “vincolata” al perseguimento di determinati obiettivi sanitari sono previste altre modalità.

Per ogni esercizio finanziario, in relazione al livello del finanziamento del SSN stabilito per l'anno di riferimento, al livello delle entrate proprie, ai gettiti fiscali attesi e, per la Regione siciliana, al livello della compartecipazione regionale al finanziamento, è determinato, a saldo, il finanziamento a carico del bilancio statale nelle due componenti della compartecipazione IVA e del Fondo sanitario nazionale.

Il finanziamento dal bilancio dello Stato è, come si usa dire, “a tappo” rispetto i fabbisogni sanitari determinati in base alle necessità di garantire i LEA come da ultimi determinati con il citato DPCM del 12 gennaio 2017.

Più precisamente la composizione del finanziamento del SSN è evidenziata nei cosiddetti "riparti" (assegnazione del fabbisogno alle singole Regioni ed individuazione delle fonti di finanziamento) proposti dal Ministero della Salute sui quali si raggiunge un'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Le Regioni, a loro volta, assegnano, in base a diversi parametri, le risorse finanziarie alle aziende, che le impiegano per garantire ai cittadini l'erogazione delle prestazioni di loro competenza previste dai Livelli essenziali di assistenza.

Come detto, la legge statale determina annualmente il fabbisogno sanitario, ossia il livello complessivo delle risorse del Servizio sanitario nazionale (SSN) al cui finanziamento concorre lo Stato. Le manovre finanziarie del Governo apportano le modifiche ai livelli di finanziamento a carico dello Stato.

Nella tabella che segue sono riportati gli importi del finanziamento statale del Fondo sanitario nazionale (FSN) negli anni che vanno dal 2011 al 2019.

Finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale a carico dello Stato

Anno	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Mld. €	106,9	107,96	107	109,9	109,72	111	112,58	113,4	114,47

(Fonte: Ragioneria Generale dello Stato)

CAPITOLO 4

L'AUTONOMIA DIFFERENZIATA

4.1 *Premessa*

L'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario è una potestà loro riconosciuta dall'articolo 116 della Costituzione dopo la modifica avvenuta con la riforma costituzionale del Titolo V approvata nel 2001.

L'articolo 116 della Costituzione, al terzo comma, prevede infatti che "*Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*".

L'articolo 116, che nel primo e secondo comma riconosce le regioni a statuto speciale, prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia anche alle Regioni a statuto ordinario dando luogo al "regionalismo differenziato" o "regionalismo asimmetrico", in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre.

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono quindi tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente a cui si aggiungono ulteriori tre materie, riservate dal secondo comma dello stesso articolo 117 alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, quali l'organizzazione della giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione e la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

E' previsto che l'attribuzione di tali forme di autonomia avvenga con una procedura che si conclude con una "legge rinforzata"⁴⁸. Dal punto di vista sostanziale,

⁴⁸ La costituzione ha previsto che per disciplinare alcune materie si adottino procedimenti particolari di formazione del progetto di legge, più complessi di quello ordinario, le cosiddette leggi rinforzate. Le leggi rinforzate sono tali

L'autonomia differenziata è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione interessata, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi dell'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Dall'introduzione di tali disposizioni in Costituzione, avvenuta con la riforma del titolo V operata dalla legge costituzionale n. 3/2001, il procedimento per l'attribuzione di autonomia differenziata ha avuto, ed ha tuttora, un iter travagliato che non ne ha ancora consentito l'attuazione.

Nel rinviare a quanto verrà detto successivamente in modo più analitico, il dibattito che vede alcuni ritenere che il testo dell'intesa debba passare dalle Camere senza possibilità di emendamenti, mentre secondo altri i due rami del Parlamento possono apportare modifiche, è stato, insieme a questioni inerenti gli equilibri finanziari, una delle cause della ancora non avvenuta attuazione.

Con la legge di stabilità per il 2014⁴⁹, il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma della Costituzione, relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (articolo 1, comma 571⁵⁰, legge 147/2013). Il termine decorre dalla data del

in quanto è reso più complesso il dell'ordinario il procedimento di formazione del progetto di legge. I procedimenti rinforzati sono procedimenti specializzati che, per la loro posizione nel sistema delle fonti, si distinguono dalle leggi comuni sia per forza attiva (possono abrogare solo le leggi che hanno quello specifico contenuto) che per forza passiva (possono essere abrogate solo dalle leggi formate con quello specifico provvedimento).

⁴⁹ Legge 27 dicembre 2013, n. 147 Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014). In GU Serie Generale n.302 del 27-12-2013 - Suppl. Ordinario n. 87. Entrata in vigore del provvedimento: 01/01/2014, ad eccezione del comma 356 che entra in vigore il 27/12/2013.

⁵⁰ Il comma 571 così recita: "571. Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge".

ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa. Tali disposizioni si collocano "a monte" del procedimento delineato dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione, ma non alterano la fonte ivi prevista, costituita, come detto, da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Su questi temi, alla fine della XVII legislatura, è stata svolta un'indagine conoscitiva⁵¹ della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che nel documento conclusivo ha evidenziato come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, "*miri ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria*". L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, secondo il documento, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue. Mentre sul primo punto vi è una unanimità di vedute, sulla azione non lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico vi è in corso un ampio dibattito, più avanti richiamato.

4.2 La genesi del terzo comma dell'articolo 116

⁵¹ "La Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato, nella seduta del 21 novembre 2017, lo svolgimento di un'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. La Commissione ha inteso completare il lavoro svolto nella legislatura con una riflessione su un tema di particolare attualità quale quello del riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario, tema al centro del dibattito sul regionalismo dei prossimi anni. L'imminente scadenza della legislatura ha indotto la Commissione a concentrare i lavori in quattro sedute, che si sono svolte tra il 29 novembre 2017 ed il 21 dicembre 2017. Sono stati approfonditi gli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relativo alla cd. «autonomia differenziata», con l'audizione dei professori universitari esperti della materia, il professor Antonio D'Atena ed il professor Stelio Mangiameli [...] del Presidente della Regione Emilia-Romagna, Stefano Bonaccini, del Presidente della Regione Lombardia, Roberto Maroni, del professor Mario Bertolissi, in rappresentanza della Presidenza della Regione Veneto, del Presidente del Consiglio regionale del Veneto, Roberto Ciambetti, e del Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio in materia di affari regionali, Gianclaudio Bressa. Il Presidente del Consiglio regionale della Lombardia, Raffaele Cattaneo, e la Presidente dell'Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna, Simonetta Saliera, impossibilitati a partecipare alle audizioni, hanno trasmesso le loro memorie".

Per contestualizzare l'articolo 116, terzo comma, è utile ripercorrere velocemente quanto già rappresentato nel primo Capitolo in merito all'evoluzione dell'assetto dello Stato italiano.

La struttura dello Stato era basata sull'ordinamento sabauda, quindi diviso in province e comuni. In Assemblea costituente lungamente si discusse sull'idea di introdurre le regioni. Le regioni furono proprio lo strumento per «amalgamare» il territorio nazionale. Nell'elenco originario della Costituzione, molte regioni sono declinate al plurale – le Puglie, gli Abruzzi – proprio per dare l'idea di territori che si uniscono.

Il costituente era consapevole della differenziazione pluralistica dell'Italia e anche per questa ragione introdusse le autonomie speciali differenziate, che sono isole e territori di confine, con tutte le difficoltà e le particolarità storiche connesse. Il disegno costituente era un disegno di Stato accentrato (articolo 5), uno e indivisibile, pur riconoscendo le autonomie (articolo 114), quindi i tre livelli di regioni, province e comuni.

Questo disegno è andato in crisi dagli anni Ottanta del secolo scorso. E così si è iniziato a dibattere di una riforma delle autonomie territoriali. Fino alla riforma costituzionale del 1999-2001, una riforma, come visto, incompiuta, un tentativo di federalismo. Mancava il Senato delle regioni, che probabilmente era la parte essenziale per completare un sistema veramente federale. È in quel contesto che nasce il nuovo articolo 116, terzo comma.

L'idea copernicana era di mettere le regioni al centro e lo Stato attorno. Tutte o gran parte delle competenze sono attribuite alle regioni (articolo 117, quarto comma). Quindi, lo Stato resta, come in uno Stato federale, la cornice. Le regioni diventano piccoli Stati, che dovrebbero essere Stati federati. In questo contesto, l'articolo 116, terzo comma, in sintesi prevede che su alcune materie (alcune dell'articolo 117, secondo comma, e quelle del terzo comma) può essere attribuita l'autonomia differenziata.

La disposizione era stata elaborata come una forma di apertura speciale alle forze che reclamavano maggiore autonomia per le Regioni del Nord. Dalla ricostruzione

dell'*iter* del dibattito, emerge che il terzo comma dell'articolo 116, che introduce la clausola di asimmetria, nasceva dall'intento di non espandere il novero delle Regioni speciali, come avrebbe voluto la Lega per il Veneto e per la Lombardia. Al fine di contemperare le contrapposte esigenze si affermò l'intento di consentire a tutte le Regioni ordinarie di ottenere forme e condizioni particolari di autonomia non solo nelle materie di competenza concorrente ma anche nelle tre materie di competenza esclusiva statale cui il terzo comma fa rinvio. La marcata matrice politica dell'intervento, volta anche ad allargare il consenso in vista di future alleanze di governo, ha mortificato la riflessione di carattere sistemico su quello che avrebbe potuto comportare la previsione di forme di asimmetria nell'ambito del regionalismo ordinario determinando una delle cause ostative alla sua attuazione.

Giova ricordare che le regioni che storicamente, sebbene con andamenti altalenanti, hanno più di altre costantemente spinto per un'autonomia differenziata sono il Veneto, la Lombardia e il Piemonte. A fronte di esigenze di ampio respiro di ridisegno dell'assetto dello Stato volto a privilegiare la responsabilità, in ragione delle peculiari caratteristiche delle regioni che ne fanno realtà mature per sperimentare l'articolo 116, terzo comma, nell'ottica di un federalismo dell'efficienza diretto ad aumentare la capacità di risposta dell'azione pubblica alle esigenze dei cittadini, si contrappongono esigenze più tangibili quali quella della Regione Veneto. Per tale regione, che confina in larga parte due realtà a Statuto speciale, il Trentino-Alto Adige e il Friuli Venezia Giulia, la richiesta di maggiore autonomia potrebbe consentire anche al Veneto, attraverso una gestione efficace ed efficiente delle competenze trasferite, di poter offrire ai propri cittadini servizi di qualità, a condizione che si prevedano idonee risorse e se ne assicuri la stabilità nel tempo. È, quindi, uno strumento per attenuare la tensione esistente tra le Regioni ad autonomia ordinaria a più alto reddito e le Regioni ad autonomia speciale. La regione Veneto lamenta che i propri cittadini finanziano con i loro redditi una condizione di benessere alla quale non partecipano. Da ciò dipende, tra l'altro, il fenomeno della migrazione dei Comuni verso i territori regionali speciali, che ha trovato recentemente espressione nell'iniziativa, coronata da successo, del Comune di Sappada.

4.3 Il “Procedimento” previsto dal terzo comma dell’articolo 116

Le fasi di cui si compone la procedura per l'attivazione del regionalismo differenziato sono ricavabili quasi esclusivamente dalla disposizione costituzionale. Di seguito sono sinteticamente rappresentate.

La regione interessata è l'unico soggetto titolato ad avviare il procedimento per il regionalismo differenziato. Tale fase può eventualmente essere preceduta, e così è stato per le regioni Lombardia e Veneto, da un referendum consultivo⁵² per acquisire l'orientamento dei cittadini in merito all'attivazione della procedura, di cui si dirà diffusamente oltre. L'organo competente è stabilito dalla regione interessata, nell'ambito della propria autonomia statutaria e della propria potestà legislativa. In Emilia, Lombardia e Veneto la competenza spetta ai Consigli regionali. L'iniziativa è presentata al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali (articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014).

È prevista la Consultazione degli enti locali, ma la disposizione costituzionale non specifica quali debbano essere gli enti locali da coinvolgere. Nel silenzio della norma, un ruolo chiave dovrebbe essere svolto dal Consiglio delle Autonomie Locali⁵³ - CAL (laddove istituito), che l'articolo 123, ultimo comma, della Costituzione definisce "organo di consultazione fra la regione e gli enti locali". Nulla tuttavia sembra impedire alla regione di poter eventualmente consultare

⁵² Il referendum consultivo del 2017 in Veneto è una consultazione referendaria regionale che si è svolta il 22 ottobre 2017 (nello stesso giorno si è tenuto un analogo referendum consultivo autonomista in Lombardia - vedi sotto). Il referendum è stato deliberato dal consiglio regionale del Veneto per conoscere il parere degli elettori della regione circa l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al proprio ente territoriale. Per l'efficacia della consultazione era richiesta la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto. Il referendum, in quanto consultivo, non era giuridicamente vincolante; tuttavia, ai sensi dell'articolo 27, comma 2, dello Statuto regionale, essendo stato raggiunto il quorum, il consiglio regionale è stato tenuto a esaminare l'argomento referendario entro novanta giorni dalla proclamazione dei risultati. Essendo prevalsi i voti favorevoli, il presidente della giunta ha presentato all'assemblea legislativa un programma di negoziati da condurre con l'esecutivo statale, unitamente a un disegno di legge di recepimento del percorso e dei contenuti per il conseguimento dell'autonomia differenziata.

