

**CONFERENZA DEI PRESIDENTI  
DELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE  
DELLE REGIONI E DELLE  
PROVINCE AUTONOME**

## **LE PAROLE-CHIAVE DEL FEDERALISMO FISCALE**

**ISSiRFA – CNR  
ISTITUTO DI STUDI SUI SISTEMI REGIONALI, FEDERALI  
E SULLE AUTONOMIE “Massimo Severo Giannini”**

**ROMA, OTTOBRE 2009**

# INDICE

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE .....	iii
1. L’AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI NELLA LETTURA DELLA CORTE COSTITUZIONALE .....	1
2. IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: STATO ATTUALE E PROSPETTIVE .....	17
3. FOCUS SULLE MATERIE PROTETTE DA LIVELLI ESSENZIALI .....	36
3.1 SOLIDARIETÀ NAZIONALE: I LIVELLI ESSENZIALI DI PRESTAZIONE (LEP) .....	36
3.2 ASSISTENZA PUBBLICA: AMBITO ATTUALE DEGLI INTERVENTI DELLE REGIONI .....	38
3.3 SANITÀ: UN’ANALISI COMPARATA .....	44
3.4 IL SISTEMA INTEGRATO DI ISTRUZIONE E FORMAZIONE PROFESSIONALE.....	49
4. FOCUS SULLE “ALTRE MATERIE”: IL CASO DELLE ATTIVITÀ PRODUTTIVE .....	55
5. RESPONSABILIZZAZIONE, EFFETTIVITÀ, TRASPARENZA: L’ESPERIENZA DEI MECCANISMI PREMIALI NELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA .....	63
6. RACCORDI MULTILIVELLO: LE CONFERENZE .....	71

## **CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE**

“Primo sì al federalismo”, “Federalismo, ultimo *round*”, “Federalismo, pronti allo *sprint* finale”, “Federalismo al traguardo”, “Il federalismo è legge”.

Nonostante le apparenze, questi titoli giornalistici non si riferiscono, all’adozione della legge costituzionale che nel 2001 ha riformato il tit. V Cost., né all’approvazione in ultima lettura del testo di legge costituzionale, di cinque anni successivo, che conteneva la c.d. “riforma della riforma”: testo – com’è noto – arenatosi nell’impatto con il “no” referendario del giugno 2006. Essi hanno ad oggetto la legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*.

Ebbene, non ci vuole una particolare competenza giuridico-costituzionale, per rilevare la discutibilità di tali intitolazioni: non solo perché è assai dubbio che nel nostro Paese si sia instaurato un sistema autenticamente federale (ed è altrettanto dubbio che questo obiettivo potesse conseguire alla riforma della riforma appena citata); ma anche per la ragione che, quand’anche le cose stessero diversamente, il “federalismo italiano” non sarebbe nato da una legge di attuazione del titolo V, ma dalla legge costituzionale che lo ha novellato.

L’improprietà, però – come i *lapsus* di cui scriveva Sigmund Freud nel 1904 –, è tutt’altro che insignificante. Essa costituisce la spia di ragioni profonde, assolutamente non banali.

Essa si lega anzitutto alla giusta consapevolezza che la finanza regionale costituisce – per riprendere la metafora usata da uno dei nostri maggiori padri costituenti: Costantino Mortati – la *pietra angolare* dell’intero edificio autonomistico. È, infatti, una constatazione al limite dell’ovvietà che i mezzi finanziari di cui le Regioni dispongono non possono non riflettersi sul contenuto delle decisioni politiche dalle stesse adottabili nell’esercizio delle competenze loro riconosciute. È, ad esempio, evidente che, se la Regione può contare su un livello elevato di finanziamenti, può decidere di offrire servizi di elevata qualità, mentre, se le risorse sono limitate, è costretta a ridurre corrispondentemente gli *standard* qualitativi dei servizi che eroga. Il che non può non riflettersi sullo stesso spessore dell’autonomia *politica* di cui essa è costituzionalmente dotata.

Su queste basi, può ben dirsi che, se non è sciolto il nodo della finanza, lo stesso “federalismo” (se così lo si vuole chiamare) risulta, in larga misura, depotenziato.

Ma il *lapsus* ha anche un’altra, meno ovvia, spiegazione, la quale affonda le sue radici in un’elaborazione politico-scientifica che in Italia si è sviluppata con notevole intensità a partire soprattutto dagli anni ’70 dello scorso secolo.

Mi riferisco alle riflessioni sullo stretto legame tra il prelievo fiscale disposto direttamente dalle Regioni (o, in altre parole, la loro potestà tributaria) e la responsabilità politica dei rispettivi organi di governo nei confronti delle collettività sottostanti. A tale stregua, l'antica massima inglese "no taxation without representation" può essere letta anche in prospettiva rovesciata, per sottolineare come non sia soltanto il carattere democratico-rappresentativo del decisore a legittimare il prelievo fiscale, ma che sia questo – se così ci si può esprimere – a conferire alla rappresentanza politica pienezza di significato. La massima che si ottiene da questo rovesciamento di prospettiva – *no representation without taxation* – è espressione della consapevolezza che, se una rappresentanza politica non incide sulle sostanze dei suoi elettori, la vigilanza democratica di questi risulta fatalmente attenuata.

Com'è noto, questa impostazione non è universalmente accolta. Non mancano, infatti, ordinamenti federali nei quali il potere impositivo degli Stati membri è scarsamente rilevante, se non praticamente inesistente. Un esempio al riguardo è costituito dalla Germania.

Nel nostro Paese, tuttavia, l'idea che elemento essenziale del federalismo fiscale sia l'autonomia impositiva degli enti cui è riconosciuto è stata metabolizzata in modo profondo. Essa, non solo, ha alimentato le critiche di cui era fatto oggetto il sistema di finanziamento concretamente instauratosi anteriormente alla riforma del titolo V, ma ha anche costituito la più robusta fonte d'ispirazione del nuovo art. 119.

A tale disposizione si deve la *trasfigurazione* della categoria dei tributi "propri", i quali non trovano più – come accadeva in precedenza – il proprio *ubi consistam* nella destinazione del gettito alle Regioni, ma nella circostanza di essere da queste *stabiliti ed applicati*. Il debito di tale "trasfigurazione" nei confronti dell'elaborazione teorica sopra richiamata non potrebbe essere più trasparente.

Non è, tuttavia, questa la sola novità della nuova disciplina costituzionale. Ad essa si affiancano il principio della territorialità delle entrate, il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle istituzioni territoriali, il divieto di vincoli di destinazione per i finanziamenti a carico del fondo perequativo, la finalizzazione degli interventi "speciali" ad obiettivi elencati in Costituzione... Il tutto in un quadro di estensione delle nuove prerogative e garanzie costituzionali agli enti locali in senso stretto – Comuni, Province e Città metropolitane –, ovviamente nei limiti in cui ciò è tecnicamente possibile (si pensi alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost.).

È noto che questa disciplina gode di un diffuso apprezzamento, significativamente confermato dalla circostanza che essa non sia stata messa in discussione dalla “riforma della riforma” costituzionale che si è ricordata in apertura.

È, inoltre, altrettanto noto che i ritardi accumulatisi sul versante della sua attuazione legislativa hanno pesato non poco sul dispiegarsi delle potenzialità della complessiva riforma costituzionale di cui fa parte. E questo – si badi – nonostante la scelta della Corte costituzionale di valorizzarne gli aspetti immediatamente applicabili.

È questa la ragione per la quale – con un’ enfasi comprensibile – nell’adozione della prima legge attuativa (la legge di delega ricordata all’inizio) si è potuto ravvisare, non già, l’inizio di un, non facile, processo d’attuazione, ma, più semplicemente, l’avvento del “federalismo”.

\* \* \*

In questa fase, una ricognizione delle “parole-chiave” del federalismo fiscale, considerato nei diversi aspetti in cui è scomponibile, appare operazione non inutile.

Attraverso essa, gli autori del volumetto che si licenzia – frutto della collaborazione tra l’ISSIRFA-CNR e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome – confidano di fornire ad un pubblico non solo specialistico le coordinate fondamentali del quadro di riferimento: un quadro, che si è venuto stabilizzando, per effetto, oltre che della nuova disciplina costituzionale, della giurisprudenza della Corte, dell’esperienza maturata in settori strategici (come sanità od attività produttive), del mandato conferito dal legislatore “delegante” al legislatore “delegato”.

L’impostazione e l’elaborazione del lavoro sono frutto di discussione e decisione comune. I capitoli sono redatti, nell’ordine, da: Laura Ronchetti (cap. 1); Enrico Buglione (cap. 2); Antonio Ferrara (cap. 3.1); Giulia M. Napolitano (cap. 3.2); Gorge France (cap. 3.3); Chiara Cavallaro (cap. 3.4); Aida G. Arabia e Carlo Desideri (cap. 4); Sofia Mannozi (cap. 5); Vincenzo Santantonio (cap. 6).

*Antonio D’Atena*

# **1. L'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLE REGIONI NELLA LETTURA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

## **1.1. Introduzione**

### 1.1.1 Il ruolo della giurisprudenza costituzionale

In attesa della concreta attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni sancita dall'art. 119 della Costituzione, la riflessione e il dibattito sul federalismo fiscale non possono che appellarsi ad alcuni dei punti fermi posti dalla giurisprudenza costituzionale. La lettura che la Corte costituzionale ha dato del federalismo fiscale delineato in Costituzione, a partire dal contenzioso che in materia si è svolto tra lo Stato e le Regioni, offre infatti preziose indicazioni per orientarsi sullo stato del regionalismo in Italia.

La connessione tra autonomia politica e autonomia finanziaria delle Regioni è sempre stata considerata un elemento essenziale per la realizzazione dell'indirizzo politico regionale. Se per autonomia finanziaria si è sempre inteso che alla titolarità di funzioni e poteri debba accompagnarsi la sussistenza dei mezzi per esercitarli e che tale esercizio debba avvenire con libertà nella spesa, in seguito alla riforma del Titolo V, si è posto in evidenza che accanto alla libertà di spesa vada garantita anche la libertà di stabilire entrate proprie.