Il referendum consultivo del 2017 in Lombardia è una consultazione referendaria regionale che ha avuto luogo il 22 ottobre 2017. Il referendum è stato deliberato dal consiglio regionale per conoscere il parere degli elettori della regione in ordine alla possibile richiesta d'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia al proprio ente territoriale, in base all'articolo 116, comma 3, della Costituzione italiana. Il referendum, previsto dall'articolo 52 dello Statuto regionale e per la cui validità non era richiesto alcun quorum, si è svolto con votazione elettronica.

⁵³ Il Consiglio delle autonomie locali (denominato semplicemente CAL) è un organo previsto dall'art. 123, comma 4 della Costituzione della Repubblica Italiana, che impegna le Regioni a prevederne l'istituzione nel proprio Statuto regionale. Esso è composto dai rappresentanti degli enti locali (Comuni, Province, Comunità Montane). Ha funzioni consultive ed è finalizzato al coordinamento fra la Regione e il suo sistema di enti locali.

singolarmente gli enti locali ovvero le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (ANCI⁵⁴ e UPI⁵⁵). Tuttavia il parere degli enti locali, quale sia la rappresentanza individuata, non è vincolante, sebbene obbligatorio. Il mancato coinvolgimento degli enti locali pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento. Stando alla lettera della disposizione costituzionale, il coinvolgimento degli enti locali sembrerebbe dover precedere la formulazione della proposta. Parrebbe tuttavia ammissibile il loro coinvolgimento anche in una fase più avanzata della procedura, purché non oltre la definizione dell'intesa e la sua sottoscrizione.

Nel silenzio della Costituzione, l'articolo 1, comma 571, della legge n.147/2013, come visto, impone al Governo, ai fini dell'intesa di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di attivarsi sulle iniziative delle regioni nel termine di 60 giorni dal loro ricevimento.

Per la regione, l'organo che conduce il negoziato è determinato nell'ambito dell'autonomia regionale (in Emilia, Lombardia e Veneto la competenza spetta ai Consigli regionali). Per lo Stato, la legge individua nel Governo il soggetto tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni ai fini dell'intesa. I negoziati con Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, su cui ci si soffermerà nel prosieguo, sono stati seguiti dal Sottosegretario di Stato agli affari regionali). In ogni caso non sussiste alcun obbligo di concludere l'intesa, fermo restando che le parti sono tenute a procedere nel rispetto del principio di leale collaborazione.

Raggiunta l'intesa, l'iniziativa legislativa dovrebbe spettare in primis al Governo, tenuto a presentare alle Camere il disegno di legge che recepisce l'intesa sottoscritta con la regione, nel rispetto della leale collaborazione, ovvero alla Regione interessata. Tuttavia, nel silenzio in merito dell'articolo 116, terzo comma, pare non

⁵⁴ L'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) è un'associazione senza scopo di lucro, nata nel 1901. All'ANCI aderiscono circa 7.300 comuni italiani che, nella loro globalità, rappresentano circa il 90% della popolazione. All'ANCI rispondono le ANCI Regionali

⁵⁵ L'Unione delle Province d'Italia – UPI è l'Associazione che rappresenta tutte le Province italiane, escluse le Province autonome di Trento, Bolzano e Aosta. Svolge compiti di supporto tecnico e politico, valorizzazione e promozione delle Province e promuove la tutela delle istanze locali presso il Governo e il Parlamento, le Forze economiche e sociali, i media.

potersi escludere una presentazione del disegno di legge da parte degli altri soggetti titolari dell'iniziativa legislativa statale.

Il disegno di legge, oltre a recepire i contenuti dell'intesa prevede il rispetto dei principi di cui all'articolo 119⁵⁶ della Costituzione. Fra questi, in particolare, il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'obbligo di concorrere all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (primo comma dell'articolo 119 della Costituzione); il principio della disponibilità di risorse autonome (secondo comma) o comunque non vincolate (terzo comma) e in ogni caso idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite (quarto comma); l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento se non per finanziare spese di investimento (sesto comma).

Sul tema della correlazione tra forme e condizioni particolari di autonomia e risorse, la legislazione ordinaria (legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale), all'articolo 14⁵⁷, prevede che con la legge adottata ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42.

La legge deve essere approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Si tratta, pertanto, di una legge rinforzata.

4.4 Le questioni "ordinamentali"

Ciò premesso, vi sono due questioni di merito rilevanti: l'ambito e il procedimento. Per quanto riguarda l'ambito, alla luce di quanto rappresentato, un'interpretazione dell'articolo porterebbe a ritenere che alcune regioni possano avere – su alcune delle citate materie, data la specificità dei territori – un'autonomia differenziata. Questa dovrebbe essere la ratio della riforma del 2001 che è diversa dall'idea che le regioni

⁵⁶ Si rinvia a quanto rappresentato al paragrafo 1.5

⁵⁷ Art. 14. (Attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione). 1. Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge.

possano avere su tutte le materie previste una maggiore autonomia. Questa dovrebbe essere prevista in base a specifiche esigenze solo su alcune materie, individuate in base alla tipicità dei territori e dei contesti.

Da tale considerazione discende il secondo punto, correlato, che induce a ritenere che questa autonomia differenziata, come tale, dovrebbe spettare solo ad alcune regioni. L'autonomia speciale è un concetto di relazione che trova luogo se la normalità è che siano tutti "ordinari", solo così si giustificano alcune speciali. Se si arrivasse ad avere 20 regioni speciali su 20 allora non esisterebbe più l'autonomia ordinaria. L'autonomia differenziata per tutti, peraltro, può trovare residenza in uno Stato federale e con autonomia su singole materie. Ma, come visto, l'Italia non è ancora uno Stato federale.

Si ritiene vada valorizzato l'orientamento che evidenzia che la rivendicazione di nuove competenze normative (e di quelle amministrative connesse) debba trovare una sua giustificazione in relazione a una particolare politica pubblica da perseguire in ambito regionale. La *ratio* della norma costituzionale appare quella di consentire alle Regioni, che hanno sperimentato su singole materie risultati convincenti, di poter ulteriormente darsi regole e procedure idonee anche al fine di rappresentare un *benchmark* per altre Regioni. Ciò vuol dire che il Legislatore non aveva in mente, quindi, una generica e indifferenziata attribuzione di materie, ma solo competenze sulla base di un criterio di coerenza con un ambito specifico, al fine anche di creare un nesso di diretta proporzionalità fra competenze ricevute e capacità di gestione delle stesse.

Altro punto molto dibattuto riguarda il corretto procedimento di approvazione della legge di cui all'articolo 116, terzo comma e, in particolare il tema è se la legge sia emendabile oppure inemendabile.

Il presupposto è che le parole recate all'ultimo periodo del terzo comma dell'articolo 116 "*sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata*" individua quale organo deputato a intrattenere i rapporti con le Regioni non il Parlamento ma il Governo⁵⁸. Con tale premessa, la legge è completamente atipica: somiglia a quella relativa ad amnistia e indulto, ad intesa fra Stato e regioni, ma per

⁵⁸ Questo viene chiarito dall'articolo 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 - legge di stabilità 2014.

certi versi può somigliare anche ad una legge (articolo 80) sui trattati internazionali o (articolo 81) sul bilancio.

L'unica certezza è che si tratta di una legge di approvazione. In quanto tale si basa su un testo che nasce fuori dal Parlamento e che arriva in Parlamento a fini di controllo. Nell'idea costituente della centralità del Parlamento, la legge è stata arricchita di funzioni non solo normative vere e proprie (articolo 70⁵⁹), leggi generali e astratte che regolano la vita, ma anche leggi per controllare e approvare ulteriori attività: le intese, i Patti Lateranensi, le approvazioni degli Statuti speciali e ordinari, il bilancio, i trattati internazionali diventano leggi che consentono al Parlamento di controllare, verificare. Il Parlamento resta il centro della Repubblica.

Ciò premesso, quello che non appare chiaro è quale sia il ruolo del Parlamento con riferimento a questa legge. Non essendoci precedenti, la risposta non è né immediata e né, tantomeno, univoca ed è stata oggetto di acceso dibattito politico in questi ultimi mesi.

C'è chi sostiene che, essendo costruita sulla base di un'Intesa, la norma non dovrebbe essere emendabile. Diversamente, se l'Intesa può essere cambiata, verrebbe meno l'autorità e l'autorevolezza del Governo a sottoscrivere l'Intesa stessa. E, parimenti, la regione non avrebbe nessuna garanzia che la trattativa instaurata con il Governo per raggiungere l'Intesa sia definitiva.

D'altro canto c'è chi sostiene che poiché le Camere si esprimono a maggioranza assoluta, quindi una maggioranza rinforzata, non è una legge che recepisce l'intesa, ma è una legge che nasce «sulla base dell'intesa».

Possono essere sostenuti fondatamente entrambi gli argomenti

Un dibattito simile avvenne qualche anno fa con riferimento alle leggi di conversione di decreti-legge. Anche sulla legge di conversione del decreto-legge, in qualche contesto, si può sostenere che la conversione sia semplicemente un «prendere o lasciare», in quanto il Governo si autoassume la iniziativa legislativa e il Parlamento semplicemente dice «sì» o «no». Esempi di questo tipo vi sono in Spagna dove per anni la legge di conversione è stata assolutamente inemendabile e

⁵⁹ La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere.

si connotava, quindi, come un'approvazione o meno dell'iniziativa governativa. Quindi restano aperte entrambe le soluzioni.

A rendere complicata la soluzione ha contribuito anche l'assenza di una legge quadro sull'articolo 116, terzo comma, che definisca ex ante i limiti e le regole con cui operare.

E' stata di recente presentata in Parlamento un'iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria, atta a risolvere i temi di dibattito rappresentati, che hanno rallentato l'attuazione del federalismo differenziato, in cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tenendo conto delle previsioni costituzionali e del modello di perequazione delle regioni a statuto ordinario definito dalla Legge 42/2009 e dal decreto legislativo 68/2011.

Il disegno di legge è stato inserito, nella Nota di aggiornamento al DEF 2019, fra i provvedimenti collegati alla decisione di bilancio e poi formalmente presentato dal Ministro degli Affari regionali dopo essere stato condiviso in sede di Conferenza Stato-Regioni dai Presidenti di tutte le regioni, sia a statuto ordinario, che a statuto speciale.

La bozza di legge quadro su cui attualmente sono in corso i lavori, compie sicuramente dei rilevanti passi in avanti sotto il profilo procedurale laddove è previsto un raccordo con il Parlamento, a seguito della sottoscrizione dell'Intesa, attuato per il tramite di una serie di pareri delle Commissioni per l'attuazione del federalismo, per le questioni regionali e competenti per materia.

In questo *iter* però, oltre alla tempistica indicata (la Commissione avrebbe solo 60 giorni per esprimersi), non sono chiari gli effetti di questi pareri, che vengono trasmessi a Governo e Regioni per "le rispettive valutazioni". Non appaiono chiari gli effetti che derivano da un parere ostativo delle Commissioni⁶⁰.

⁶⁰ I pareri delle commissioni sono obbligatori ma non vincolanti. I pareri delle commissioni sono oggetto di "valutazioni" da part del Governo (art. 1 comma 2 della "bozza"). Alla fine dell'iter il parlamento non potrà emendare il testo dell'accordo sottoscritto tra il presidente della regione interessata e il ministro per gli affari regionali, precedentemente approvato dal cdm, ma solo approvare o respingere l'intesa. Lo stesso è previsto per il i decreti, successivi all'intesa, con i quali si conferiscono alle regioni interessate le risorse finanziare correlate alle nuove funzioni attribuite. (vedi art. 2 comma 4 della bozza).

La legge quadro, nella sua attuale formulazione, non sembra chiarire quali siano gli ambiti entro cui le intese possono essere raggiunte. Non prevede l'istituzione di necessari tavoli tecnici per lo studio delle specifiche questioni ivi incluse quelle inerenti le risorse finanziarie, che come vedremo fra poco, sono l'altro vulnus all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma. In quest'ottica andrebbe anche prevista la possibilità di una verifica periodica delle intese, al fine di garantire che le risorse percepite dalle Regioni siano effettivamente in grado di coprire i costi previsti. E soprattutto non prevede il coinvolgimento di tutte le Regioni italiane, le quali risultano comunque coinvolte nelle scelte fondamentali che hanno un impatto sugli interessi e l'organizzazione dello Stato.

Appare necessario che, per quanto detto in precedenza, la legge di attuazione prescriva dei vincoli contenutistici al fine di evitare la creazione di inutili e inefficaci asimmetrie troppo evidenti fra le regioni italiane. In sostanza, prescindendo dall'attuale ipotesi di legge quadro, la corretta attuazione dell'articolo 116, comma 3, necessita dell'individuazione di regole condivise con le Regioni che rappresentano le fondamenta, sotto il profilo procedurale e sostanziale, delle future intese e che siano espressioni di principi costituzionali che costituiscano limiti alla specializzazione eccessiva delle regioni, che, come detto, diversamente ragionando si trasformerebbero in Regioni Speciali, andando così a violare il disposto e l'intendimento dell'articolo 116.

Il disegno di legge quadro prende le mosse anche dalla considerazione che il deludente stato di attuazione dei principi dell'autonomia degli enti territoriali e dei rapporti tra questi e lo Stato, come delineati dall'articolo 119 della Costituzione, trova motivazione anche nella questione finanziaria.

Da questo ne deriva la necessità di una forte determinazione per il superamento del sistema di finanza derivata, basato sul criterio storico, in favore di un assetto che poggi su responsabilità, autonomia fiscale, efficienza e perequazione. Ovviamente, la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), che si fonda sul principio di uguaglianza sancito dall'articolo 3⁶¹ della Costituzione, è il cardine del

⁶¹ L'articolo 3 della Costituzione recita così: 3. *Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni*

nuovo assetto finanziario delle regioni e degli enti locali, da cui non si può prescindere. Pertanto, il disegno di legge ha come elementi fondanti:

- la determinazione dei LEP o degli obiettivi di servizio nelle materie oggetto di attribuzione alle Regioni e i relativi fabbisogni standard, con riferimento all'intero territorio nazionale. Determinazione demandata, in caso di inerzia delle Amministrazioni statali interessate, al coordinamento di uno specifico Commissario che opera in sinergia non solo con tutte le strutture ministeriali interessate e con la struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri allo scopo istituita, ma anche con i maggiori esperti in materia (Commissione tecnica per i fabbisogni standard, SOSE, ISTAT, Tavolo per l'attuazione del federalismo regionale ed esperti individuati da ciascuna regione). Giova segnalare che l'attuale dibattito su quali territori siano ingiustamente privilegiati o meno è irrilevante in assenza dei LEP, relativi fabbisogni e capacità fiscali standard e perequazione, anche infrastrutturale;
- l'obiettivo di assicurare uniformità in tutto il territorio nazionale anche della dotazione infrastrutturale, da conseguirsi attraverso la perequazione infrastrutturale che interesserà necessariamente tutte le Regioni, favorendo la crescita di quei territori, anche nell'ambito di ciascuna Regione, in ritardo;
- previsione di tempi certi per l'avvio dell'autonomia differenziata, attraverso il conferimento delle funzioni e la definizione dell'assetto finanziario, infrastrutturale e amministrativo atti a garantire in modo uniforme i diritti civili e sociali a tutti i cittadini, a prescindere dal territorio di residenza.

4.5 Le richieste delle regioni

Sebbene il dibattito si sia acceso solo di recente, i tentativi, tutti senza successo, delle regioni di attuare quanto disposto dall'articolo 116 risalgono a più di 15 anni fa.

personali e sociali. E' compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

Il primo tentativo di conseguire l'intesa prevista dal terzo comma dell'articolo 116 è della regione Toscana nel 2003 con una proposta di delibera recante "autonomia speciale nel settore dei beni culturali e paesaggistici". Il Consiglio delle Autonomie Locali della Toscana ha espresso su tale proposta parere favorevole, recependo le indicazioni emerse dalla consultazione degli enti locali il 23 maggio 2003. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

Tre anni dopo, la Lombardia (2006/2007) a conclusione di un'intensa attività istruttoria avviata a partire da luglio dell'anno prima, adotta, per il tramite del Consiglio regionale, atti di indirizzo con l'obiettivo di impegnare la Giunta ad avviare un confronto con il Governo per giungere ad un'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione riguardante alcune materie⁶². Come comunicato dal Presidente della Giunta regionale al Consiglio regionale, il 30 ottobre 2007 ha preso avvio il confronto fra la regione ed il Governo, con l'obiettivo di pervenire alla redazione di un documento finale condiviso. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

Sempre nel 2006/2007 con deliberazione di Giunta, il Veneto approva l'avvio del percorso per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni di autonomia, a partire dall'individuazione di una piattaforma di proposte su cui aprire il confronto con lo Stato. La Giunta ha approvato un documento con le proposte da avanzare per il raggiungimento di un'autonomia differenziata. Nel mese di novembre 2007 si sono svolte le consultazioni degli enti locali e delle categorie territoriali interessate, con esito favorevole al proseguimento del percorso avviato dalla Giunta regionale. Il Consiglio regionale, a dicembre 2007, ha approvato a larghissima maggioranza un documento contenente le materie su cui avviare le trattative con il Governo. Contestualmente il Consiglio ha conferito mandato al Presidente della regione di attivare negoziazioni con lo Stato. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

⁶² Si tratta di: tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; tutela dei beni culturali; organizzazione della giustizia di pace; organizzazione sanitaria; ordinamento della comunicazione; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; infrastrutture; ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; università con particolare riferimento alla programmazione dell'offerta formativa e delle sedi; cooperazione transfrontaliera; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale

Nel 2008 anche il Piemonte si attiva ai fini del riconoscimento di un'autonomia differenziata della regione. Nella deliberazione si approvava un documento di indirizzo per l'avvio del procedimento di individuazione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in alcune materie⁶³. Veniva dato mandato al Presidente della Giunta regionale di negoziare con il Governo, in armonia con il principio di leale collaborazione, la definizione di un'intesa ai sensi dell'articolo 116, comma terzo e si impegnava la Giunta regionale ad assicurare forme e modalità adeguate di coinvolgimento degli enti locali, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma. La procedura non ha avuto ulteriore seguito.

Le ragioni della mancata attuazione della disposizione costituzionale con riferimento ai predetti tentativi possono essere rinvenute nella "distrazione" causata dall'attuazione del Titolo V. Più precisamente le regioni hanno ritenuto prioritario il consolidamento delle nuove competenze, in un contesto in cui la legislazione statale manteneva un approccio accentratore. Il dibattito istituzionale, e l'interesse delle regioni, negli anni successivi al 2001, si sono concentrati soprattutto sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e, in particolare, sull'introduzione del federalismo fiscale. L'autonomia di entrata e di spesa degli enti territoriali rappresenta la premessa all'attribuzione di nuove funzioni e competenze.

Con riferimento alla XVII legislatura, l'attenzione al tema dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, si è registrata solo dopo l'effetto volano, mediatico e politico connesso allo svolgimento del referendum popolare con cui non è stata confermata la riforma costituzionale (A.S. n.1429-D), che perseguiva un modello di regionalismo basato sulla riduzione di talune competenze delle regioni e, contestualmente, sulla loro partecipazione, attraverso la trasformazione del Senato in Camera delle regioni, al procedimento legislativo.

Il riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come detto, è tornato di attualità ponendosi al centro del dibattito istituzionale⁶⁴ sul rapporto tra Stato e Regioni a seguito delle

⁶³ Beni paesaggistici e culturali; infrastrutture; università e ricerca scientifica; ambiente; organizzazione sanitaria; previdenza complementare e integrativa limitatamente agli interventi relativi alle non autosufficienze.

⁶⁴ Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa

cite recenti iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che si sono registrate nella parte conclusiva della XVII legislatura. Il 28 febbraio 2018, il Governo ha sottoscritto con le tre regioni interessate tre distinti accordi preliminari che hanno individuato i principi generali, la metodologia e un (primo) elenco di materie in vista della definizione dell'intesa. Gli Accordi preliminari del 28 febbraio 2018 prevedono (articolo 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, "qualora nel corso del decennio si verificino situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione".

Le modalità con cui le tre regioni hanno attivato il percorso ex articolo 116, terzo comma, sono diverse. Le Regioni Lombardia e Veneto hanno svolto il 22 ottobre 2017, con esito positivo, due referendum consultivi⁶⁵ sull'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Regione Emilia-Romagna si è invece attivata, su impulso del Presidente della Regione, con l'approvazione da parte dell'Assemblea regionale, il 3 ottobre 2017, di una risoluzione per l'avvio del procedimento finalizzato alla sottoscrizione dell'intesa con il Governo richiesta dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

La regione può autonomamente stabilire di far precedere la richiesta di avvio del procedimento di cui all'articolo 116, terzo comma, dallo svolgimento di un referendum consultivo, per acquisire l'orientamento dei propri cittadini. Sebbene la Costituzione non contempli espressamente tale possibilità e si sia a lungo discusso della sua legittimità, la Corte costituzionale si è pronunciata in senso favorevole. Con la sentenza n. 118 del 2015, la Suprema Corte - in occasione di un ricorso proposto dallo Stato contro due leggi della regione Veneto volte ad indire referendum consultivi per l'attivazione della procedura di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - ha delineato l'ambito entro cui è ammissibile il referendum consultivo in materia: occorre che ci si limiti a chiedere ai votanti se

come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse.

⁶⁵ Vedi nota 52

siano favorevoli, o meno, all'attivazione della procedura, senza che esso costituisca un escamotage per perseguire finalità non realizzabili attraverso l'attivazione della procedura di cui all'articolo 116, terzo comma.

In tutti e tre gli Accordi preliminari le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato nella prima fase della trattativa sono state la Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la Tutela della salute, l'Istruzione, la Tutela del lavoro; Rapporti internazionali e con l'Unione europea. Tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato, in un momento successivo, ad altre materie.

Negli elenchi riportati nelle bozze di intesa le tre le Regioni richiedono forme aggiuntive di autonomia, non ancora dettagliate, in un numero amplissimo di materie: 23 per il Veneto, 20 per la Lombardia, 16 per l'Emilia-Romagna. Quindi, la regione Veneto chiede il trasferimento di ventitré materie su ventitré, vale a dire tutte e tre quelle di competenza esclusiva dello Stato e le venti di competenza concorrente. La Lombardia arriva a venti, poiché non chiede trasferimenti relativi alle materie «organizzazione della giustizia di pace, limitatamente all'individuazione dei circondari», e «Casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale». Infine, l'Emilia-Romagna risulta quella più prudente seppure era partita da numeri più ridotti poi incrementati sino a sedici materie rispetto alle ventitré disponibili.

Nell'Accordo preliminare con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, si prevedeva un eventuale successivo accordo sul tema del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio.

La possibilità di estendere il negoziato ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie è comunque previsto anche per le restanti regioni. E infatti tutte e tre le regioni con le quali sono state stipulate le c.d. pre-intese hanno manifestato al Governo l'intenzione di ampliare il novero delle materie da trasferire.

Nel frattempo anche il Piemonte, la Liguria, la Toscana, l'Umbria, le Marche e la Campania, pur non avendo firmato alcuna preintesa con il Governo, hanno espresso

la volontà di intraprendere un percorso per l'ottenimento di ulteriori forme di autonomia.

L'istruttoria da parte del Governo sulle domande hanno comportato l'avvio di tavoli tecnici fra le strutture regionali e i Ministeri cui appartiene la competenza di cui si tratta. Per quanto riguarda l'aspetto economico-finanziario, si sono svolti incontri con il Ministero dell'economia e delle finanze.

Nella seduta del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2019, sono stati illustrati i contenuti delle intese. Nella Nota di aggiornamento al DEF 2019 è riportato l'impegno politico del Governo a portare avanti il processo di attuazione del federalismo differenziato e viene stabilito che il processo di autonomia differenziata si svolgerà nel rispetto del "principio di coesione nazionale e di solidarietà" e nell'ambito di un quadro di definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (i LEP). Tutto ciò anche al fine di evitare "di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese".

4.6 Gli Accordi

La parte dispositiva dei tre Accordi, contenente le disposizioni generali (articoli da 1 a 6), è identica. Di seguito una rapida rassegna delle principali caratteristiche comuni.

Il contenuto dell'Accordo (articolo 1) consiste nei principi generali, nella metodologia e nelle materie per l'attribuzione alle tre regioni di un'autonomia differenziata (articolo 116, terzo comma, Cost.). È previsto che l'attribuzione dell'autonomia differenziata deve corrispondere a specificità proprie della regione e deve essere "immediatamente funzionale" alla crescita e allo sviluppo della regione.

La durata è fissata (articolo 2, commi 1 e 2) in 10 anni trascorsi i quali, l'intesa cessa i propri effetti. In relazione alla "verifica dei risultati fino a quel momento raggiunti" da effettuarsi nell'ultimo biennio, si potrà procedere al rinnovo dell'intesa o alla sua rinegoziazione.

Alla sottoscrizione della eventuale nuova intesa (anche nel caso in cui essa si limiti a riprodurre i contenuti della precedente) deve far necessariamente seguito la presentazione di un disegno di legge governativo. L'articolo 2, comma 2, stabilisce che detto disegno di legge contiene "le eventuali modifiche da apportare alla legge approvata sulla base della originaria intesa".

Nel corso del periodo di vigenza (articolo 2, comma 1) è prevista l'ipotesi in cui si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione, a condizione che sulle modifiche ci sia accordo tra lo Stato e la regione interessata. Nessuna modifica è quindi possibile in via unilaterale.

L'articolo 3 dispone che anche al di fuori dell'ipotesi di verifica dei risultati da effettuare nell'ultimo biennio (di cui all'articolo 2), sia lo Stato che la regione hanno facoltà di svolgere verifiche su aspetti specifici o settori di attività oggetto dell'Intesa. A tal fine, la struttura statale competente è il Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che concorda le modalità di svolgimento delle verifiche con la Presidenza della regione. Nulla si prevede, invece, con riguardo alla struttura regionale competente, che pertanto potrà essere individuata autonomamente dalla regione (comma 3).