S'intende, in modo necessariamente sintetico, dare conto di quanto e come la giurisprudenza costituzionale abbia svolto un ruolo di supplenza del legislatore incaricato di dare attuazione al federalismo fiscale. Dapprima si vaglierà l'orientamento seguito in materia di autonomia di spesa delle Regioni, il profilo più tradizionale della autonomia regionale; in seguito si affronteranno i temi sollevati dall'autonomia di entrata, che troveranno attuazione solo con i decreti legislativi previsti dalla legge delega n. 42 del 2009.

Accanto ai profili dell'autonomia regionale in tema di entrata e di spesa per soddisfare le esigenze delle singole comunità territoriali, si pone l'inderogabile questione della solidarietà nazionale e della uguaglianza tra i cittadini residenti in tutto il territorio nazionale. Quest'altra faccia del federalismo fiscale coinvolge, non solo i profili finanziari della solidarietà e dell'uguaglianza propri della "perequazione" di competenza esclusiva dello Stato, ma molti principi supremi del nostro ordinamento costituzionale che non potranno essere in questa sede analizzati.

### 1.1.2. I parametri costituzionali del federalismo fiscale

Se lo Stato è legittimato a impugnare una legge regionale per contrasto con qualsiasi norma costituzionale, le Regioni possono lamentare la lesione delle proprie competenze costituzionalmente previste con particolare riferimento, oltre agli articoli 117, 118, proprio all'art. 119 Cost.

«Il contrasto con norme costituzionali diverse», infatti, dalle Regioni «può essere efficacemente addotto soltanto se esso si risolve in un'esclusione o una limitazione dei poteri regionali»<sup>1</sup>.

In base ai parametri costituzionali richiamati, sul piano finanziario gli enti locali e le Regioni hanno:

- “autonomia finanziaria di entrata e di spesa” (art. 119, primo comma)
- e “risorse autonome” (art. 119, secondo comma).

Allo Stato spetta, invece, la competenza:

- nella materia esclusiva di «sistema tributario dello Stato» e «perequazione delle risorse» (art. 117, secondo comma, lettera e);
- nella materia concorrente «il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 117, terzo comma e art. 119, secondo comma)<sup>2</sup>.

### 1.1.3. La conflittualità regionale avverso le leggi finanziarie statali

In difetto dell'attuazione dell'art. 119, la conflittualità intersoggettiva si è particolarmente abbattuta sulla finanza statale.

Le leggi finanziarie statali sono state l'oggetto principale delle impugnative regionali, non solo per numero di ricorsi ma soprattutto per quantità di questioni di legittimità contenute nei singoli ricorsi. Il carattere di provvedimenti omnibus delle finanziarie comporta che i ricorsi contro di esse contengano un gran numero di questioni, spesso prive di omogeneità. Di conseguenza la Corte costituzionale è stata spinta alla loro trattazione separata, facendo registrare, dopo il 2001, un numero crescente di decisioni in materia finanziaria.

---

<sup>1</sup> Cfr. sentt. nn. 50, 62 e 383 del 2005.

<sup>2</sup> Ad esempio, l'innalzamento automatico delle aliquote IRPEF e IRAP in caso di mancata adozione di misure anti-deficit sanitari è stato ricondotto alla competenza esclusiva statale, piuttosto che a quella concorrente (sent. n. 193 del 2007).

## 1.2. Le nuove regole dell'autonomia finanziaria

### 1.2.1 L'attuazione dell'art. 119 sotto il profilo della spesa

Le norme costituzionali sulla disciplina della spesa sono state giudicate di immediata precettività, di modo che, per quanto riguarda la disciplina della spesa ed il trasferimento di risorse dal bilancio statale, lo Stato deve agire in conformità al nuovo riparto di competenze e alle nuove regole<sup>3</sup>.

La Corte ha peraltro constatato che l'autonomia finanziaria delle Regioni «si presenta, in larga misura, ancora *in fieri*» e che, «nell'attuale fase di perdurante inattuazione [...] le Regioni siano legittimate a contestare interventi legislativi dello Stato, concernenti il finanziamento della spesa [...], soltanto qualora lamentino una diretta ed effettiva incisione della loro sfera di autonomia finanziaria»<sup>4</sup>.

### 1.2.2. Autonomia di spesa regionale

Profilo significativo dell'autonomia finanziaria è la libertà di spesa che implica che i mezzi per esercitare le funzioni di cui si è titolari vengano assegnati senza vincoli di destinazione, in modo che il bilancio dell'ente possa consistere in un momento di scelta, di indirizzo politico delle Regioni.

Qualora le risorse vincolate assumessero un peso consistente nel complesso delle entrate disponibili, la Regione non avrebbe modo di esprimere un proprio indirizzo ma si limiterebbe a erogare somme la cui destinazione sarebbe già vincolata. La lesione dell'autonomia regionale deriverebbe dal vincolo in sé, che comprimerebbe in modo illegittimo le scelte programmatiche delle Regioni, anche qualora non dovesse determinare una sottrazione delle risorse regionali.

L'autonomia di spesa consiste, per contro, anche nella facoltà della Regione di avvalersi solo «in parte delle disponibilità concesse e di ritoccare al ribasso i limiti massimi, non spendendo, o spendendo meno, rispetto al tetto stabilito da parte dello Stato indicando categorie di spesa destinate ad abbattere il tetto massimo delle spese sostenibili dagli enti locali con carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto all'elencazione contenuta nella legge statale» (sent. n. 275 del 2007).

---

<sup>3</sup> Sentt. nn.16 e 49 del 2004.

<sup>4</sup> Sentt. nn. 216 del 2008, 94 del 2009.

### 1.2.3. Divieto dei vincoli di destinazione statali

I criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale non consentono più finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale. Non è, quindi, consentito allo Stato prevedere in materie di competenza legislativa regionale residuale o concorrente, *nuovi* finanziamenti a destinazione vincolata, *anche a favore di soggetti privati*<sup>5</sup>.

Tali misure, infatti, «possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza»<sup>6</sup>.

Talvolta «la natura sociale delle provvidenze erogate», qualora «ineriscano a diritti fondamentali», ha reso necessario che, nonostante l'annullamento della norma istitutiva di un Fondo statale, «si garantisca, in ossequio ai principi di solidarietà sociale, continuità di erogazione, con conseguente salvezza degli eventuali procedimenti di spesa in corso, anche se non esauriti»<sup>7</sup>.

## 1.3. Dal vincolo di destinazione a quello di spesa

### 1.3.1. Il coordinamento della finanza pubblica e il patto di stabilità

*Limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti sono rappresentate dai principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica che «è, più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (sent. N. 414 del 2004). La natura “finalistica” di tale materia «legittima vincoli alle politiche di bilancio, l'imposizione di vincoli agli enti locali quando lo rendano necessario ragioni di*

---

<sup>5</sup> Sentt. nn. 50 del 2008 e 423 del 2004.

<sup>6</sup> *Ex multis*, sentenze nn. 168 e 99 del 2009; 168, 142, 63, 50 e 45 del 2008; 137 del 2007; 160, 77 e 51 del 2005. Sono stati annullati i seguenti fondi: per le cure palliative (sent. n. 45 del 2008 e 99 del 2009); per interventi di efficienza energetica (sent. n. 168 del 2008); per le imprese in difficoltà (sent. n. 63 del 2008); per l'eliminazione delle barriere architettoniche (sent. 50 del 2008); per l'acquisto di abitazione principale (sent. n. 118 del 2006); per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese (231 del 2005); per i distretti industriali della nautica da diporto (sent. n. 107 del 2005); per la formazione continua (sent. n. 51 del 2005); per le politiche sociali (sent. n. 423 del 2004); in favore degli studenti capaci e meritevoli (sent. n. 320 del 2004); per il sostegno alla progettazione delle opere pubbliche delle Regioni e degli enti locali e quello per la realizzazione di infrastrutture di interesse locale (sent. n. 49 del 2004); per gli asili nido (sent. n. 370 del 2003).

<sup>7</sup> Cfr. le sentt. nn. 423 del 2004 e 370 del 2003 per i finanziamenti a favore delle scuole paritarie e la sent. n. 50 del 2008 per il fondo per l'inclusione sociale degli immigrati e la sent. n. 142 del 2008 per il fondo per la mobilità sostenibile.

*coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali (comprensivi, dunque, della cosiddetta “finanza pubblica allargata”), a loro volta condizionati dagli obblighi comunitari»<sup>8</sup>.*

*In questi anni l’obiettivo prevalente degli interventi di coordinamento della finanza pubblica è stato il contenimento della spesa pubblica. È ormai consolidato l’orientamento secondo cui norme statali che fissano limiti alla spesa delle Regioni e degli enti locali possono qualificarsi principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica.*

Le norme sul cosiddetto “patto di stabilità interno” per gli enti territoriali a giudizio della Corte costituzionale corrispondono, infatti, all’obbligo generale di partecipazione di tutte le Regioni, ivi comprese quelle a statuto speciale, all’azione di risanamento della finanza pubblica (sent. N. 82 del 2007).

Le limitazioni indirette all’autonomia di spesa degli enti sarebbero bilanciate dal previo accordo, in Conferenza Stato-Regioni, quale meccanismo idoneo a garantire il pieno coinvolgimento, sotto l’aspetto della leale collaborazione istituzionale, delle Regioni e delle Province autonome (sent. N. 162 del 2007).

### 1.3.2 Forme del contenimento della spesa pubblica

Limiti di spesa possono essere posti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali alla seguente duplice condizione:

- che pongano obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica, intesi nel senso di un transitorio contenimento complessivo, anche se non generale, della spesa corrente;
- che non prevedano in modo esaustivo strumenti o modalità per il perseguimento dei suddetti obiettivi<sup>9</sup>.

Per contenimento della spesa complessivo, anche se non generale, si intende una non minuta o non trascurabile voce di spesa, «un rilevante aggregato della spesa di parte corrente, che costituisce una delle più frequenti e rilevanti cause del disavanzo pubblico»<sup>10</sup>.

La non esaustività degli obiettivi di contenimento implica che le Regioni siano libere di individuare le misure necessarie e di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa,

---

<sup>8</sup> Cfr. sentt. nn. 399 del 2006, 35 del 2005, 36 del 2004 e 376 del 2003.