L'articolo 4 prevede che una Commissione paritetica Stato-regione provvederà a determinare le risorse finanziarie, umane e strumentali da assegnare o trasferire alla regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. La Commissione è tenuta a rispettare i principi che saranno elencati nel successivo paragrafo. I criteri sottesi a tali principi sono oggetto di progressivo superamento, da completare entro il quinto anno, a beneficio dei fabbisogni *standard*, da definire entro 1 anno dall'approvazione dell'Intesa. I fabbisogni *standard* sono misurati in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, rimanendo inalterati gli attuali livelli di erogazione dei servizi. Gli atti di determinazione delle risorse provvedono anche a definire la data di decorrenza dell'esercizio, da parte delle regioni, delle nuove competenze conferite. In tale data dovrà effettuarsi anche l'effettivo trasferimento dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative.

4.7 La questione finanziaria

Il dibattito sul regionalismo differenziato ha dedicato un'attenzione particolare ai profili finanziari, influenzato dalle richieste iniziali di Veneto e Lombardia di trattenere parte dei tributi erariali riferibili ai rispettivi territori senza la necessaria corrispondenza con le maggiori funzioni attribuite (questione collegata al cosiddetto “residuo fiscale”⁶⁶). L'approfondimento dell'analisi delle funzioni per valutarne la coerenza con gli interessi nazionali e le ricadute sul funzionamento dello Stato e delle altre Regioni è stata spesso fortemente influenzata da considerazioni di natura organizzativo-regolamentare atte a non comportare il trasferimento di risorse umane e finanziarie tali da alterare l'equilibrio finanziario del sistema Italia.

L'attenzione per la questione finanziaria risulta evidente se si considera che solo con riferimento all'ambito dell'istruzione, ambito più rilevante in termini di effetti finanziari, sulla base dei dati presenti nella rilevazione della regionalizzazione della spesa finale statale 2017 per la missione istruzione scolastica condotta dalla Ragioneria Generale dello Stato (RGS)⁶⁷, risulterebbe una spesa di circa 4,6 miliardi per la Lombardia, 2,3 miliardi per il Veneto, 2,1 miliardi per l'Emilia-Romagna e 27,5 miliardi se tutte le Regioni a statuto ordinario richiedessero questa competenza. Per gli altri ambiti il problema del finanziamento assumere una portata inferiore.

Dal punto di vista generale, e in linea con quanto sinora visto nei tre precedenti capitoli, le questioni principali che la prospettiva del regionalismo differenziato pone sul piano della finanza pubblica sono le modalità con cui garantire, anche in

⁶⁶ Il residuo fiscale è la differenza tra tutte le entrate (fiscali e di altra natura come alienazione di beni patrimoniali pubblici e riscossione di crediti) che le Pubbliche Amministrazioni (sia statali che locali) prelevano da un determinato territorio e le risorse che in quel territorio vengono spese. Nel caso delle regioni il residuo fiscale è calcolato come differenza tra le tasse pagate (al netto di entrate regionali anche non fiscali a seconda di come viene calcolato) e la spesa pubblica complessiva ricevuta, ad esempio sotto forma di trasferimenti o in generali di servizi pubblici.

⁶⁷ La Ragioneria Generale dello Stato pubblica annualmente, i dati sulla regionalizzazione di una parte rilevante della spesa statale a livello regionale (ultimo dato pubblicato è relativo al 2018). La regionalizzazione della spesa statale si basa sulla ripartizione territoriale dei pagamenti del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato.

un quadro di federalismo differenziato, la tutela degli obiettivi di uniformità delle prestazioni su base nazionale senza squilibrare i conti pubblici. Connessa alla prima questione vi è poi la definizione dei criteri di quantificazione delle risorse finanziarie necessarie per dare attuazione alle nuove funzioni decentrate e la conseguente scelta degli strumenti fiscali con cui realizzare il trasferimento di risorse.

Più specificamente, le bozze di intesa determinano effetti sulla finanza pubblica su almeno due aspetti.

- 1) il trasferimento di funzioni attualmente statali alla responsabilità regionale con, nel caso in cui tali funzioni comportino spesa, le conseguenti questioni di quantificazione delle risorse da trasferire e di attivazione degli strumenti fiscali che consentano tale trasferimento (articolo 5, identico per tutte tre le Regioni richiedenti);
- 2) la richiesta da parte delle Regioni di rendere certe e programmabili nel tempo risorse che attualmente lo Stato trasferisce alle Regioni per funzioni già oggi regionali, con particolare riferimento ai fondi per gli investimenti infrastrutturali (articolo 6, anch'esso identico per tutte tre le Regioni richiedenti).

Con riferimento al finanziamento di funzioni oggi statali che le Regioni chiedono di devolvere, il Titolo I delle bozze di intesa prevede che le risorse per tali competenze aggiuntive siano definite a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale e che siano rideterminate entro un anno sulla base di fabbisogni standard stimati per ciascuna materia attribuita da un Comitato nazionale Stato-Regioni. A seguito della quantificazione è previsto che siano attribuite alla Regione sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale, da verificare ogni due anni per garantirne la congruità con le funzioni svolte.

Viene previsto, infine, che nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni standard, siano fissate a un livello non inferiore alla media pro capite nazionale della spesa statale⁶⁸ corrispondente alle funzioni attribuite.

Tale ultima questione è una di quelle che ha particolarmente caratterizzato lo scontro fra le regioni “del nord” e quelle “del sud” atteso che il valore medio pro capite cristallizza situazioni che non sempre sono in grado di rappresentare il reale livello o la reale esigenza di spesa dando adito al tema più volte mediaticamente rappresentato della spesa inefficiente che verrebbe premiata.

Tra l'altro definire i fabbisogni standard è assai complesso, specie a invarianza di risorse complessive. Può essere dunque improbabile la loro definizione consensualmente in breve tempo. Ancor più improbabile se alcune regioni possono trarre vantaggio dalla clausola del valore medio pro-capite e dunque non hanno alcun incentivo a pervenire ad una loro definizione. Poiché, come previsto dal comma 2 dell'articolo 5 del “Testo concordato”, dall'applicazione delle Intese “non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”, tali risorse saranno decurtate dalla spesa statale in istruzione scolastica nelle altre regioni italiane.

Inoltre, l'approccio del valore pro-capite non appare fondato sul piano metodologico in quanto finirebbe per annullare non solo le differenze non giustificabili ma anche quelle tra territori che trovano la loro ragione nei bisogni e nelle caratteristiche strutturali che sono, in qualche misura, riflesse nell'allocazione della spesa storica dello Stato (si pensi ai criteri di allocazione territoriale del personale docente applicati dal Ministero della pubblica istruzione). La logica della previsione secondo cui in caso di mancata adozione dei fabbisogni standard la determinazione delle risorse dovrebbe essere agganciata alla spesa media appare difficile da interpretare: la spesa media è la soluzione concettualmente opposta ai fabbisogni standard. Se questa è la prospettiva allora forse sarebbe meglio mantenere il collegamento con la spesa storica.

⁶⁸ Art. 5 del “Testo concordato” del 25.2.2019, in cui, al comma 1.bis stabilisce che le risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme di autonomia concesse, debbano essere determinate in termini di fabbisogni standard “entro un anno dall'entrata in vigore” dei relativi decreti; e che, qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse destinate alla Regione “non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse”.

A complicare il rompicapo finanziario contribuisce la previsione presente nella bozza di intesa, necessaria in quanto presupposto per la *bollinatura*⁶⁹ da parte della Ragioneria Generale dello Stato, che il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive riconosciute alle regioni non deve comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica nel suo complesso (articolo 5, c. 2). Tuttavia il finanziamento delle competenze aggiuntive non deve determinare neanche incrementi di pressione fiscale sui contribuenti delle Regioni richiedenti attraverso inasprimenti dei tributi regionali.

Quindi il finanziamento dovrebbe realizzarsi mediante riallocazione di parte del gettito erariale; tale vincolo può dedursi dall'articolo 5, comma 3, che indica, come detto, come strumenti fiscali per il trasferimento delle risorse le partecipazioni ai gettiti e le aliquote riservate sulle basi di tributi erariali riferibili al territorio, cioè strumenti per i quali si prevede una compensazione tra aumento del prelievo regionale e parallela riduzione di quello erariale.

Tale percorso induce fisiologicamente allo "scontro fra amministrazioni" in quanto, a fronte di risorse date, qualsiasi riallocazione comporta un aumento per alcuni ed una riduzione per altri. Ovviamente gli enti che a seguito della autonomia differenziata beneficeranno di minori risorse manifesteranno ostilità verso l'applicazione dell'Accordo.

Ad aggravare le relazioni e quindi a rendere più ostica la soluzione concorre anche la modalità con cui si svolgerebbe il processo decisionale. È stato scelto di affidare la decisione sulle risorse da trasferire unicamente ad accordi bilaterali fra esecutivi (la Commissione paritetica Stato-Regione). Non sono previsti momenti di coordinamento tra le decisioni riguardanti le diverse Regioni richiedenti e, soprattutto, non vi è alcun coinvolgimento e confronto con le altre regioni, sulle quali, dato il vincolo di invarianza delle risorse, potrebbe ricadere l'onere di un finanziamento non equilibrato, e con il Parlamento, che ha la responsabilità primaria del coordinamento della finanza pubblica.

⁶⁹ La bollinatura è il visto di conformità e copertura amministrato dalla Ragioneria, che così certifica, salvo errori ed omissioni, che le leggi approvate abbiano nominalmente copertura. In molte occasioni la bollinatura è stata messa al centro del dibattito politico italiano.

Quanto al secondo aspetto, le bozze di intesa, come anticipato, prevedono che Stato e Regione fissino compartecipazioni al gettito, o aliquote riservate sulla base imponibile, di tributi statali in misura tale da garantire al momento di avvio di applicazione dell'intesa risorse corrispondenti al fabbisogno per investimenti pubblici del territorio regionale. Queste aliquote di compartecipazione sarebbero poi mantenute costanti, facendo quindi dipendere l'effettiva disponibilità di risorse per la Regione dall'andamento nel proprio territorio del tributo compartecipato. Tale soluzione presenta le criticità di coordinamento appena descritte. La soluzione deve tener conto anche delle Regioni diverse dalle richiedenti.

Effetti negativi sulla finanza pubblica potrebbero derivare dai possibili maggiori costi per la pubblica Amministrazione nel suo complesso determinati dal minore sfruttamento delle economie di scala⁷⁰ e di integrazione a livello nazionale: le strutture dell'Amministrazione centrale non fornirebbero più i servizi oggetto di autonomia rafforzata in una parte del territorio nazionale mentre sarebbe necessario attivare nuovi servizi amministrativi a livello decentrato che, peraltro, potrebbero, su una scala più piccola, sfruttare maggiori economie di integrazione.

Le criticità si ravvisano anche in chiave prospettica qualora fabbisogni di spesa e risorse assegnate evolvessero nel tempo secondo dinamiche divergenti. Tale eventualità nelle bozze di intesa non è adeguatamente regolamentata. Ma una regolamentazione risulta cruciale per la sostenibilità del sistema, ancor di più se si considera la possibilità che anche tutte le altre regioni avanzino richiesta di acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia su un novero di materie ampio quanto quello delle tre richiedenti iniziali.

Un'ultima questione rilevante riguarda poi la ripartizione dell'onere per il servizio del debito statale tra lo Stato e le Regioni. La devoluzione di parte del potere impositivo alle Regioni farebbe infatti perdere allo Stato italiano, caratterizzato da

⁷⁰ Tra le motivazioni che vengono avanzate per spingere sull'autonomia differenziata c'è quella che alcune regioni ritengono di vantare una maggiore efficienza, cioè ritengono di poter produrre un servizio a un costo minore. Altre ritengono che si realizzerebbero le cosiddette economie di scopo: ad accorpate i diversi servizi, a produrre congiuntamente diversi servizi, si realizzerebbe un'economia di costo. Tali motivazioni, sebbene legittime, andrebbero valutate sul piano economico, perché ci sono anche delle controtendenze, come quella delle economie di scala. In alcuni settori, se dei servizi si riproducono a un livello più elevato, se aumenta la scala di produzione, i costi diminuiscono. Sono le economie di scala che si verificano anche nelle realtà aziendali; si pensi, per esempio, alle reti infrastrutturali di trasporto e alle reti energetiche.

elevato debito pubblico, che l'attuale emergenza Covid-19 sta contribuendo significativamente a far aumentare, una quota della base imponibile, garanzia della possibilità in futuro di ripagare il debito pregresso. Occorrerebbe pertanto attribuire alle Regioni richiedenti, oltre alle competenze aggiuntive e alle relative risorse, anche una quota del servizio del debito pubblico, parametrata sul costo del debito e sul finanziamento delle funzioni devolute.

In ogni caso, come più volte sottolineato, l'elemento dirimente nella questione delle risorse finanziarie è la non attuata definizione da parte dello Stato di LEP/LEA sulle competenze devolute. La determinazione dei LEP/LEA è infatti essenziale non solo per il riparto, ma anche per il monitoraggio, dato il finanziamento riconosciuto, dei livelli quantitativi e qualitativi dei servizi forniti dalle Regioni richiedenti e per l'eventuale attivazione, in caso di mancato soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, dei poteri sostitutivi dello Stato da esercitare secondo l'articolo 120, c. 2, della Costituzione.

4.8 Autonomia differenziata e Covid-19

Abbiamo visto nei precedenti paragrafi che nel 1978 la legge n. 833/1978 istituisce il Servizio Sanitario Nazionale (SSN) prevedendo che la Repubblica tutela la salute *“senza distinzioni di condizioni individuali o sociali e secondo le modalità che assicurino l'eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio”* (articolo 1). L'approccio è basato su un modello universalistico che, nel tempo, è stato oggetto da critiche e ridimensionato in ragione della sua presunta insostenibilità economica, e recentemente, a seguito del processo federalista di cui si è discusso nei precedenti capitoli, influenzato da un accentuato processo di regionalizzazione della sanità di cui oggi si discute fino alle più estreme conseguenze del regionalismo differenziato. Il dibattito è ulteriormente alimentato dalla considerazione che, di fronte all'attuale pandemia, si è assistito e si assiste a modalità di reazione non uniformi, tante risposte quanti sono i sistemi sanitari regionali, condizionate da un percorso di forte riduzione delle risorse dedicate, con conseguente compressione della copertura complessiva e frammentazione dell'uniformità delle prestazioni sul territorio nazionale.

Dagli anni Novanta, con i d.lgs. n. 502/1992, n. 517/1993 e n. 229/1999, inizia la riduzione del ruolo dello Stato nel sistema sanitario, la riorganizzazione del settore sanitario sulla base del modello aziendalistico. Tale processo è proseguito nei decenni successivi, prima con la riforma costituzionale del 2001, che ha modificato il riparto di competenze tra Stato e Regioni anche in materia di salute, poi con le regole economiche europee, in ultimo quelle sul vincolo degli Stati al pareggio di bilancio.

Di seguito una schematizzazione cronografica della successione degli interventi normativi che hanno segnato il trasferimento delle competenze sanitarie dallo Stato alle regioni.



Fonte: M. Aria e C. Guerriero - Università di Napoli Federico II

Quanto sopra narrato ha determinato la progressiva perdita di effettività del principio costituzionale di “eguaglianza dei cittadini nei confronti del servizio” ribadito per la salute con la legge del 1978. Tale effetto appare manifestarsi in maniera evidente nella fase emergenziale di contrasto al Covid-19. Ed è il risultato dell’approccio basato sul convincimento che un sistema di welfare su larga scala sia incompatibile con le richieste di competitività e flessibilità determinate dalla globalizzazione del sistema economico e al conseguente orientamento verso una frantumazione regionale del sistema sanitario nazionale.

L’accidentato e incompleto percorso del federalismo italiano ha prodotto la frammentazione regionale del SSN, frammentazione stimolata anche dal rilevante

ammontare di risorse pubbliche stanziato annualmente per finanziare la spesa sanitaria, arrivate a circa 110 miliardi di euro.

La visione distorta della riforma del titolo V della Costituzione del 2001, volta a ritenere che i territori, e il gettito territoriale delle imposte, siano divenuti più importanti dei bisogni di una comunità nazionale⁷¹, unitamente a una non idonea attuazione dell'articolo 116, comma terzo, sembra aver rafforzato la pretesa delle Regioni di vedersi riconosciuta una titolarità sul gettito dei tributi erariali in ragione della provenienza territoriale⁷² e la richiesta al finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni a prescindere da uno specifico riferimento al bisogno.

L'esperienza del Covid-19 ha evidenziato che un assetto decentrato efficiente ha bisogno di un governo centrale forte. Tale forza non è segnatamente manifesta atteso che in Italia il processo, per certi versi, è stato caratterizzato negli anni recenti dall'azione delle Regioni mirata a ridurre le competenze del governo centrale, a ridurre il potere decisionale, a risolvere nel contenzioso giurisdizionale i problemi di coordinamento che qualsiasi Stato decentrato deve affrontare.

Anche se la Costituzione italiana assegna allo Stato la competenza esclusiva in materia di “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio dello Stato” (articolo 117 comma 2, lett. m della Costituzione), l'adozione di modelli organizzativi differenti su tutto il territorio nazionale ne impedisce (di fatto) l'uguaglianza di accesso secondo il principio ispiratore della legge n. 833/1978.

Nel campo del fabbisogno connesso ai livelli essenziali di assistenza, ad esempio, il ricorso a criteri standard di determinazione – come necessaria alternativa alla spesa storica – ha costituito in alcuni casi, a causa delle azioni di *spending review*⁷³

⁷¹ La Costituzione italiana stabilisce che gli enti territoriali “dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio” (articolo 119, co. 3), individuando un assetto profondamente diverso da quello che precedeva la riforma del titolo V del 2001, in cui si disponeva che “alle Regioni sono attribuiti tributi propri e quote di tributi erariali, in relazione ai bisogni delle Regioni per le spese necessarie ad adempiere le loro funzioni normali” (già articolo 119 co. 2).

⁷² Tentativo di far coincidere il più possibile la platea dei cittadini che contribuiscono al finanziamento di un determinato servizio pubblico con la platea dei beneficiari.

⁷³ Nel corso degli anni, gli interventi in tema di contenimento e razionalizzazione della spesa sanitaria hanno interessato le diverse componenti della spesa dedicata al finanziamento del SSN. La riduzione delle risorse è stata fronteggiata con la rimodulazione o l'introduzione di nuovi tetti di spesa, la parziale riorganizzazione della rete ospedaliera e un diverso sistema di acquisto e gestione dei beni e dei servizi in ambito sanitario. In questo ambito,

indotte dalla crisi finanziaria degli anni scorsi, l'argomento alla base dei tagli di spesa riconducendo, implicitamente i livelli alla sussistenza di disponibilità finanziarie.

Ciò ha determinato 20 sistemi sanitari regionali a velocità diversa. Differenziazione resa ancora più evidente mediante la contrazione di spesa pubblica, realizzatasi con l'introduzione dei piani di rientro per le Regioni con deficit sanitari⁷⁴. I piani di rientro, infatti, se da un lato hanno sortito benefici effetti contabili migliorando il bilancio delle strutture sanitarie, dall'altro hanno ampliato i divari regionali in termini di numerosità del personale sanitario attraverso il blocco del turnover e ridotto gli investimenti con conseguenze sulla qualità dei servizi sanitari, sulla mobilità sanitaria interregionale, e sul grado di adempimento nella fornitura dei livelli essenziali di assistenza.

L'Ufficio Parlamentare di Bilancio (UPB) segnala che le differenze tra i livelli essenziali di assistenza di Nord e Sud sono tanto marcate da movimentare ogni anno circa un miliardo di euro di «turismo sanitario», soldi spesi dai cittadini del Sud per farsi curare al Nord.

La contrazione della spesa sanitaria avviene a partire dal 2008 a seguito di un periodo di forte espansione evidenziata dal 2000 al 2007 (da circa 67 a 101 miliardi di euro). Nonostante questo aumento di risorse, alcune Regioni si sono trovate in difficoltà ad incrementare corrispondentemente l'erogazione di servizi sanitari anche a causa di debiti verso fornitori per circa 50 miliardi di euro complessivi. Ciò ha celato, in parte, il reale ammontare dei fabbisogni sanitari.

Le conseguenze della contrazione e della non omogenea distribuzione dell'efficienza allocativa hanno determinato, negli ultimi dieci anni, una perdita di circa 70 mila posti letto, più di 300 reparti chiusi e un incremento della spesa sanitaria pubblica del 10 per cento, contro il 37 per cento della media Ocse. Questo

rivestono particolare importanza anche le misure introdotte per il governo e il recupero dei disavanzi sanitari regionali e il monitoraggio delle politiche di risanamento.

⁷⁴ I Piani di Rientro (PdR) sono accordi tra lo Stato e le regioni che registrano disavanzi eccessivi dei conti della sanità. Sono stati sottoscritti per la prima volta da alcune regioni a partire dal 2007, alla vigilia della grande crisi internazionale, in un periodo nel quale la crescita della spesa sanitaria pubblica si incrementava a ritmi di circa il 4 per cento annuo in termini reali (6 per cento in termini nominali). I Piani di Rientro sono riconducibili nell'ambito di un percorso di razionalizzazione della spesa sanitaria. I Piani di Rientro sono finalizzati a verificare la qualità delle prestazioni sanitarie ed a raggiungere il riequilibrio dei conti dei servizi sanitari regionali. Attualmente, le regioni in PdR sono sette (Abruzzo, Calabria, Campania, Lazio, Molise Puglia e Sicilia), di cui quattro commissariate (Campania, Lazio, Molise e Calabria).

si traduce in una media di 3,2 posti letto per mille abitanti⁷⁵, 4.600 posti letto pubblici di terapia intensiva per degenza ordinaria su tutto il territorio nazionale, cioè 7,6 posti per 100 mila abitanti, ai quali si aggiunge un limitato numero di posti nel privato convenzionato che innalza la disponibilità a 8,4 per 100 mila abitanti⁷⁶. I vincoli alle assunzioni⁷⁷, soprattutto per le regioni in piano di rientro, hanno fatto lievitare l'età media dei medici in servizio⁷⁸ con la conseguenza di numerosi pensionamenti futuri; sono previsti pensionamenti per più di 37 mila medici e reintegri di nuovi specializzati solo per poco più di 22 mila unità.

In questo contesto l'emergenza da Covid-19 ha evidenziato che al fine di ridurre l'innegabile divario territoriale, la necessità, o almeno l'opportunità, di una rivisitazione dei rapporti tra Stato centrale e Regioni in materia di sistema sanitario nella direzione di un ridimensionamento del federalismo sanitario e una rivisitazione complessiva dei modelli di federalismo asimmetrico.

Parimenti è sentita la necessità di un impiego razionale di maggiori risorse finanziarie destinate non solo a investimenti ma anche mediante una lungimirante programmazione delle risorse umane necessarie. Un sistema sanitario richiede medici professionisti su larga scala - che mal si concilia con la pratica del numero chiuso nel sistema universitario - e la formazione e l'assunzione di personale paramedico, piuttosto che blocchi del turnover motivati da questioni contabili, da affiancarsi a retribuzioni adeguate che rendano merito al lavoro dei medici e del personale paramedico. Richiede, inoltre, una disponibilità di strutture avanzate e di emergenza in eccesso rispetto al numero ordinario di richieste, l'immagazzinaggio di materiale protettivo, specialistico e diagnostico e il recupero delle strutture pubbliche a tempo pieno, piuttosto che la loro destinazione all'attività privata. Tutto ciò nel presupposto di una decisa e chiara perequazione infrastrutturale tra le diverse Regioni del Paese.

⁷⁵ La Francia ne ha 6, la Germania ne ha 8.

⁷⁶ In Germania, si arriva a circa 30 posti per 100 mila abitanti. I posti per la cura dei casi acuti, in Italia, sono 2,6 per 1000 abitanti, contro una media europea di 3,7; la Germania, per 1000 abitanti ne ha 6.

⁷⁷ Rispetto al 2009, anno con il numero massimo di occupati nella sanità pubblica (693.716 occupati), a fine 2018 risultavano impiegati nel SSN 648.507 dipendenti, vale a dire 45.053 persone in meno (RGS-IGOP, Commento ai principali dati del Conto annuale del periodo 2007-2018, aprile 2020).

⁷⁸ Più della metà dei medici ha più di 55 anni, al ventesimo posto in Europa nella classifica per età.

Premessa la questione sanitaria si pone la questione del coordinamento fra i diversi livelli di governo. Provvedimenti contraddittori ed estemporanei si sono accumulati ogni giorno dalla Lombardia alla Sicilia. Sarebbero state emanate, dall'inizio dell'emergenza, circa 250 norme statali, 400 regionali, e oltre 40.000 comunali con evidenti effetti sulla efficace gestione dell'attuale emergenza coronavirus.

Le tensioni tra il Governo e i governatori delle regioni sono ricorrenti e indicative di un reale malessere.

Il coordinamento⁷⁹ rivendicato di recente dal Governo per omogeneizzare le mille esigenze del regionalismo è un tentativo di frenare il *caos* del localismo provocata dal Covid-19. L'emergenza del virus ha, per ora, placato polemiche che potrebbero riesplodere. Circolano proposte di riforma volte a introdurre nel titolo V della nostra Carta una clausola di supremazia⁸⁰ a favore dello Stato centrale, bilanciandola con la promozione a rango costituzionale della conferenza Stato-Regioni per evitarne una deriva troppo centralista.

È stato un microrganismo a far riemergere le forze disgregatrici ancora operanti nella nostra architettura istituzionale. Intorno a Covid-19 sono esplose le contraddizioni e i conflitti a tutti i livelli: il governo nazionale contro le regioni e contro l'Europa, le regioni contro altre regioni e, perfino, le regioni contro i rispettivi comuni.