<sup>9</sup> Cfr. sentt. nn. 94 del 2009, 289 e 120 del 2008, 412, 169 e 82 del 2007; 88 del 2006, 417 e 449 del 2005, 390 del 2004.

<sup>10</sup> Come ad es. spesa complessiva per il personale (sentt. nn. 94 del 2009, 289 e 120 del 2008, 169 del 2007) e per consumi intermedi (sent. n. 289 del 2008).

lasciando al loro potere discrezionale di decidere come utilizzare le somme a loro disposizione, per quali tipologie di spese e di investimenti<sup>11</sup>.

Secondo l'orientamento della Corte costituiscono, infine, principi di coordinamento della finanza pubblica anche le previsioni di sanzioni volte ad assicurare il rispetto di limiti complessivi di spesa, operanti nei confronti degli enti che abbiano superato i predetti limiti<sup>12</sup>.

### 1.3.3 Controllo sulla gestione finanziaria e amministrativa

Il fenomeno finanziario considerato nel suo complesso attiene alla allocazione delle risorse e, quindi, alla struttura ed alla gestione del bilancio.

In seguito ai vincoli posti dal c.d. "patto di stabilità interno" - i cui contenuti, a partire dalla legge finanziaria 2003, sono stati qualificati come principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica - assume particolare rilievo il controllo sulla gestione finanziaria e il complementare controllo sulla gestione amministrativa, utile per soddisfare l'esigenza degli equilibri di bilancio<sup>13</sup>.

## 1.4 Certezza e sufficienza dei mezzi a disposizione

Secondo la Corte all'art. 119 è sotteso il principio di certezza delle risorse finanziarie (sent. n. 166 del 2008). D'altra parte, è vincolante anche per le Regioni l'obbligo di copertura finanziaria delle spese previsto dall'art. 81, quarto comma, Cost.

La giurisprudenza, tuttavia, non ha avallato la tesi per cui il legislatore statale, nell'esercizio della sua potestà esclusiva in materia tributaria, in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., avrebbe dovuto contemplare, a fronte di misure che ne riducono il gettito fiscale, anche misure compensative in favore delle Regioni che su quel gettito facevano affidamento per finanziare la realizzazione dei propri compiti.

A giudizio della Corte, infatti, deve escludersi che possa «essere effettuata una atomistica considerazione di isolate disposizioni modificative del tributo, senza considerare nel suo complesso

---

<sup>11</sup> Cfr. sentt. nn. 36 e 390 del 2004 e 376 del 2003.

<sup>12</sup> Sentt. nn. 389 e 190 del 2008 e 412 del 2007.

<sup>13</sup> Sent. n. 179 e ord. n. 285 del 2007.

la manovra fiscale entro la quale esse trovano collocazione, ben potendosi verificare che (...) il gettito complessivo destinato alla finanza regionale non subisca riduzioni»<sup>14</sup>.

L'autonomia di spesa presuppone, inoltre, la sufficienza dei mezzi a disposizione per l'esercizio delle proprie funzioni, non solo in relazione alla spesa corrente, ma anche alle ordinarie esigenze di sviluppo della Regione. La Corte ha, infatti, più volte affermato che, «a seguito di manovre della finanza pubblica, possono anche determinarsi riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché esse non siano tali da comportare uno squilibrio incompatibile con le complessive esigenze di spesa regionale e rendano insufficienti i mezzi finanziari dei quali la Regione dispone per l'adempimento dei propri compiti»<sup>15</sup>.

Per tutelare tali profili della loro autonomia finanziaria «le Regioni sono legittimate a denunciare una legge statale che introduca limiti di spesa qualora esista una stretta connessione sussistente tra la spesa interessata dal contenimento e l'equilibrio complessivo della finanza regionale»<sup>16</sup>.

La giurisprudenza della Corte in relazione allo «squilibrio finanziario», tuttavia, impone di:

- non limitarsi a prospettare una mera quantificazione dell'aggravio di spesa determinato dalla misura statale ma di dimostrare che detta misura alteri «gravemente» «il rapporto tra complessivi bisogni regionali e insieme dei mezzi finanziari per farvi fronte»<sup>17</sup>;
- non lamentare il fatto che la riduzione degli stanziamenti sia imposta per lo stesso esercizio finanziario in corso, «con il solo limite della palese arbitrarietà o della manifesta irragionevolezza della variazione»<sup>18</sup>.

## **1.5. L'attuazione dell'art. 119 sotto il profilo delle entrate**

### **1.5.1 Autonomia tributaria delle Regioni**

Il "doveroso" intervento del legislatore statale, più volte invocato dalla Corte costituzionale, di attuazione del nuovo art. 119 avrebbe dovuto riguardare in particolare l'autonomia di entrata: «determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario» definendo «gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente dello Stato, Regioni ed enti locali» (sent. n. 37 del 2004). In attesa del complessivo ridisegno dell'autonomia tributaria delle Regioni e nelle more della fondamentale legislazione statale di coordinamento, gli interventi statali si sono tradotti

---

<sup>14</sup> Cfr. sentt. nn. 155 del 2006, 431 del 2004.

<sup>15</sup> Cfr. sentt. nn. 256 del 2007, 155 del 2006, 431, 381, n. 29 e n. 17 del 2004, 437 e 337 del 2001, n. 507 del 2000, n. 138 del 1999.

<sup>16</sup> Cfr. sentt. nn. 120 del 2008, 169 e 162 del 2007.

<sup>17</sup> Cfr. sentt. nn. 145 del 2008, 29 del 2004; 138 del 1999 e 222 del 1994.

<sup>18</sup> Sent. n. 289 del 2008.

inevitabilmente in una «temporanea e provvisoria sospensione» del potere regionale di utilizzare uno spazio di autonomia nel prelievo tributario<sup>19</sup>.

### 1.5.2. Responsabilità della materia e responsabilità finanziaria

Secondo la Corte costituzionale, grazie a “forme di autofinanziamento”, potrebbe trovare compiuta realizzazione il principio circa il parallelismo tra responsabilità di disciplina della materia e responsabilità finanziaria<sup>20</sup>. A suo giudizio, peraltro, «mal si concilia» con questo principio il ripetersi di interventi legislativi statali di ripiano dei bilanci regionali in materia sanitaria<sup>21</sup>, considerati da alcune Regioni in controtendenza rispetto alla progressiva responsabilizzazione regionale.

Forti sono state le spinte affinché le Regioni fossero messe nella possibilità di decidere in ordine al rapporto complessivo tra entrata e spesa, facendo ricadere sulle collettività locali le conseguenze della loro gestione. In tal modo, non solo si vorrebbe perseguire la responsabilità politica dei rappresentanti delle collettività territoriali ma anche la consapevolezza tra queste ultime del tributo come consapevole partecipazione del singolo alla vita della comunità di cui si è parte.

### 1.5.3. Il nuovo sistema tributario di Stato, Regioni ed altri enti locali

*L'autonomia di entrata regionale comprende la determinazione autonoma sui modi di reperimento delle entrate, ma deve coordinarsi con le esigenze di pubblico interesse e di redistribuzione a livello nazionale che possono essere perseguite attraverso la determinazione delle modalità di prelievo della ricchezza. Anche per questo, il secondo comma dell'art. 119 riguardante i tributi e le entrate propri delle Regioni ed enti locali deve essere letto in combinazione nella materia compresa nella endiadi espressa dalla indicazione di “armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” (art. 117, terzo comma):*

- a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.);
- b) le Regioni hanno potestà legislativa esclusiva nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo ai presupposti d'imposta collegati al territorio di ciascuna Regione, senza che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose (artt. 117, quarto comma, e 120, primo comma);

---

<sup>19</sup> Sent. n. 381 del 2004.

<sup>20</sup> Sentt. nn. 17 del 2004, 355 del 1993.

<sup>21</sup> Sentt. nn. 216 del 2008 e 107 e 168 del 2009.

- c) le Regioni e gli enti locali «stabiliscono e applicano tributi e entrate propri in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento [...] del sistema tributario» (art. 119, secondo comma);
- d) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia del «coordinamento [...] del sistema tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali (art. 117, terzo comma)<sup>22</sup>.

## 1.6. Le risorse regionali

### 1.6.1. Entrate regionali per l'integrale finanziamento delle funzioni

Le risorse che debbono consentire a Regioni ed enti locali di «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (art. 119, secondo, terzo e quarto comma) sono:

- tributi ed entrate proprie, da essi stessi stabiliti secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica;
- compartecipazioni al gettito di tributi statali riscossi sul loro territorio;
- e accesso ad un fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale, da utilizzarsi «senza vincoli di destinazione».

### 1.6.2. Tributi propri derivati *ex art. 117, comma 2, lett. e)*

Contrariamente a quanto previsto nella legge di delega n. 42<sup>23</sup>, secondo la Corte costituzionale, un'imposta non può definirsi «tributo proprio della Regione» qualora sia istituita con legge statale<sup>24</sup> e non ne risulta alterata la natura erariale anche se siano stati attribuiti alle Regioni ad autonomia ordinaria:

- il gettito;
- un limitato potere di variazione dell'aliquota originariamente stabilita;

---

<sup>22</sup> La Corte ha richiamato il contesto normativo richiamato nella sent. n. 102 del 2008.

<sup>23</sup> Art. 7, comma 1, lett. b).

<sup>24</sup> V., tra le altre, le sentenze nn. 296 del 2003, 241, 381 e 431 del 2004 e 155 del 2006.

- l'attività amministrativa concernente l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, il recupero della tassa stessa e l'applicazione delle sanzioni (sent. n. 451 del 2007).

Il tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi, la tassa automobilistica regionale, IRAP e l'addizionale regionale IRPEF sono state, quindi, considerate imposte statali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e) e non tributi propri delle Regioni.

La Corte costituzionale, inoltre, ha constatato che sono limitati anche gli spazi d'autonomia regionale nella disciplina dei tributi sostanzialmente governati dallo Stato (sent. n. 37 del 2004). Sebbene spetti tuttora al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti (sent. n. 193 del 2007), l'intervento statale, tuttavia, non può in genere sopprimere gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali o configurare un sistema finanziario complessivo in contraddizione con l'art. 119 (sent. n. 37 del 2004).

Le Regioni, nei limiti stabiliti dal legislatore, possono realizzare una maggiorazione attraverso un'aliquota sia proporzionale che progressiva dato che il principio della progressività deve informare l'intero sistema tributario ai sensi dell'art. 53 Cost. (sent. n. 2 del 2006). Al contrario non possono stabilire con atto diverso dalla legge le modalità di versamento, modificare le misure sanzionatorie, fissare termini di decorrenza per l'applicazione del nuovo ammontare (sentt. nn. 412 e 413 del 2006), stabilire esenzioni o riduzioni (sent. n. 451 del 2007) o modificare la disciplina dei termini per l'accertamento (sentenze nn. 296, 297 e 311 del 2003) o individuare un soggetto passivo diverso (sent. n. 442 del 2008).

In futuro, in base alla legge delega n. 42 le Regioni potranno intervenire sulle aliquote nei limiti di incremento massimi e prevedere detrazioni per le addizionali e anche esenzioni e deduzioni per gli altri tributi derivati<sup>25</sup>.

### 1.6.3. Tributi propri *ex* artt. 117, quarto comma, e 119, secondo comma, Cost.

Secondo la Corte costituzionale, la previsione del secondo comma dell'art. 119 si riferisce «ai soli tributi istituiti dalle Regioni con propria legge, nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale» (sentt. nn. 241 e 37 del 2004). Sulla base di questa impostazione la Corte ha rilevato, quindi, che non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali.

---

<sup>25</sup> Art. 7, comma 1, lett. c).

La Corte ha ritenuto che non fosse ammissibile, in materia tributaria, «una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale» (sent. n. 37 del 2004). In particolare è fatto divieto alle Regioni di istituire e disciplinare tributi propri aventi gli stessi presupposti dei tributi dello Stato o di legiferare sui tributi esistenti istituiti e regolati da leggi statali<sup>26</sup>.

Per contro, anche in mancanza di una «apposita legge statale di coordinamento», le Regioni possono stabilire autonomamente tributi, in forza del quarto comma dell'art. 117 Cost. a condizione che:

- abbiano presupposti diversi di quelli statali;
- siano in armonia con la Costituzione;
- rispettino i princípi dell'ordinamento tributario “incorporati” in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato<sup>27</sup>.

I princípi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel suo complesso «attengono agli elementi informativi delle regole che presiedono i rapporti e i collegamenti tra il sistema tributario dello Stato, quello delle Regioni a statuto ordinario e quello degli enti locali e presuppongono una legge statale che li fissi espressamente» e «hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria» (sent. n. 102 del 2008)<sup>28</sup>.

#### 1.6.4. Compartecipazioni

La Corte ha condannato la «prosecuzione di una pratica di trasferimento diretto di risorse dal bilancio dello Stato agli enti locali in base a criteri stabiliti dall'amministrazione centrale»<sup>29</sup>.

Secondo la Corte il nuovo art. 119 determina il passaggio dal sistema di finanziamento delle Regioni a statuto ordinario per trasferimenti a carico del bilancio dello Stato a quello che prevede «l'accesso diretto, mediante le c.d. compartecipazioni ad alcuni tributi statali»; ed anzi il modello di finanziamento della finanza regionale sarebbe proprio «incentrato sul sistema della compartecipazione a quote dei tributi statali e non più su trasferimenti» (sent. n. 17 del 2004).

---

<sup>26</sup> Cfr. sentt. nn. 102 del 2008; 451 del 2007; 413, 412, 75 e 2 del 2006; 455, 397 e 335 del 2005; 431 del 2004.

<sup>27</sup> Cfr. sentt. n. 102 del 2008; 37 del 2004; 282 del 2002.

<sup>28</sup> Sulla Imposta regionale sulle plusvalenze delle seconde case ad uso turistico.

<sup>29</sup> Sentt. nn. 16 e 49 del 2004.

## **1.7. Perequazione senza vincolo di destinazione**

La Corte non si è mai occupata espressamente di quanto previsto dal terzo comma dell'art. 119. Ha talvolta espressamente escluso che alcuni finanziamenti statali potessero ricollegarsi al fine della perequazione delle risorse finanziarie, come la previsione di fondi ausiliari per il sostegno e la realizzazione delle opere (sent. n. 49 del 2004) o le disposizioni finanziarie per gli enti locali che miravano solo ad attenuare le conseguenze sanzionatorie del ritardato o mancato pagamento del contributo di costruzione (sent. n. 362 del 2003). Si è limitata a accertare che «la soppressione del fondo sanitario nazionale ha avuto compensazione tramite la previsione di una serie di compartecipazioni regionali a tributi statali e la istituzione di un apposito fondo perequativo nazionale (sent. n. 98 del 2007).

Non di rado le Regioni hanno lamentato che il concetto di «perequazione» fosse uno scudo dietro il quale lo Stato vorrebbe riparare alcuni trasferimenti e regolamentare in dettaglio singole entrate, quando invece dovrebbe «alludere solo al compito, gravante sullo Stato, di compensare le differenze che, in ragione della maggiore o minore ampiezza della base fiscale e del reddito prodotto, gravano sulle singole zone del Paese» (sent. n. 37 del 2004).

La stessa Corte, d'altra parte, ha sottolineato che la competenza statale esclusiva in tema di «perequazione delle risorse finanziarie», ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), della Costituzione, è accorpata nel medesimo titolo di competenza, con la moneta, la tutela del risparmio e dei mercati finanziari, il sistema valutario, i sistemi tributario e contabile dello Stato e la tutela della concorrenza. In questo contesto ogni intervento con finalità di competitività obbliga ad intendere la tutela della concorrenza in quell'accezione dinamica che «giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri» (sent. n. 14 del 2004).

## **1.8. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali**

### **1.8.1. Entrate regionali per scopi ulteriori**

Lo Stato nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali può attuare solo due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario:

- l'erogazione di risorse aggiuntive rispetto alla ordinaria autonomia finanziaria regionale o locale, che presuppone però l'attuazione legislativa di quanto previsto dai primi quattro commi dell'art. 119;

- oppure la realizzazione di interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

Si tenga presente che «la necessità di risorse aggiuntive è postulata dall'art. 119 Cost. per perseguire scopi ulteriori rispetto al normale svolgimento di funzioni e tali da comportare rilevanti aggravii di spesa»<sup>30</sup>.

#### 1.8.2. Interventi speciali di perequazione con vincoli di destinazione

I contributi speciali sono mezzi non predeterminati, non generali e vincolati allo scopo che, piuttosto che incidere sull'autonomia finanziaria delle Regioni, sono espressione dell'interesse generale al superamento degli squilibri territoriali.

Promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, rimuovere gli squilibri economici e sociali, favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni<sup>31</sup> sono indicate come condizioni e finalità che giustificano interventi speciali di perequazione in favore di Regioni ritenute dal legislatore meno dotate, per differenti situazioni di reddito e di sviluppo, di strumenti atti a garantire un'adeguata fruizione di servizi indispensabili.

Questi ultimi devono essere<sup>32</sup>:

- aggiuntivi rispetto al finanziamento integrale (articolo 119, quarto comma) delle funzioni spettanti ai Comuni o agli altri enti;
- non possono essere generici ma devono «riferirsi alle finalità di perequazione e di garanzia enunciate nella norma costituzionale, o comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni»;
- devono «essere indirizzati a determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)» e non alla generalità degli enti.
- quando tali finanziamenti riguardino ambiti di competenza delle Regioni, queste devono essere «chiamate ad esercitare compiti di programmazione e di riparto dei fondi all'interno del proprio territorio»<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> Cfr. sentt. nn. 233 del 2009 e 145 del 2008.

<sup>31</sup> Sent. n. 423 del 2004.

<sup>32</sup> *Ex plurimis*, sentenze n. 45 del 2008, 105 del 2007, 451 del 2006, 219 del 2005 e 16 del 2004.

<sup>33</sup> Cfr. sentt. nn. 451 del 2006, 222 del 2005, 16, 49 e 423 del 2004. Concretizza un esempio di intervento speciale il finanziamento per la diffusione degli *screening* oncologici nelle Regioni meridionali ed insulari (sent. n. 45 del 2008).

### 1.8.3. I fondi statali con vincolo di destinazione ammissibili

I criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale consentono finanziamenti statali di scopo, sulla base della lettera della Costituzione, solo per finalità riconducibili a funzioni di spettanza statale.

Altro «di norma» non è consentito allo Stato (sent. n. 142 del 2008).

La Corte ha, tuttavia, precisato che il titolo di competenza statale che permette l'istituzione di un fondo con vincolo di destinazione non deve necessariamente identificarsi con una delle materie espressamente elencate nel secondo comma dell'art. 117 Cost., ma può consistere anche nel fatto che detto fondo incida su materie oggetto di “chiamata in sussidiarietà” da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost.<sup>34</sup>

La giurisprudenza costituzionale ha anche affrontato l'ipotesi in cui un fondo istituito con legge statale incida su àmbiti non riconducibili ad un'unica materia.

Di fronte a un incrocio tra più materie devono distinguersi due ipotesi:

- se una materia è nettamente prevalente sulle altre, essa determina la competenza legislativa e, qualora questa sia statale, determina anche la legittimità del fondo con vincolo di destinazione;
- se, invece, non vi è una materia sicuramente prevalente, riconducibile alla competenza dello Stato, si applica il principio di leale collaborazione, che impone alla legge statale di predisporre adeguati strumenti di coinvolgimento delle Regioni, a salvaguardia delle loro competenze<sup>35</sup>.

Gli strumenti di leale collaborazione a seconda del maggiore o minore impatto dell'intervento finanziario statale sulle competenze regionali (sent. n. 6 del 2004) possono assumere, rispettivamente, due forme:

- l'intesa (es. i fondi per lo sviluppo del turismo e per la mobilità dei disabili)<sup>36</sup>
- il parere (es. il fondo contro la violenza sessuale e di genere)<sup>37</sup>.

Qualora il fondo, seppur in materia non di spettanza statale, sia caratterizzato da un «generico contenuto precettivo» non sarebbe lesivo della sfera di autonomia regionale (sentt. nn. 453 del 2007 e 50 del 2008).