Sembrirebbe che il principio dell'autonomia regionale potenziata possa funzionare, almeno in teoria, quando si gestisce l'ordinario ma incontra difficoltà quando è necessario prendere decisioni tempestive, efficienti ed efficaci, per affrontare un evento straordinario come un'epidemia. La molteplicità decisionale, determinata

⁷⁹ In nome della suprema tutela della salute pubblica, sia nei confronti del singolo sia con riguardo alla collettività, con l'apertura della fase emergenziale decretata il 31 gennaio 2020 dal Presidente del Consiglio dei ministri e che durerà per sei mesi, sono stati adottati numerosi provvedimenti sostanzialmente amministrativi, che hanno poi portato al cosiddetto *lockdown* il 9 marzo 2020, fortemente restrittivi della libertà di circolazione (articolo 16 della Costituzione), di riunione (articolo 17 della Costituzione), di associazione (articolo 18 della Costituzione), di esercizio dei culti religiosi (articolo 19 della Costituzione), di insegnamento e di istruzione (articoli 33 e 34 della Costituzione), oltre che della libertà di iniziativa economica (articolo 41, primo comma, Costituzione).

⁸⁰ In nome dell'emergenza si ipotizza di modificare la Costituzione per inserire una clausola di supremazia dello Stato nei confronti delle regioni a tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica ovvero della tutela dell'interesse nazionale, alterando l'assetto costituzionale previsto dal Titolo V della Parte II della Costituzione, laddove, invece, negli ultimi venti anni il legislatore ha scelto di abbandonare il disegno di uno Stato centrale accentratore in favore di un principio federalista e decentratore, maggiormente in grado di soddisfare le necessità dei cittadini, dal momento che le decisioni vengono prese dalle autorità locali a loro più prossime.

dalla moltiplicazione dei centri di coordinamento, delle unità di crisi, delle task-force a tutti i livelli, sembra contribuire a rendere meno incisivi gli interventi.

Quindi, questa eccezionale esperienza “biopolitica”, eccezionale ma non irripetibile, pare aver riaperto il dibattito⁸¹ sulla opportunità dell’autonomia regionale differenziata. Non è del tutto evidente che i «poteri straordinari» conferiti ai governatori delle regioni possano essere in grado di assicurare adeguata assistenza sanitaria a tutti i cittadini e di rilanciare un’economia nazionale in caduta libera, con un crollo stimato del PIL di oltre il 10 per cento del suo valore.

Ai fini di una compiuta valutazione della “convenienza” dell’attuazione dell’articolo 116, terzo comma va, tuttavia, ricordato che la nostra Costituzione attribuisce al governo centrale il compito di definire i livelli essenziali di assistenza. Nell’ambito del livello “Prevenzione collettiva e sanità pubblica” esiste un programma “Predisposizione di sistemi di risposta a emergenze di origine infettiva”, che prevede azioni come l’attuazione di tutte le misure di prevenzione e controllo previste in caso di una possibile emergenza (per esempio, misure quarantenarie, dispositivi individuali di protezione, vaccinazioni e altro), come gli interventi di informazione e comunicazione per operatori sanitari, cittadini e istituzioni e la produzione di rapporti.

In generale, al governo centrale è lasciata la definizione della legislazione quadro, quindi dei protocolli nazionali e locali e alle regioni è invece affidata l’attuazione concreta delle misure previste dai protocolli.

Sul piano normativo, quindi, spetta allo Stato definire con legge i principi fondamentali del sistema sanitario e alle Regioni darne attuazione.

Tale scelta è già presente nella Costituzione del 1948 e successivamente rafforzata con la riforma del titolo V del 2001. Sul piano dell’offerta dei servizi sanitari, l’erogazione e l’organizzazione dei servizi sanitari è rimessa a partire dal 1992 alle Regioni dopo il fallimento della gestione comunale delle USL⁸². Dunque, le

⁸¹ A titolo di esempio si richiamano i Testi allegati all’ordine del giorno della seduta n. 339 di mercoledì 13 maggio 2020: *Mozioni concernenti iniziative volte al superamento delle limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da covid-19.*

⁸² I servizi sanitari erano originariamente gestiti dalle casse mutualistiche (risalente all’istituzione dell’INAM nel 1943 e recepito dalla Repubblica Italiana nel 1947) che avevano evidenti disparità di trattamento tra lavoratori e disoccupati o sottoccupati. Con l’istituzione del Servizio sanitario nazionale attraverso la più volte citata legge del

Regioni attraverso le aziende sanitarie rappresentano il livello di governo chiamato ad assicurare in via ordinaria le prestazioni sanitarie alle persone. Circa l'80% del bilancio di ciascuna Regione è, difatti, oggi finalizzato alla spesa sanitaria.

Il sistema così come congegnato potrebbe funzionare, purché ciascuno livello di governo svolga i propri compiti. Con tale premessa il riaccentramento, da più parti evocato, potrebbe non essere necessario. Peraltro, va ricordato che la sanità è materia concorrente tra poteri regionali e Stato centrale, e la Costituzione fornisce allo Stato il diritto di sostituirsi alle regioni in qualunque momento in caso di "pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica". È la cosiddetta clausola di supremazia⁸³, che permette di arrivare a rimuovere un governatore nel caso in cui il suo operato non sia considerato consono per garantire la sicurezza dei cittadini.

La crisi, come visto, ha messo in evidenza difficoltà nella gestione della catena di comando evidenziando, però, più un problema operativo che legislativo.

Il programma nazionale per affrontare le epidemie specifica con chiarezza responsabilità e linee di comando. Da quando viene dichiarata l'emergenza nazionale (il 31 gennaio nel caso del Covid-19), le funzioni di coordinamento spettano senza ambiguità al Presidente del consiglio dei ministri e l'organo chiave di comando diventa il comitato operativo della Protezione civile, al quale partecipano, oltre al Governo, sia le strutture operative nazionali del Servizio nazionale della protezione civile che le amministrazioni regionali. Eventuali

23 dicembre 1978 n. 833, i servizi sanitari divenivano totalmente a carico statale, si erogavano in tutto il territorio nazionale in ottemperanza di quanto già predisposto dall'articolo 32 della Costituzione della Repubblica Italiana ed erano di competenza delle "Unità Sanitarie Locali" (U.S.L.) istituite dalla stessa legge del 1978. Successivamente, col d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, le U.S.L. vennero trasformate in A.S.L. (aziende sanitarie locali), dotate di autonomia e svincolate da un'organizzazione centrale a livello nazionale, poiché dipendenti dalle regioni italiane.

⁸³ Il secondo comma dell'articolo 120, recita: "*Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione*". Si aggiunge inoltre che l'articolo 31 della riforma costituzionale del 2016, approvata dal Parlamento ma poi bocciata dagli elettori con il referendum, modificava l'articolo 117 della Costituzione, introducendo tra l'altro, una clausola di supremazia rinforzata: "*Su proposta del Governo, la legge dello Stato può intervenire in materie non riservate alla legislazione esclusiva quando lo richieda la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale*".

problemi di coordinamento non sembrerebbero dipendere da carenze legislative ma probabilmente da conflitti politici e problemi operativi⁸⁴.

Peraltro, come detto, la sanità è già una funzione condivisa tra livelli di governo e gli spazi di azione per le regioni sono definiti all'interno della cornice definita dalla legge statale. È lo Stato che definisce i LEA, Livelli Essenziali di Assistenza, e ne garantisce integralmente il finanziamento, che definisce lo standard dei posti letto sulla popolazione e definisce il modello da adottare per finanziare gli ospedali. Spetta, per contro, alle regioni l'organizzazione per fornire i servizi ai cittadini e rispettare gli standard e i modelli fissati dallo Stato.

Peraltro, per la Sanità, a differenza di altre funzioni, la riforma costituzionale del Titolo V del 2001 c'entra poco. Il "decentramento sanitario", nel senso di una maggiore autonomia all'ente regionale nell'organizzazione dei servizi, è avvenuto, come visto, a cominciare dai primi anni Novanta e con legge ordinaria, in reazione appunto alle difficoltà create da un centralismo eccessivo. In tale contesto, la riforma del Titolo V si è limitata a fotografare l'esistente. In considerazione dell'eterogeneità dei territori è difficile immaginare che una funzione come la sanità possa essere governata dal centro in modo uniforme, ma risulta necessaria qualche forma di cogestione tra governo nazionale e locale.

Tra le cause della lamentata inadeguatezza del sistema vi è anche il tema del finanziamento e dei tagli delle risorse di cui si è già scritto. Al riguardo va ricordato che, a parziale ristoro delle riduzioni delle risorse destinate al sistema sanitario nazionale e sotto la spinta dell'inadeguatezza delle strutture di cura per contrastare il Covid-19, il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, cosiddetto "*DL Rilancio*" attualmente in conversione con i primi due articoli ha stanziato circa 1,7 miliardi per incrementare l'assistenza domiciliare e ospedaliera, mediante l'aumento dei posti letto e forniture di dispositivi di protezione individuale.

E' evidente, quindi, che il contenimento della spesa e la lotta agli sprechi e alla cattiva gestione delle risorse finanziarie vanno accompagnate da una

⁸⁴ Probabilmente ci sono stati anche errori di programmazione; risulterebbe che i piani predisposti per affrontare le pandemie siano obsoleti e comunque rimasti sulla carta rendendo il Paese impreparato ad affrontare il coronavirus.

razionalizzazione delle attribuzioni volte soprattutto a salvaguardare gli investimenti, in uno spirito di solidarietà nazionale, per le regioni particolarmente fragili⁸⁵, che in molti casi scontano ritardi sociali, economici, infrastrutturali.

Altro elemento di criticità è individuato nella differenziazione. Tuttavia, per alcuni versi la differenziazione è un vantaggio in quanto consente di dare risposte diverse a problemi simili tenendo conto delle caratteristiche e delle preferenze differenziate dei territori. Consente, quindi, la sperimentazione di diverse soluzioni nei diversi territori che, qualora efficaci, possono diventare il riferimento a livello nazionale.

A tal proposito, un rapido confronto fra le strategie sanitarie della Lombardia e del Veneto evidenzia il segnalato valore aggiunto della differenziazione.

La Lombardia è unanimemente considerata un'eccellenza nel campo della Sanità⁸⁶ anche in considerazione della sua alta capacità attrattiva di pazienti dalle altre regioni (anche non limitrofe). La sanità lombarda è caratterizzata da una polarizzazione delle cure dei pazienti presso ospedali altamente specializzati, caratteristica che, se in tempi ordinari fornisce servizi molto soddisfacenti, diventa un ostacolo quando la gestione non si deve focalizzare sugli individui, ma sulla collettività. La pandemia, tuttavia, ha portato alla luce i difetti della carenza di una ramificazione territoriale della sanità lombarda portando probabilmente la stessa ad avere risultati non all'altezza delle aspettative.

Il modello Veneto è diventato un esempio mondiale di contrasto alla pandemia grazie all'implementazione del sistema di biosorveglianza microterritoriale a disposizione delle autorità locali che integra in tempo reale i dati a disposizione e consente di costruire una mappa dinamica dell'epidemia, non a livello nazionale o regionale, ma addirittura a livello comunale, arrivando fino alle singole famiglie. In

⁸⁵ I ritardi tra le diverse regioni sono evidenti. Basti pensare al numero unico dell'emergenza 112 che non è attivo in tutte le regioni, o all'utilizzo della ricetta elettronica, operante solo in alcune regioni. La risposta all'emergenza sanitaria è fortemente condizionata dalle differenze e dagli squilibri territoriali che caratterizzano in maniera strutturale ed oramai perenne il nostro sistema sanitario nazionale. Le 7 Regioni in piano di rientro, con tutte le limitazioni alle quali sono sottoposte sul piano organizzativo ed operativo, ed in particolare per quanto riguarda l'assunzione di personale, si trovano nel sud del nostro Paese.

⁸⁶ Anche per la gestione finanziaria degli ospedali: il policlinico di Milano per esempio, spende la metà di quanto costa l'Ospedale di Reggio Calabria (struttura senza bilanci ufficiali) curando il doppio dei pazienti in modo non paragonabile

questo caso un non pieno adeguamento alle linee guida centrali e alle direttive ministeriali ha permesso di tenere la situazione sotto controllo.

Da quanto sinora descritto risulta evidente che non è semplice comprendere se il “regionalismo” sia più efficiente dell’accentramento.

Il decentramento decisionale induce le autorità a trovare risposte ai problemi simili offrendo risposte diverse evidenziando, così, le buone pratiche di successo mettendole a disposizione delle altre regioni. In una gestione totalmente centralizzata e uniforme non sarebbe stato possibile confrontare il caso veneto e quello lombardo, così come non sarebbe stato possibile il confronto del caso lombardo (delle situazioni ordinarie) con le altre regioni. Gli spazi di indipendenza, quindi, consentono l’emersione di iniziative di eccellenza e sono preziosi generatori di buone pratiche da diffondere in tutto il territorio.

Va definito, però, il grado di autonomia nel caso dell’emergenza da Covid-19. In linea di principio, fermo restando che il principio di leale collaborazione⁸⁷ dovrebbe ispirare ed animare i rapporti tra i diversi livelli di governo soprattutto in caso di emergenze, le decisioni assunte a livello statale non possono essere derogate dagli enti regionali e locali, soprattutto se si tratta di decisioni assunte con decreti leggi e non con atti amministrativi dalla dibattuta portata cogente come i decreti del Presidente del consiglio.