---

<sup>34</sup> La chiamata in sussidiarietà si verifica quando sia necessario attribuire con legge funzioni amministrative a livello centrale, per esigenze di carattere unitario, e regolare al tempo stesso l'esercizio di tali funzioni – nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza – mediante una disciplina «che sia logicamente pertinente e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tali fini» (*ex plurimis*, sentenze nn. 168 del 2008; 6 del 2004, 155 e 31 del 2005; 303 del 2003).

<sup>35</sup> Cfr. sentt. nn. 63 e 50 del 2008; 201 del 2007; 211 e 133 del 2006.

<sup>36</sup> Nelle sentt. nn. 94 del 2008 e 13 del 2009 e la 124 del 2009.

<sup>37</sup> Nella sent. n. 50 del 2008.

## **1.9. Vincolo dell'indebitamento e patrimonio**

Per quanto riguarda, inoltre, il vincolo del ricorso all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento di cui al sesto comma dell'art. 119, spetta allo Stato fornire discrezionalmente, ma nel rispetto del principio di legalità sostanziale, la definizione di «indebitamento» e «spese di investimento» che valgano in modo uniforme per tutti gli enti (sent. n. 425 del 2004), comprese le Regioni a statuto speciale.

I beni demaniali o patrimoniali dello Stato, infine, resteranno a tutti gli effetti nella piena proprietà e disponibilità dello Stato fino a quando non saranno adottati i «principi generali determinati dalle leggi dello Stato» secondo i quali, ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 119, verrà attribuito agli enti autonomi un proprio patrimonio (sent. n. 427 del 2004).

## **1.10. Conclusioni**

Nonostante la Corte costituzionale abbia posto l'accento con particolare determinazione sulle nuove forme di gestione in proprio dei tributi, i profili di federalismo fiscale che maggiormente valorizzano il ruolo degli enti territoriali senza penalizzarli attengono alla gestione attiva del proprio bilancio. In questa prospettiva limitare il federalismo a una questione prettamente fiscale, incentrata sulla volontà di lasciare sul territorio il gettito dei tributi ivi riscossi, nasconde il cuore di ogni fenomeno federativo: il tentativo di assicurare a tutte le Regioni e ai loro abitanti una stabilità, adeguatezza e prevedibilità delle entrate in modo da garantire a tutti un analogo accesso ai diritti.

Il collegamento tra momento impositivo e autonomia di spesa, caratteristica di ogni sistema rappresentativo, d'altra parte, non può essere ridotto alla sola istituzione di entrate nuove, che neanche in futuro potranno essere istituite a livello regionale per i medesimi presupposti di quelle erariali.

Sarà inevitabile spostare la riflessione sul terreno dei maggiori ambiti di autonomia consentiti sui tributi derivati, peraltro riconosciuti dalla legge delega n. 42, con la possibilità di intervenire sulle aliquote nei limiti di incremento massimi e prevedere esenzioni, deduzioni e detrazioni senza che il relativo gettito possa essere assoggettato a vincoli di destinazione.

Diversamente dalla Corte costituzionale, inoltre, il legislatore di delega ha stabilito che non sia legittimo ridurre i tributi propri derivati, senza contestualmente prevedere una fonte tributaria sostitutiva.

Ciò non toglie che, come aveva previsto la Corte, le compartecipazioni ai tributi erariali resteranno probabilmente il fulcro del sistema di finanziamento delle Regioni.

## **2. IL FEDERALISMO FISCALE IN ITALIA: STATO ATTUALE E PROSPETTIVE**

### **2.1 Premessa**

La legge 5 maggio 2009 n. 42 individua una serie di principi per una profonda riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali, delegando il governo ad attuarli con appositi provvedimenti normativi. Quando questi ultimi saranno stati adottati – cosa che richiederà un periodo di almeno due anni - il modello di federalismo fiscale risulterà coerente con il Titolo V della Costituzione (e, in particolare, con l'art. 119) – come modificato nel 2001 con la legge costituzionale n. 3.

La legge 42 è un provvedimento complesso (10 Capi, 29 articoli, 80 commi e 84.376 caratteri) e interviene in ambiti molteplici: oltre che sulla finanza degli enti territoriali, detta norme per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, istituisce nuovi organismi di raccordo tra Stato e regioni, definisce la procedura transitoria per l'istituzione delle città metropolitane e riconosce alla città di Roma, in quanto capitale della Repubblica, particolari funzioni e una speciale autonomia finanziaria.

Qui, tuttavia, non si vuole entrare nel merito dell'intero provvedimento.

Piuttosto, con specifico riguardo al tema del federalismo fiscale, si intende, in modo necessariamente sintetico, mettere in evidenza la portata innovativa della legge n. 42. A questo scopo: nel paragrafo 2 si richiamano le caratteristiche del sistema attuale di finanziamento di regioni ed enti locali in Italia, effettuando, ove possibile, comparazioni con altri Paesi; nel paragrafo 3 si sottolineano i problemi sul tappeto prima della riforma; e, nel paragrafo 4, ci si sofferma sulle prospettive di soluzione a tali problemi offerte dalla legge. Una sintesi dei risultati conclude il lavoro.

### **2.2 Caratteristiche del modello attuale di finanziamento degli enti territoriali**

#### **2.2.1 Aspetti presi in esame**

In termini economici, il decentramento di funzioni si giustifica in quanto dovrebbe consentire di ottenere:

- un miglioramento dell'efficacia della spesa pubblica, cioè una migliore soddisfazione dei bisogni dei cittadini;

- un miglioramento dell'efficienza e dell'economicità della spesa pubblica, cioè una riduzione dei costi per unità di output e una riduzione degli sprechi.

Da questo punto di vista, in genere, sono considerate rilevanti almeno le caratteristiche seguenti:

- il livello di decentramento della spesa pubblica, che dovrebbe essere significativo per rendere consistenti i miglioramenti attesi sulla gestione delle risorse;
- il livello di decentramento tributario, che, pur non potendo mai essere, per una serie di motivi, uguale al decentramento delle spese, non dovrebbe discostarsene troppo, al fine di permettere che almeno una parte delle attività degli enti sia finanziata con il gettito fiscale prodotto nel territorio di ciascuno, cioè con entrate tributarie “geografiche”;
- le caratteristiche del sistema di perequazione che, integrando le entrate tributarie geografiche degli enti territoriali – necessariamente correlate, a parità di aliquote, al livello di sviluppo economico dell'area in cui ciascuno è localizzato - dovrebbe consentire a tutti gli enti, che raggiungano un livello standard di efficienza, di offrire ai cittadini un livello comparabile di servizi, ponendo a loro carico un onere fiscale tendenzialmente uniforme;
- il livello di autonomia tributaria, che dovrebbe essere consistente per permettere ai singoli enti di soddisfare le preferenze locali circa il livello di spesa pubblica e di raggiungere il pareggio di bilancio con mezzi ordinari, nonché per incentivare i cittadini a vigilare sulla gestione delle risorse;
- il livello di autonomia di spesa, che pure dovrebbe essere elevato per consentire agli enti di decidere l'allocazione funzionale delle risorse più adatta alle preferenze locali e di ottimizzare le modalità di gestione dei servizi e delle competenze.

L'attuale sistema di finanziamento degli enti territoriali in Italia – cioè quello precedente la riforma di cui alla legge n. 42 del 2009 – possiede tali caratteristiche?

### 2.2.2 Decentramento delle spese

Il livello di decentramento delle spese, in Italia, è senza dubbio rilevante. Nel 2005 - ma la situazione da allora non è cambiata in modo significativo - gli enti territoriali (regioni, comuni e province) gestivano il 31% del totale della spesa pubblica, valore che sale ad oltre il 50% se si considerano le uscite dello Stato al netto delle spese per interessi sul debito pubblico e di quelle per oneri previdenziali<sup>38</sup>. Il riferimento al 2005 consente di confrontare i dati per l'Italia con quelli di altri paesi OCSE: nella maggior parte di questi, il livello di decentramento delle spese non supera il 35% e, oltre il 40%, si collocano, in ambito europeo, solo la Svezia, la Spagna e la Danimarca (cfr.

---

<sup>38</sup> I dati citati nel testo derivano da nostre elaborazioni sui Conti Pubblici territoriali del Dipartimento Politiche per lo sviluppo del Ministero dell'economia.

grafico 1). Inoltre l'Italia, rispetto al 1995, con un più 7%, figura tra i quattro paesi che hanno fatto registrare il maggior tasso di incremento del livello di decentramento<sup>39</sup>.

Il decentramento, inoltre, è particolarmente consistente per le spese in conto capitale – dove raggiunge il circa il 70% (cfr. grafico 2) - e in alcuni settori funzionali: sanità (dove arriva al 98%), tutela del territorio, trasporti, viabilità, e interventi a sostegno delle attività produttive in materia di agricoltura, turismo e commercio (cfr. grafico 3).

Per quanto riguarda il decentramento funzionale, l'Italia presenta alcune particolarità rispetto alla media dei Paesi OCSE, soprattutto in sanità (dove il dato del 98% per l'Italia è nettamente superiore alla media OCSE, pari al 39%) e in istruzione, per la quale si verifica il fenomeno opposto (38%, contro una media OCSE di circa il 60% (cfr. grafico 4). Per quest'ultima materia è tuttavia lecito prevedere un sensibile aumento del livello di decentramento, quando sarà stato completato l'ulteriore trasferimento di funzioni previsto dalla riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione.

### 2.2.3 Decentramento tributario

Il livello di decentramento tributario può, a prima vista, apparire modesto. Pur essendo sensibilmente aumentato rispetto al 1995, resta il fatto che, attualmente, a fronte di un decentramento delle spese pari a circa il 50%, il gettito tributario direttamente attribuito agli enti territoriali in base al criterio geografico rappresenta poco più del 22% del totale nazionale (cfr. grafico 5). Inoltre, se tra le entrate tributarie dello Stato si includono i contributi obbligatori per prestazioni previdenziali, il livello di decentramento tributario scende al 15%, come risulta dai dati OCSE di cui al grafico 6. In merito è però necessario osservare che:

- il decentramento tributario è sempre inferiore al decentramento delle spese<sup>40</sup>
- in nessun paese, compresi quelli propriamente federali, il livello di decentramento tributario è superiore al 45%;
- oltre il 35% si collocano solo tre paesi propriamente federali (Stati Uniti, Canada e Svizzera);
- in Spagna, paese confrontabile con l'Italia e noto per l'elevato decentramento tributario, questo è attualmente pari a circa il 31%.

Inoltre, sempre in base ai dati OCSE, l'Italia, con un + 7,5%, figura – insieme a Spagna, Australia e Slovacchia - tra i quattro paesi con il maggior tasso di crescita del decentramento tributario nel corso degli ultimi 10 anni.

---

<sup>39</sup> OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, "Taxes and Grants: on the Revenue Mix of Sub-Central Governments", *Working Paper* n. 7, Parigi, 2009, p. 5.

<sup>40</sup> Il divario minimo si registra negli USA dove il decentramento tributario è pari al 40% e quello delle spese al 46% (OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, "Fiscal autonomy of Sub-Central Governments, *Working paper* n. 2, Parigi, 2006)

#### 2.2.4 Autonomia tributaria

Il fatto che in Italia il livello di decentramento tributario – valutato, non in astratto, ma tendo conto di quanto avviene negli altri paesi - non sia del tutto indifferente, può già essere considerato un fattore pro *accountability*. Da questo punto di vista, tuttavia, è ancora più importante che gli enti territoriali dispongano di entrate tributarie “proprie” (o “manovrabili”), cosiddette in quanto ad essi è consentito intervenire sul gettito, adeguandolo alle proprie esigenze di spesa, almeno modificando le aliquote.

Allo stato attuale, le entrate tributarie manovrabili degli enti territoriali in Italia - come del resto in molti altri paesi – sono costituite da tributi propri “derivati”, in quanto istituiti e, in parte, disciplinati da leggi dello Stato. Rientrano in questa categoria, ad esempio: per le regioni l’Irap, l’addizionale Irpef e la tassa automobilistica; per i comuni l’Ici, l’addizionale Irpef, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti; per le province la tassa sull’iscrizione di veicoli nel pubblico registro automobilistico. I tributi propri, del resto, sono esplicitamente menzionati all’119, c. 2, Cost., in base al quale, anzi, essi dovrebbero essere tutti stabiliti e applicati dagli stessi enti territoriali “in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”.

Ben diverse dai tributi propri – anche se “derivati” - sono le compartecipazioni a tributi erariali. Se queste sono assegnate in base a criteri perequativi, come avviene attualmente per la quota IVA di spettanza delle regioni ordinarie, si tratta di veri e propri trasferimenti dallo Stato<sup>41</sup>. Se, invece, sono attribuite in base al gettito prodotto localmente, si tratta sì di entrate tributarie, ma non di tributi propri, visto che regioni e enti locali non hanno poteri di intervento diretto sul gettito, essendo imposte interamente disciplinate dalla normativa statale<sup>42</sup>.

Calcolando il rapporto esistente tra il gettito dei tributi propri e il totale delle entrate correnti si ottiene un indicatore dell’autonomia tributaria degli enti territoriali. Se, poi, ai tributi propri si sommano le entrate extratributarie - anch’esse manovrabili, trattandosi di proventi di servizi, tariffe, canoni, multe, ecc. - si ottiene un indicatore della più generale “autonomia di entrata”.

Nel corso degli anni ’90, sono state attuate una serie di riforme che hanno notevolmente potenziato l’autonomia impositiva degli enti territoriali e, per questo, essa si colloca, attualmente, su

---

<sup>41</sup> Proprio per questo motivo, nel bilancio dello Stato la quota del gettito Iva attribuita alle regioni ordinarie (attualmente pari a circa 48 miliardi) è considerata un trasferimento. Esso, quindi, non figura tra le entrate tributarie decentrate e, nelle comparazioni internazionali, ciò porta a sottovalutare il livello di decentramento tributario dell’Italia rispetto a quello di altri paesi, come la Germania, che classificano le compartecipazioni attribuite con criteri perequativi come entrate tributarie dei governi sub-centrali.

<sup>42</sup> Sono tuttavia ipotizzabili interventi indiretti, qualora agli enti locali fosse consentito - come in effetti prevede la l. n. 42 - di contribuire alla lotta all’evasione fiscale, trattenendo almeno una parte del gettito da essi fatto emergere.

valori di tutto rispetto. Prendendo a riferimento l'ultimo anno disponibile, l'autonomia impositiva risulta pari (cfr. grafico 7):

- nelle regioni ordinarie al 46%;
- negli enti locali al 57%<sup>43</sup>;
- e solo nelle regioni speciali a meno del 25%, essendo le loro entrate costituite, in gran parte, da compartecipazioni a tributi erariali.

E' anche interessante osservare che, dell'autonomia tributaria finora riconosciuta, sia le regioni che gli enti locali hanno fatto largo uso. Per quanto riguarda le regioni, l'Irap e l'Addizionale Irpef vengono applicate, con aliquote diverse da quella di base prevista dallo Stato, rispettivamente nell'80% e nel 60% dei casi, a prescindere dall'area geografica considerata (cfr. grafico 8). Per i comuni, quasi tutti hanno introdotto l'addizionale all'Irpef (cfr. grafico 9) e applicano l'Ici con aliquote superiori a quella ordinaria, prevedendo altresì esenzioni per specifici tipi di abitazioni, proprietà immobiliari o contribuenti (ad es., secondo il loro livello reddito o la composizione del nucleo familiare che risiede nell'immobile).

#### 2.2.5 Autonomia di spesa

L'autonomia di spesa rappresenta la misura in cui gli enti territoriali dispongono di entrate libere, cioè di risorse non gravate da vincoli di destinazione posti da livelli di governo superiori. In via di prima approssimazione, possono essere considerate tali tutte le fonti di finanziamento fino a questo punto considerate – cioè le entrate tributarie (proprie e compartecipate) e quelle extratributarie – nonché i trasferimenti correnti senza vincoli di destinazione, in pratica coincidenti con le assegnazioni dei fondi perequativi attualmente operanti nei confronti delle regioni e degli enti locali.

Un livello significativo di autonomia di spesa – per misurare la quale un indicatore utilizzabile è il rapporto tra le entrate libere come sopra definite e il totale delle entrate<sup>44</sup> - è essenziale per rendere effettivo il decentramento di funzioni. Problemi al riguardo, finora, si sono posti soprattutto per le regioni a statuto ordinario, l'autonomia di spesa delle quali, dalla loro istituzione e fino agli inizi dell'ultimo decennio del secolo scorso, è risultata estremamente modesta (10%), dato il peso preponderante, nei loro bilanci, dei trasferimenti con vincolo di destinazione. Le riforme successivamente attuate e, soprattutto, quella del sistema di finanziamento della sanità di cui al decreto legislativo n. 56 del 2000, hanno tuttavia determinato un drastico cambiamento. La

---

<sup>43</sup> Se ai tributi propri si aggiungono le entrate extratributarie (nei comuni molto rilevanti) – facendo quindi riferimento all'autonomia di entrata – si ottengono valori superiori, in media, al 60%.

<sup>44</sup> Al netto di quelle provenienti dall'indebitamento, in quanto estremamente variabili da regione a regione.

sostituzione della maggior parte dei trasferimenti vincolati – il più importante dei quali era il Fondo sanitario nazionale – con entrate libere (tributi propri, compartecipazioni e fondo perequativo) ha portato l'autonomia di spesa delle regioni ordinarie all'80%, come nelle regioni speciali che, sotto questo profilo, negli anni precedenti si erano sempre trovate in una situazione di vantaggio (cfr. grafico 10).

### 2.2.6 Perequazione

Il gettito pro capite delle entrate tributarie (proprie o compartecipate in base al criterio geografico), a parità di aliquote, dipende dal valore della base imponibile di ogni ente. Assumendo, come indicatore sintetico di quest'ultimo, il Pil procapite, in Italia si riscontrano valori estremamente differenziati, il dato del nord essendo superiore a quello del sud di 52 punti percentuali. In un contesto di questo tipo, il gettito standard pro capite delle entrate tributarie è, necessariamente, molto superiore al nord rispetto al sud. Visto il ruolo già significativo delle imposte nel finanziamento delle spese degli enti territoriali, ciò rende indispensabili trasferimenti perequativi a favore degli enti localizzati al sud che, riducendo tali differenze, rendano disponibili mezzi finanziari sufficienti ad offrire ai cittadini ivi residenti - a parità di pressione fiscale e a parità di efficienza nella gestione delle risorse - servizi comparabili con quelli offerti dagli enti a maggiore capacità fiscale.

Considerando solo l'aspetto della riduzione dei divari tra enti in termini di entrate pro capite, i sistemi attuali di perequazione nei confronti delle regioni ordinarie e degli enti locali sembrano abbastanza efficaci. Infatti, se è vero che le entrate tributarie per abitante degli enti territoriali localizzati al nord sono nettamente superiori a quelle degli enti del sud (del 111% per le regioni e dell'86% per comuni e province, come media per il periodo 2001-2005), è anche vero che, sommando ai tributi i trasferimenti perequativi, il vantaggio del nord in termini di entrate pro capite – e, quindi, lo svantaggio del sud - si riduce in modo evidente (per le regioni dal 111% al 6% e, per i comuni e province, dall'86% al 18%).<sup>45</sup>

---

<sup>45</sup> I valori riportati nel testo derivano da nostre elaborazioni su dati ISSIRFA-CNR per le regioni e su dati dei Conti pubblici territoriali per gli enti locali (sono stati esclusi quelli delle regioni speciali in quanto in Valle d'Aosta, Trento, Bolzano, Friuli Venezia Giulia la perequazione è direttamente gestita dalle regioni e province autonome di appartenenza, ciascuna, con propri criteri).

### 2.3 Problemi ancora da risolvere

L'analisi svolta nei precedenti paragrafi dimostra, da un lato, che il decentramento delle spese in Italia è già consistente e, dall'altro, che il sistema attuale di finanziamento degli enti territoriali presenta una serie di aspetti positivi. In particolare:

- una significativa autonomia tributaria;
- un sistema di perequazione che riduce in modo sensibile il divario tra nord e sud in termini di entrate tributarie pro capite;
- un'ampia autonomia di spesa.

Bisogna allora chiedersi perché la riforma del federalismo fiscale è stata considerata un obiettivo importante da questo e, almeno, dai due precedenti governi.