Pertanto, dichiarato il carattere nazionale dell’emergenza sanitaria le istituzioni operanti ai diversi livelli di governo non potrebbero disattendere o discostarsi dalle decisioni statali. Tuttavia motivate, rilevanti e circoscritte problematicità che si manifestano nei territori potrebbero giustificare deroghe a livello regionale e locale. In ogni caso tali deroghe andrebbero comunque soggette al controllo da parte delle magistrature competenti che possono sanzionare eventuali eccessi, abusi ed arbitri.

⁸⁷ Il Presidente della Corte costituzionale, nella relazione sull’attività della Corte costituzionale nel 2019, ha affermato che: «La piena attuazione della Costituzione richiede un impegno corale, con l’attiva, leale collaborazione di tutte le istituzioni, compresi Parlamento, Governo, regioni, giudici. Questa cooperazione è anche la chiave per affrontare l’emergenza. La Costituzione, infatti, non contempla un diritto speciale per i tempi eccezionali, e ciò per una scelta consapevole, ma offre la bussola anche per “navigare per l’alto mare aperto” nei tempi di crisi, a cominciare proprio dalla leale collaborazione fra le istituzioni, che è la proiezione istituzionale della solidarietà tra i cittadini» (...) «la nostra Costituzione non contempla un diritto speciale per lo stato di emergenza» (...) «la Repubblica italiana ha attraversato varie situazioni di emergenza e di crisi, dagli anni della lotta armata a quelli più recenti della crisi economica e finanziaria, tutti senza mai sospendere l’ordine costituzionale, ma ravvisando al suo interno gli strumenti idonei a modulare i principi costituzionali in base a specifiche contingenze».

Il nostro ordinamento prevede strumenti di “riequilibrio” quali ad esempio il potere di annullamento da parte dei prefetti delle ordinanze dei sindaci in materia di incolumità dei cittadini e di protezione civile, o il ricorso alle intese con le regioni interessate nel caso delle ordinanze del capo della Protezione civile. Rientra comunque nelle prerogative regionali la possibilità di assumere autonome decisioni relative all’organizzazione ed erogazione delle prestazioni sanitarie. È il caso ad esempio della scelta se effettuare o meno “tamponi” a tutta la popolazione regionale, scelta che non solo deve essere adeguatamente motivata sul piano dell’efficacia clinica, ma che è soprattutto condizionata alle risorse economiche regionali disponibili.

Tanto premesso, considerata l’importanza e l’estrema complessità della materia, l’auspicio è che questa crisi epidemica contribuisca a riaccendere un dibattito costruttivo e meno ideologico che contemperi un federalismo competitivo e solidale che parta dal basso, stimoli le eccellenze e unisca nelle differenze.

CAPITOLO 5

CONCLUSIONI

Il tema del riconoscimento di forme di «autonomia differenziata» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione si è imposto al centro del dibattito sul rapporto tra Stato e Regioni soprattutto a seguito delle iniziative intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

Questo processo, che riguarda al momento in modo più concreto tre realtà regionali, si sta evolvendo nel quadro costituzionale vigente e, in particolare, in attuazione degli articoli 5 e 116. Tali disposizioni, nel rispetto di principio di unità e indivisibilità della Repubblica, promuovono le autonomie e il decentramento, permettendo alle Regioni di attivare maggiori spazi di competenze legislative e amministrative rispetto a quelle ordinarie. Le iniziative promosse dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, sia per l'importanza delle aree da cui provengono, sia in ragione del prevedibile effetto emulativo che possono generare, sono suscettibili di determinare conseguenze significative nell'erogazione dei servizi non solo delle regioni interessate su ambiti sensibili come, ad esempio, quello sanitario, assistenziale e dell'istruzione.

Nei precedenti capitoli si è evidenziato che sebbene l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia possa presentare significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata, l'attuazione stenta a decollare per motivi ordinamentali e di carattere finanziario e conseguentemente per il pericolo che una frettolosa o inappropriata attuazione possa determinare il rischio di far venir meno la salvaguardia del principio dell'unitarietà della Repubblica, del principio solidaristico costituzionalmente riconosciuto.

Il percorso contemplato dalla disposizione potrebbe costituire un'occasione per le Regioni virtuose di realizzare le proprie potenzialità, massimizzando, in termini di

efficienza, la propria specifica vocazione⁸⁸. La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali possono introdurre elementi di dinamismo nel sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. La differenziazione e l'asimmetria possono rappresentare, quindi, uno strumento per potenziare la capacità di programmazione e di sviluppo della singola Regione che ne beneficia e, contestualmente, spinge le altre Regioni ad assumere comportamenti più virtuosi e a seguire le migliori pratiche⁸⁹. L'aspetto interessante è proprio la potenzialità di questa differenziazione, che, da un lato, può rappresentare un'occasione per le regioni virtuose di intraprendere una strada differenziata, da apripista rispetto alle altre, dall'altro, può rappresentare l'occasione di valorizzare, come è stato detto, le specificità regionali. Questa è la finalità meritevole che, però, non deve derivare verso l'acquisizione di ingiustificati privilegi volti ad avviare un federalismo competitivo suscettibile di minare non solo gli equilibri di bilancio e l'assetto efficiente delle pubbliche amministrazioni ma anche la forma stessa della Repubblica⁹⁰. Il rischio di un federalismo competitivo, erroneamente basato su disparità e asimmetrie nel contesto, anche finanziario, di partenza è alla base del ricorrente scontro fra le regioni "ricche" e quelle "povere". Tale scontro è ulteriormente alimentato dalla circostanza che le risorse sono predeterminate e quindi qualsiasi riallocazione comporta un aumento per alcune regioni ed una riduzione per altre. In assenza dei più volte richiamati LEP qualsiasi redistribuzione delle risorse influenzata dalla disomogeneità, sia contingente che strutturale, delle diverse realtà regionali condurrà verosimilmente a risultati distorti,

⁸⁸ Si evidenziano vantaggi in termini di gestione efficiente delle risorse pubbliche, atteso che l'attribuzione di funzioni e competenze a beneficio di determinate Regioni dovrebbe avvenire (questo è l'auspicio) nel caso in cui queste siano in grado di esercitarle meglio di quanto ad oggi riesca allo Stato. Inoltre, tenuto conto delle ampie differenze in termini sociali, economici e demografici che si riscontrano fra i territori, una più forte regionalizzazione delle competenze può favorire un'allocazione più efficiente delle risorse anche attraverso un'offerta di beni e servizi pubblici più conforme alle esigenze e alle preferenze del territorio.

⁸⁹ Fra le potenzialità del sistema, si è altresì fatto riferimento alla capacità di offrire una risposta idonea rispetto a forme di disagio avvertite in alcune Regioni a statuto ordinario (il Veneto) confinanti con Regioni a statuto speciale, tenuto conto che a queste ultime sono assicurate speciali forme e condizioni di autonomia e una più consistente autonomia finanziaria, anche con riferimento alla modalità con cui sono chiamate a contribuire alla finanza pubblica.

⁹⁰ Su tale punto si richiama l'appello alla Unità della Repubblica fatto nel corso della celebrazione della Festa della Repubblica del 2020 dal Presidente Mattarella, riportato oltre.

non soddisfacenti, con nocumento per i cittadini anche con riferimento al principio costituzionale di eguaglianza.

Uno dei punti più delicati del dibattito, infatti, riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, è emersa, inoltre, l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse. Una volta individuate le competenze e le funzioni che, in base alla specificità della singola Regione, costituiscono l'oggetto dell'attribuzione di maggiore autonomia, vanno definite le risorse da riconoscere alle Regioni per lo svolgimento dei nuovi compiti, sulla base di parametri oggettivi quali i costi *standard* o dei fabbisogni *standard*. Ovviamente, come detto, le attribuzioni devono essere operate a invarianza dei saldi di finanza pubblica, ciò vale a dire che le risorse si redistribuiscono fra i livelli di Governo e la redistribuzione non deve comportare un incremento dei livelli di spesa complessiva. Il vincolo di invarianza finanziaria è una delle cause di maggior difficoltà attuativa della norma. Parimenti complessa risulta, inoltre, la ricerca di una soluzione idonea a garantire la stabilità delle risorse per poter mettere al riparo il processo da eventuali esigenze contingenti legate a manovre economiche restrittive (mediante, ad esempio, forme di compartecipazione al gettito dei tributi sui redditi prodotti nel territorio come strumento principale per l'attribuzione delle risorse necessarie).

Oltre agli aspetti finanziari, nei capitoli precedenti ci si è soffermata sugli aspetti procedurali relativi all'attuazione dell'articolo 116, terzo comma evidenziando l'assenza di una disciplina legislativa di completamento delle disposizioni costituzionali, l'assenza di una legge quadro può rivelarsi, e si sta rivelando, un possibile ostacolo all'attuazione della disposizione costituzionale. Da quanto emerso risulta opportuno che la maggiore autonomia sia legata a obiettivi specifici. In particolare, migliorare la qualità della legislazione e dell'azione amministrativa, semplificando la prima e rendendo più efficiente la seconda.

Andrebbero, invece, escluse attribuzioni di prerogative "in bianco" o dai confini troppo ampi, che potrebbero tradursi nell'innalzamento delle potestà regolatorie e dei vincoli all'attività economica su scala regionale, senza, peraltro, una giustificata motivazione. In tale quadro le differenziazioni legislative tra Regioni andrebbero

ben calibrate e armonizzate al fine di non marcare diseguaglianze ma di ridurle a tendere.

Oltre all'individuazione della platea delle funzioni da assumere a riferimento le difficoltà procedurali sono anche connesse alla circostanza che la legge di attribuzione della maggiore autonomia è una legge non solo rinforzata⁹¹ (per via della necessità della maggioranza qualificata di entrambe le Camere), ma anche atipica. La legge ha, infatti, come oggetto il recepimento dell'intesa, di cui, secondo alcuni, non può modificare i contenuti, in analogia a quanto avviene con le leggi che recepiscono le intese volte a disciplinare i rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose diverse da quella cattolica. Si tratta, pertanto, di una legge in senso formale, vincolata all'intesa precedentemente raggiunta tra Governo e Regione. Secondo altri, invece, la legge è emendabile. La questione è aperta. In ogni caso, nelle more del dibattito, per assicurare una maggiore condivisione fra organi costituzionali, potrebbe essere previsto che, una volta definito uno schema di accordo e prima di procedere alla firma, questo sia sottoposto, nella forma di un preaccordo, al Parlamento, che potrebbe esprimere il proprio avviso, segnalando criticità utili ai fini della definizione del testo definitivo dell'intesa.

Nonostante i molti ostacoli rappresentati, a distanza di circa 18 anni dalla riforma del Titolo V della Costituzione, l'attuazione dell'articolo 116, terzo comma non è stata sospesa. Rispetto ad analoghe iniziative assunte da alcune Regioni nel biennio 2007-2008, di cui si è persa traccia con il cambio di legislatura del 2008, quelle in corso presentano elementi differenti. Le richieste avanzate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, infatti, sembrano caratterizzarsi da un elevato livello di concretezza e risultano trasversali, vi è, cioè, una sostanziale condivisione fra la maggioranza delle forze di governo e di opposizione a livello sia nazionale che territoriale sull'utilità dello strumento (condivisione che traballa con il governo Conte-bis). Lo stato delle trattative fra Governo e Regioni è avanzato, come non lo era stato nel biennio richiamato, e questo potrebbe essere di buon auspicio per una corretta e idonea attuazione che tenga conto dell'equilibrio finanziario, dell'esigenza di equità fra i cittadini e della *ratio* della norma che non è quella di

⁹¹ La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la regione interessata

creare un *tertium genus* di regioni ma di cedere alcune funzioni (e non tutte) laddove queste risultano più efficacemente svolte a livello regionale.

In conclusione, si ritiene utile e opportuno richiamare sull'argomento l'appello all'unità del Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, fatto durante le celebrazioni per la Festa della Repubblica del 2 giugno 2020, che sintetizza egregiamente gli aspetti salienti di quanto sino ad ora scritto: *“Siamo chiamati a una prova impegnativa: l'Italia ha le carte in regola per superare la sfida. Non vincerà da solo un territorio contro un altro, non prevarrà una istituzione a scapito di un'altra, ma solo la Repubblica, nella sua unità”*. Secondo il Capo dello Stato, *“decisiva sarà la capacità di tenere insieme pluralità e vincolo unitari”* e continua affermando che *“la libertà dei territori e l'autonomia delle comunità sono un contributo all'unità nazionale, nel quadro di una leale collaborazione tra i diversi livelli istituzionali”*. Da ultimo, riferendosi all'emergenza da Covid-19, il Presidente continua segnalando che *“la stessa lotta alla pandemia ci ha posto di fronte a nuovi interrogativi su come rendere migliore il servizio ai cittadini ed evitare che conflitti e sovrapposizioni tra istituzioni possano creare inefficienze paralizzanti o aprire pericolose fratture nella società”*.

Bibliografia

BALBONI E., *Il concetto di “livelli essenziali e uniformi” come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le Istituzioni del Federalismo* (reperibile, tra l'altro, in http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/balboni.pdf), 2001, 1109.