I motivi sono essenzialmente tre: riduzione del residuo fiscale; attuazione finanziaria del Titolo V Cost.; maggiore efficienza della spesa pubblica decentrata.

*Riduzione del residuo fiscale.* Le regioni del nord chiedono una riduzione del “residuo fiscale” cioè del saldo tra prelievo fiscale e spesa pubblica nel loro territorio (saldo per esse positivo essendo il primo superiore alla seconda). Per ottenere questo risultato sarebbe necessario ridurre le spese dello Stato a favore del Sud (per interventi diretti e per trasferimenti agli territoriali, alle imprese e alle famiglie), lasciando così al nord una quota maggiore del gettito delle imposte erariali ivi prodotto. In definitiva, per i sostenitori di questa tesi, “federalismo fiscale” significa legare le spese alle imposte pagate in ogni area geografica, a prescindere dalle differenze di trattamento, in termini di servizi ottenibili dalla pubblica amministrazione, che in questo modo verrebbero a manifestarsi nei confronti dei cittadini del mezzogiorno, solo a causa del luogo di residenza (essendo la pressione tributaria identica su tutto il territorio nazionale, almeno per le imposte erariali).

*Attuazione finanziaria del Titolo V Cost..* In questo ambito rientrano almeno due questioni, La prima concerne il completamento del decentramento di funzioni conseguente alla riforma del Titolo V di cui alla legge costituzionale n. 3 del 2001. Dal punto di vista finanziario, ciò comporta l'attribuzione agli enti territoriali di ulteriori entrate, adeguate a sostenere le nuove spese ancora da trasferire dalla competenza dello Stato a quella delle autonomie<sup>46</sup>, facendo ovviamente in modo che a ciò si accompagni un forte snellimento dell'amministrazione centrale, per ora rimasta quasi intatta. La seconda questione concerne l'adeguamento del modello di federalismo fiscale ai principi in materia contenuti nel Titolo V Cost. e, in particolare, nell'art. 119. Quest'ultimo, in estrema sintesi, prevede:

- il riconoscimento a tutti gli enti territoriali dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa;
- la possibilità per regioni ed enti locali di istituire e gestire tributi;
- il finanziamento delle spese degli EE. TT. con entrate libere: tributi (propri o compartecipati) prodotti nel territorio di ciascuno e assegnazioni del fondo perequativo;

---

<sup>46</sup> Secondo alcune stime si tratterebbe di circa 70 miliardi dei quali: 45 per l'istruzione (soprattutto stipendi per gli insegnanti); 15 per la protezione sociale e, in particolare, per l'assistenza pubblica; 10 per altre funzioni.

- l'istituzione di un fondo perequativo, gestito dallo Stato, per i territori a minore capacità fiscale;
- il finanziamento degli enti territoriali mediante trasferimenti vincolati solo per finalità determinate (nello stesso articolo) e solo se destinati a specifici enti;
- la possibilità, per gli enti territoriali, di ricorrere all'indebitamento solo per spese di investimento e l'esclusione di garanzie dello Stato sui loro mutui.

*Maggiore efficienza della spesa pubblica decentrata.* Per soddisfare questa esigenza – di particolare importanza, se non altro per la quota della spesa pubblica già ora gestita dagli enti territoriali - è necessario intervenire su vari aspetti dei quali, di seguito, si richiamano i principali.

- **Migliorare la disponibilità di dati analitici, comparabili, affidabili, sistematici e pubblici sulla gestione delle risorse degli enti territoriali.** E', indubbiamente, una condizione preliminare: sia per una corretta attuazione dell'intero impianto della legge n. 42; sia per consentire ai cittadini di verificare se le promesse elettorali dei loro amministratori sono state mantenute e di confrontare la *performance* di questi ultimi con quella degli amministratori di altri enti; sia per cogliere in tempo reale il verificarsi, in singoli enti, di sbilanci tra entrate e spese, riducendo così i costi delle politiche di ripiano a carico delle collettività locali e, come avviene ora, di quella nazionale;
- **Ampliare il decentramento tributario.** Dato il livello di decentramento delle spese, pari al 50% e quello del decentramento tributario, pari a circa il 22%, esistono indubbiamente margini per incrementare il secondo. Tale politica – se attuata, come del resto sembra inevitabile, riducendo contemporaneamente l'importo dei trasferimenti dallo Stato - favorirebbe l'*accountability*, facendo aumentare la quota delle spese degli enti territoriali finanziata con entrate tributarie geografiche (cioè, prodotte nel territorio di ogni ente). I tributi da decentrare, tuttavia, vanno scelti con attenzione. Ad esempio, quelli sui consumi (a partire da una compartecipazione all'Iva) sono ritenuti particolarmente adatti in quanto, essendo il loro gettito distribuito sul territorio in modo più uniforme di quanto non avvenga per altre imposte - come quelle sul reddito e, soprattutto, sulle imprese - permettono di contenere i trasferimenti perequativi.
- **Ampliare l'autonomia tributaria degli enti territoriali.** Il fatto che gli enti territoriali siano messi in grado di disporre di entrate tributarie geografiche consistenti può certamente contribuire, come si è detto, all'*accountability*. Ancora più importante, tuttavia, è che esse siano costituite, in parte, da tributi propri, solo per questi essendo possibile individuare una qualche responsabilità locale per il prelievo. Come si è visto, i tributi propri – anche se “derivati” dalla legislazione statale – hanno già un peso significativo rispetto al totale delle entrate correnti delle regioni e degli enti locali<sup>47</sup>. Ciononostante, il livello di autonomia tributaria può e deve essere ampliato, sia lasciando maggiori spazi di intervento all'autonomia decisionale locale sui tributi propri oggi esistenti, sia introducendo nuovi tributi propri derivati, sia, infine, rendendo possibile l'istituzione di tributi propri autonomi, come previsto al comma 2 dell'art. 119 Cost..

---

<sup>47</sup> Va tuttavia osservato che, al fine di contenere la pressione tributaria nazionale e di sostenere i redditi delle famiglie, alcuni recenti provvedimenti hanno fortemente penalizzato l'autonomia impositiva degli enti territoriali. Ci si riferisce, ad esempio: alla sospensione - per il triennio 2009-2011 oppure sino all'attuazione del federalismo fiscale se precedente all'anno 2011 - del potere delle regioni di deliberare “aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad esse attribuiti con legge dello Stato” (art. 77 ter, c. 19, del d.l. 112 del 2008, come modificato dalla legge di conversione n. 133 del 2008); e alla cancellazione dell'Ici sulla prima casa (d. l. n. 93 del 2008).

- **Rafforzare l'autonomia di spesa.** I dati precedentemente esaminati indicano che, per effetto delle riforme finora attuate, quasi tutte le entrate delle regioni sono attualmente libere da vincoli di destinazione esterni. Questa, tuttavia, è l'autonomia di spesa ricavabile dalla lettura dei bilanci delle regioni, documenti nei quali non figurano i vincoli derivanti dalle regole del Patto di stabilità interno e quelli connessi all'obbligo di garantire i Livelli essenziali di assistenza in sanità. Tenendo conto anche di questi, l'autonomia di spesa assume valori molto più bassi<sup>48</sup>. E' possibile fare progressi su tale versante? Per quanto riguarda i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, una strategia praticabile e molto promettente è quella di puntare su un rigido rispetto dei saldi di bilancio, piuttosto che sul controllo di specifiche componenti di spesa. Più difficile è risolvere la questione dei vincoli derivanti dai Livelli essenziali. Considerando questi ultimi irrinunciabili, l'unica alternativa possibile è quella di rafforzare l'autonomia di gestione – per alcuni aspetti anche sul versante della retribuzione del personale - in modo da rendere gli enti territoriali il più possibile padroni del processo di produzione relativo ai servizi per i quali i Livelli essenziali sono previsti, a patto che si riesca ad attivare un controllo stringente sulla loro effettiva erogazione.
- **Rendere più razionale il sistema di perequazione.** Da un'indagine OCSE sui sistemi di perequazione operanti in 8 paesi federali e regionali – tra i quali l'Italia – e su 10 paesi unitari emerge che, nel 2004, l'incidenza su Pil delle risorse pubbliche dedicate alla perequazione era, in media, del 2,3%. Per l'Italia si registra un valore pari al 3,0%, superiore, ad esempio, a quello di Spagna (2,9%) e Germania (2,0%)<sup>49</sup>. In Italia, quindi, per la perequazione non si spende poco ma, forse, si spende male, nel senso che, per la quantificazione dei trasferimenti, non si tiene conto in modo corretto della capacità dei singoli enti: dal lato delle entrate, di sfruttare adeguatamente la base imponibile di cui dispongono; da quello delle spese, di gestire in modo efficiente le risorse. In particolare, la capacità fiscale standard – cioè le entrate che ciascuno può ottenere applicando i tributi propri con un'aliquota standard - viene stimata prendendo a riferimento solo i principali tributi e considerando il gettito prodotto dalla base imponibile già emersa, a prescindere dal livello di evasione. Manca, inoltre, qualsiasi riferimento alle entrate standard ottenibili mediante tariffe. Per quanto riguarda, invece, l'efficienza nella gestione delle risorse, non si è ancora riusciti ad implementare una metodologia affidabile e condivisa per individuare il livello di spesa oggettivamente necessario per erogare prestazioni e servizi ad un livello standard, per cui il criterio prevalentemente utilizzato, soprattutto per gli enti locali, è quello della spesa storica. La razionalizzazione del sistema di perequazione è, quindi, uno degli obiettivi ineludibili della riforma del sistema di finanziamento degli enti territoriali.
- **Decentrare alle regioni alcune competenze in materia di finanza locale.** A differenza di quanto avviene nella maggior parte dei paesi con livelli di governo intermedi – come, a tutti gli effetti, sono le regioni – in Italia le competenze in materia di finanza locale sono gestite quasi per intero direttamente dal Governo centrale, salvo che nelle regioni e province ad autonomia differenziata del nord. Ciò può dare luogo ad inefficienze, in particolare per quanto riguarda l'allocazione dei trasferimenti perequativi e la gestione dei vincoli del Patto di stabilità interno. Un coinvolgimento delle regioni ordinarie nella gestione di queste funzioni potrebbe invece contribuire a migliorare la situazione, visto che esse hanno – o

<sup>48</sup> Solo tenendo conto del vincolo implicito legato alla garanzia dei Lea, l'autonomia di spesa delle regioni ordinarie passa da più dell'80% a meno del 16%, salvo che nelle regioni a statuto speciale dove la sanità pesa meno, sul totale delle uscite, di quanto non avvenga in quelle a statuto ordinario.