BOCCACCIO, M. (2020), *L'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione: il regionalismo differenziato*, in Assonime. Note e Studi 6/2020 - 11 febbraio 2020

BOSI P., GUERRA M.C., SILVESTRI P. (2006), *Il finanziamento dei servizi per la non autosufficienza nel quadro della riforma del Titolo V*, in Gori (2006).

BOSI P., GUERRA M.C., SILVESTRI P. (2008), *Le politiche per la non autosufficienza*, in M.C. Guerra e A. Zanardi (2008).

BORDIGNON M. e DOMENICANTONIO F. (2003) *Il federalismo fiscale – Idelson Gnocchi, Collana “Il punto”*.

BIN R. (2019) *Le materie del dettato dell'articolo 116 Cost.*, su www.forumcostituzionale.it, n. 6/2019.

CARAVITA B. (2019), *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, su www.federaslimi.it, n. 13/2019.

CARLASSARE L. (2013), *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo. it*, fasc. 1/2013, p. 10.

CASSESE S., *Scenari costituzionali, politici ed economici*, su www.astridonline.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf.

CAUDURO A., LIBERATI P. (2019), *Brevi note sul servizio universale*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 1/2019, p. 131 ss.

CESARONI G., GIOVANNOLA D. (2008), *Formazione delle classi scolastiche e guadagni di efficienza*, paper in XX conferenza SIEP, Pavia 25-26 settembre, [www1.unipv.it/websiep/XX conferenza 2008](http://www1.unipv.it/websiep/XX_conferenza_2008).

COGNO R. (2008), *I LEP nell'assistenza: i servizi sociali non bastano*, IRES Piemonte.

COMINO A., DE MARCO A., NATALINI A. (2010), *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Trattato di Biodiritto- Giuffrè Editore*.

COSTA G, LANDRISCINA T., MARINACCI C., PETRELLI A., VANNONI F. (2008), *I determinanti del fabbisogno di salute e di assistenza*, Quaderni di monitor, n. 3 (dicembre).

Commissione tecnica per la finanza pubblica (2008), *La revisione della spesa pubblica. Rapporto 2008*, Ministero dell'economia e delle finanze, giugno.

DE FELICI P., GIORNI G., RANCI C., SANSONETTI S., STRAME N. (2009), *Definire i livelli essenziali delle prestazioni di assistenza*, i Quid, n. 5, supplemento al n. 5/2009 di "Prospettive sociali e sanitarie", IRS, Milano.

D'ALOIA A. (2004), *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Quaderni del Gruppo di Pisa* (Atti del seminario svoltosi a Pavia il 6-7 giugno 2003), Torino, Giappichelli, 2004, e in *Le Regioni*, 2003, 1064.

De VINCENTI C. (2008), *LEA e costi standard: come uscire dalla "nebulosa"*, "Nel merito", giornale elettronico, 19 novembre 2008.

DI MAJO L., (2020), Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito, pubblicato in "Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti", nr.1/2020 - 4 febbraio 2020.

FARINA A. (2009), *L'autonomia scolastica tra il titolo V della Costituzione e le proposte di riforma del sistema scolastico*, relazione al 45° convegno ANDIS, 30-31 marzo.

FERIOLI E.A. (2006), *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in www.forumcostituzionale.it/side/index3/1068.

FERRAJOLI L. (2019), *Manifesto per l'uguaglianza*, Laterza, Roma-Bari, p. 74.

FONTANA A. (2008), *La rete scolastica: un modello per il numero di studenti per classe nella scuola primaria e secondaria di I grado*, paper presentato alla XX conferenza SIEP, Pavia 25-26 settembre, [www-1.unipv.it/websiep/XX conferenza 2008](http://www-1.unipv.it/websiep/XX%20conferenza%202008).

FORMEZ *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Quaderni n. 46, giugno 2006.

FURLAN, F. (2018), *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, su www.forumcostituzionale.it, n. 11/2018.

GAMBINO S. (2001), *I diritti sociali e la "riforma federale"*, in *Quad. cost.*, 2001, 353.

GIARDA D.P. (1995), *Regioni e federalismo fiscale – Mulino 1995*.

GIARDA D.P. (2005), *L'esperienza italiana di federalismo fiscale - Mulino 2005*.

- GIARDA D.P. (2009), *Il sistema italiano di federalismo fiscale – Treccani 2009*.
- GIGLIONI F. (2005), *I servizi sanitari*, in *Welfare e federalismo*, in L Torchia Welfare e federalismo. Bologna. Il mulino 2005, 19.
- GORI C. (a cura di) (2006), *La riforma dell'assistenza ai non autosufficienti*, Bologna Mulino.
- GORI C. e ZANARDI A. (2008), *Le politiche sociali in un contesto di federalismo fiscale*, in GUERRA M.C. e ZANARDI A (2008).
- GUAZZAROTTI A. (2019), *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in Rivista AIC n. 3/2019
- GUERRA M.C. (2008), *Federalismo, in gioco il finanziamento dei Lep*, in *Guida agli enti locali*, 2008.
- GUERRA M.C. e ZANARDI A. (2008), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Il Mulino, Bologna.
- IFEL (2008), *Economia e finanza locale*, Rapporto 2008.
- ILACQUA A., (2020), *Il ruolo del Parlamento e l'emendabilità delle Intese (art. 116, 3° co., Costituzione) - pubblicato in "Federalismi.it", fascicolo n.5/2020 - 4 marzo 2020*
- ISAE (2004), *Rapporto annuale 2004 sull'attuazione del federalismo*, febbraio.
- LAGRAVINESE R. e RESCE G. (2020), *La Sanità nel Mezzogiorno tra crisi economica e vincoli finanziari*, in Coco G. De Vincenti C., *Una questione nazionale: il Mezzogiorno da "problema" a "opportunità"*, Il Mulino, Bologna.
- LEONE L., (2006), *Una concezione multidimensionale dei livelli essenziali*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, n. 13 (luglio-agosto).
- LUCIANI M., (2002) *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, in *Sanità Pubblica 2002*.
- LUCIANI M., (2011), *I livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria tra Stato e Regioni*, in E. Catelani, G. Cerrina Feroni, M.C. Grisolia ,in *Diritto alla salute tra uniformità e differenziazione. Modelli di organizzazione sanitaria a confronto*, Torino, Giappichelli, 2011.
- MANGIAMELI S. (*Il Regionalismo differenziato e la salvaguardia degli interessi nazionali*, sul sito www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf).
- MALIZIA R, (2004), *I livelli essenziali delle prestazioni*, in ISAE (2004), cap. 7.

MAPELLI V. (2007), *Una proposta di ripartizione del fondo sanitario tra le regioni*, in *Politiche sanitarie*, n. 1.

MAPELLI V (2009), *Qualità e non quantità per i valori di riferimento*, in “Il sole 24 ore Sanità”, n. 17, 5-11 maggio 2009.

Ministero dell’economia e delle finanze - Ministero dell’istruzione (2007), *Quaderno bianco sulla scuola*, settembre.

MURARO G. (2008), *Alla ricerca del costo standard*, www.lavoce.info, 16 ottobre.

NIGRO M., in *Studi sulla funzione organizzatrice della pubblica amministrazione*, Milano, Giuffrè, 1966, 67;

PAJNO S: (2020) *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, pubblicato i “Federalismi. It”, fascicoli n. 5/2020.

PIZZETTI F. (2003), *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, 600.

RIVOSECCHI G. (2019), *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019;

TORCHIA L. (2005) *I servizi sanitari nella Premessa a Welfare e federalismo*, L. Torchia (cur.), Bologna, il Mulino, 2005, pp. 10, 14 e 15.

TUBERTINI C. (2008), *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, BUP, Luglio 2008.

ZANARDI A., (2017) *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11/2017.

Testi allegati all'ordine del giorno della seduta n. 339 di mercoledì 13 maggio 2020: *Mozioni concernenti iniziative volte al superamento delle limitazioni delle libertà costituzionalmente garantite e delle criticità normative emerse in relazione alla gestione dell'emergenza da covid-19.*

Dossier Senato della Repubblica - Servizio Studi *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia Romagna, Lombardia e Veneto n°1057305* <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1057305/index.html>

Dossier Senato della Repubblica - Servizio Studi *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto n.1067303* <https://temi.camera.it/dossier/index.html/senato-della-repubblica->

servizio-studi-br-regionalismodifferenziato-e-accordi-preliminari-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-1.html

CICLO DI AUDIZIONI SUL FEDERALISMO DIFFERENZIATO PRESSO LA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

- Audizione della Ministra per gli affari regionali e le autonomie, Erika Stefani, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale - *giovedì 21 febbraio 2019*
- Audizione di Stefano Bonaccini, Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e Presidente della Regione Emilia-Romagna, e di Davide Carlo Caparini, Coordinatore della Commissione Affari finanziari della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *giovedì 07 marzo 2019*
- Audizione in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, di Franca Biglio, Presidente dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia, e di Vito Mario Burgio, consulente dell'Associazione Nazionale Piccoli Comuni d'Italia - *mercoledì 20 marzo 2019*
- Audizione in materia di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, del Presidente Dott. Antonio Dorrello e dell'Amministratore delegato Prof. Vincenzo Atella della SOSE - Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A., partecipata dal Ministero dell'economia e delle finanze, e di Marco Stradiotto responsabile Analisi della Finanza Pubblica della SOSE - *giovedì 21 marzo 2019*
- Audizione del Presidente della Regione Lombardia, Attilio Fontana, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 27 marzo 2019*
- Audizione del Presidente della Regione Veneto, Luca Zaia, in materia di autonomia finanziaria delle Regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 03 aprile 2019*
- Audizione della Ministra della salute, On. Giulia Grillo, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 10 aprile 2019*
- Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze, Professore Giovanni Tria, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *giovedì 18 aprile 2019*
- Audizione della Ministra per il Sud, Sen. Barbara Lezzi, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *giovedì 09 maggio 2019*

- Audizione del Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri, On. Giancarlo Giorgetti, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 29 maggio 2019*
- Audizione del Prof. Giampaolo Arachi, Presidente della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard (CTFS), in materia di attività, metodologie ed elaborazioni relative alla determinazione dei fabbisogni standard delle Regioni e degli enti locali - *giovedì 06 giugno 2019*
- Audizione del Prof. Alessandro Petretto, Professore emerito di economia pubblica presso l'Università degli Studi di Firenze, del Prof. Alberto Lucarelli, Professore di diritto costituzionale presso l'Università degli Studi di Napoli «Federico II» e del Prof. Enzo Balboni, Professore emerito di istituzioni di diritto pubblico presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 12 giugno 2019*
- Audizione del Prof. Antonio Saitta, Professore di diritto costituzionale presso l'Università di Messina, del Prof. Gianfranco Viesti, Professore di economia applicata presso l'Università di Bari e della Prof.ssa Barbara Randazzo, Professoressa di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Milano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *giovedì 13 giugno 2019*
- Audizione del Prof. Ernesto Longobardi, Professore di scienza delle finanze presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, e della Prof.ssa Giovanna Petrillo, Professoressa di diritto tributario presso il dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *giovedì 20 giugno 2019*
- Audizione di Alberto Zanardi, Consigliere dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 17 luglio 2019*
- Audizione del Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie, On. Francesco Boccia, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 13 novembre 2019*
- Audizione del Ministro per il Sud e la Coesione territoriale, Dott. Giuseppe Luciano Calogero Provenzano, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione - *mercoledì 11 dicembre 2019*

- Audizione del Ministro per i Rapporti con il Parlamento, On. Federico D'Incà, su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione
- *mercoledì 26 febbraio 2020*

SITOGRAFIA

- www.portalefederalismofiscale.gov.it
- <https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1107714.pdf>
- <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01008590.pdf>
- [www.forumcostituzionale.it, n. 11/2018](http://www.forumcostituzionale.it)
- www.astrid-online.it/static/upload/acf2/acf21b5ea2d9375eb19e86c17bb3968.pdf
- www.astrid-online.it/static/upload/cf2/acf21b5ea2d69375eb19e86c17bb3968.pdf
- <http://www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/studi-ricerche-e-relazioni/index.html>
- <https://parlamento18.camera.it/163>
- <https://www.portalefederalismofiscale.gov.it/portale/>
- [http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/trasferimenti_finanziari_a_carico_del_bilancio/federalismo amministrativo_e_fiscale/](http://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONEI/attivita_istituzionali/formazione_e_gestione_del_bilancio/trasferimenti_finanziari_a_carico_del_bilancio/federalismo_amministrativo_e_fiscale/)
- <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/copaff/index.html>
- <https://www.sose.it/it/commissione-bicamerale-lattuazione-del-federalismo-fiscale>
- http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/rivista_6_2001/balboni.pdf
- [www-1.unipv.it/websiep/XX conferenza 2008](http://www-1.unipv.it/websiep/XX_conferenza_2008)
- <http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/CITT/CITTADINO-Percorsi-federalismo-amm.pdf>
- <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/1057305/index.html>

- <https://temi.camera.it/dossier/index.html/senato-della-repubblica-servizio-studi-br-regionalismodifferenziato-e-accordi-preliminari-regioni-emilia-romagna-lombardia-e-1.html>