<sup>49</sup> OECD, Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, "Fiscal Equalisation in OECD Countries", Working Paper n. 2, Parigi, 2006.

dovrebbero avere – una più ampia disponibilità di dati finanziari ed economici sui singoli enti, nonché sul loro grado di *performance* nella gestione dei servizi.

## 2.4 Prospettive aperte dalla legge n. 42

Bisogna preliminarmente osservare che, tra gli obiettivi della legge n. 42, non rientra, opportunamente, quello di venire incontro al cosiddetto “egoismo fiscale” del nord. Dimostra quanto appena detto soprattutto l’impegno dello Stato a garantire risorse sufficienti a coprire i costi standard delle funzioni protette da livelli essenziali di prestazioni nelle singole regioni - e delle funzioni fondamentali negli enti locali - a tal fine integrando con trasferimenti perequativi le entrate tributarie standard delle amministrazioni a minore capacità fiscale. Ciononostante è possibile un contenimento dei trasferimenti a favore degli enti territoriali del sud almeno per due motivi: nel caso delle funzioni Lep delle regioni e delle funzioni fondamentali degli enti locali, come effetto indiretto del riferimento ai costi standard, per altro ineludibile ai fini della razionalizzazione del sistema di perequazione; per le funzioni diverse dalle precedenti, in quanto, in questo caso, alla perequazione è assegnato solo l’obiettivo di ridurre le differenze tra enti in termini di capacità fiscale standard pro capite, a prescindere dai costi standard di esercizio.

Sugli altri problemi aperti, sicuramente di interesse generale, le riforme prospettate nella legge n. 42 appaiono valide e, almeno alcune di esse, attuabili in tempi brevi. Tra queste ultime rientrano il miglioramento del monitoraggio sulla gestione delle risorse, a partire da quelle finanziarie, l’ampliamento del decentramento tributario e l’attribuzione alle regioni di alcune competenze in materia di finanza locale:

- **per il monitoraggio**, rilevano le disposizioni relative alla armonizzazione dei bilanci pubblici, nonché l’istituzione della Commissione tecnica paritetica (Stato, Regioni, Enti locali) per l’attuazione del federalismo fiscale, con funzioni specifiche in questo campo. Raggiungere progressi su tale versante, del resto, è indispensabile per rendere più stringente il controllo sul rispetto delle regole del Patto di stabilità interno, nonché per una corretta applicazione dei meccanismi premiali e sanzionatori nei confronti degli enti territoriali, che, nella legge, rappresentano un importante strumento a disposizione del governo centrale per la promozione di una gestione finanziaria sana ed efficiente, nonché della qualità e dell’efficacia dei servizi. Tra l’altro, su questi aspetti interviene anche il d.d.l. “Legge di contabilità e finanza pubblica”, già approvato al Senato e attualmente all’esame della Camera (AC n 2555);
- **per il decentramento tributario**, è di particolare interesse la prevista istituzione, a favore delle regioni, di una compartecipazione al gettito Iva prodotto localmente. E’, questo, uno dei pochi punti fermi del provvedimento per quanto riguarda la struttura delle future entrate tributarie delle regioni e la sua attuazione dovrebbe di per sé contribuire a far cambiare in modo percepibile (e in senso positivo) la situazione attuale. Ciononostante, data la differenza di sviluppo economico tra il nord e il sud del paese, in quest’ultimo le

assegnazioni del fondo perequativo continueranno necessariamente ad essere una importante fonte di finanziamento degli enti territoriali;

- **per il decentramento alle regioni ordinarie di alcune competenze in materia di finanza locale**, la legge n. 42 prevede tre importanti innovazioni, non sempre messe in adeguato rilievo. La prima, è il potere, ad esse attribuito, di istituire nuovi tributi per gli enti locali, specificando gli ambiti di autonomia loro riconosciuti. La seconda, è il coinvolgimento delle regioni nella gestione dei vincoli del patto di stabilità interno nei confronti dei propri enti locali. La terza, è che i fondi perequativi dello Stato destinati agli enti locali saranno fatti transitare per i bilanci delle regioni, le quali potranno sfruttare questa fase di passaggio per modificare, entro certi limiti, i criteri di riparto previsti a livello nazionale, in modo da soddisfare meglio le esigenze dei propri enti. Appare anche positivo che l'esercizio di tali nuove competenze – e, in particolare, delle ultime due – sia di fatto riservato alle regioni che dimostreranno di essere in grado di raggiungere apposite intese con gli enti locali e di agire con tempestività.

Le altre riforme concernenti il sistema di finanziamento degli enti territoriali, prospettate nella legge 42, appaiono più incerte, almeno per quanto riguarda i tempi di attuazione.

In materia di autonomia tributaria, un aspetto positivo della legge è quello di chiarire in modo abbastanza dettagliato, almeno per le regioni, i poteri di manovra che verranno riconosciuti sui tributi propri derivati. Interessante, soprattutto per assicurare stabilità al gettito tributario, è anche la previsione che modifiche da parte dello Stato alla disciplina dei tributi propri derivati possano essere assunte: solo previa la contestuale adozione di misure per la completa compensazione tramite modifica di aliquota o attribuzione di altri tributi; e previa quantificazione finanziaria delle predette misure nella Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. La legge n. 42, tuttavia, non specifica l'importanza che dovranno avere i tributi propri derivati rispetto alle compartecipazioni, nell'ambito delle entrate tributarie delle regioni e degli locali. Pur riconoscendosi l'opportunità di attribuire alle seconde un peso significativo – in quanto ciò potrebbe favorire l'efficienza e l'equità del sistema tributario nazionale – resta il fatto che, se alle imposte proprie degli enti territoriali venisse attribuito un ruolo del tutto secondario, con l'attuazione della legge si avrebbe un incremento del decentramento tributario ma non dell'autonomia tributaria. Appare per certi versi discutibile, inoltre, che l'individuazione dei futuri tributi propri derivati sia rimessa quasi esclusivamente ai decreti delegati di attuazione, visto che, nella legge delega, ad esempio nel caso delle regioni, si menzionano solo l'addizionale Irpef e, fino a che non verrà sostituita da altra imposta, l'Irap.

Circa la razionalizzazione del sistema di perequazione, la legge delega promette una vera rivoluzione, in quanto la quantificazione e il riparto dei trasferimenti perequativi dovrà basarsi sui costi standard e/o sulla capacità fiscale standard, abbandonando definitivamente il criterio della spesa storica. A prescindere dalle difficoltà tecniche e politiche connesse alla definizione di una

metodologia condivisa per il calcolo di questi due parametri e alla loro applicazione, resta il fatto che la gestione della perequazione, comunque, risulterà complessa, se non altro perché nella legge si è optato per approcci diversi a seconda delle tipologie di spesa dei vari livelli di governo. Ad esempio, per le regioni, è previsto un tipo di perequazione per le funzioni protette da Livelli essenziali di prestazioni, uno per le altre funzioni e, forse, un terzo per le spese relative al trasporto pubblico locale.

Infine, per quanto riguarda l'autonomia di spesa, è sicuramente positivo che la legge delega – pur non escludendo trasferimenti vincolati a favore della generalità delle regioni e degli enti locali – ammetta il ricorso a questa forma di finanziamento solo nelle ipotesi previste al comma 5 dell'art. 119 Cost.. Ed è anche positivo l'impegno a migliorare la trasparenza sull'ammontare e sulla ripartizione territoriale di tali risorse, nonché a condizionare la definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione dei singoli trasferimenti ad intese in Conferenza unificata. Resta, tuttavia, il problema dei vincoli derivanti dalle regole del patto di stabilità interno e dalla previsione di livelli essenziali di prestazioni per determinate funzioni. Per i primi, l'intenzione, espressa nella legge, a concentrare le regole del Patto sul rispetto dei saldi di bilancio, può sicuramente contribuire a rafforzare l'autonomia di spesa. Per i secondi – che, per ora, incidono solo sulle regioni - le prospettive sono meno rosee. Le materie soggette a livelli essenziali di prestazioni da garantire sul tutto il territorio, infatti, saranno la sanità, l'assistenza, l'istruzione e, per certi aspetti, il trasporto pubblico locale, cioè voci di spesa che, in media, assorbono circa l'80% delle uscite di questo livello di governo. Come si è accennato, una delle alternative possibili per migliorare la situazione è di rafforzare l'autonomia di gestione. A questo proposito è interessante che, tra i principi di cui all'art. 2 della legge n. 42, da attuare con i decreti delegati, sia previsto anche quello di realizzare “una tendenziale corrispondenza tra autonomia impositiva e autonomia di gestione delle proprie risorse umane e strumentali da parte del settore pubblico” e di prevedere strumenti “che consentano autonomia ai diversi livelli di governo nella gestione della contrattazione collettiva” (comma 2, lett. ii).

## **2.5 Conclusioni**

L'analisi del modello attuale di finanziamento degli enti territoriali ha messo in evidenza una serie di aspetti positivi:

- il decentramento delle spese è già elevato, raggiungendo circa il 50% del totale della spesa pubblica

- nel tempo è stato realizzato un certo decentramento tributario (circa il 20% del totale del gettito fiscale è di spettanza degli SCGs);
- sia le regioni che i governi locali godono di una significativa autonomia tributaria (almeno il 40% delle entrate, in media, deriva da tributi propri);
- ancora più significativa è l'autonomia di spesa (data l'assoluta predominanza, nei bilanci degli enti territoriali, delle entrate libere da vincoli formali di destinazione);
- il sistema di perequazione assicura agli enti territoriali del sud entrate correnti procapite confrontabili con quelle degli enti territoriali del Nord.

Nonostante questi aspetti positivi, il modello attuale di finanziamento degli enti territoriali presenta anche una serie di problemi che, da tempo, attendono di essere risolti, soprattutto allo scopo di promuovere meglio l'*accountability* e, quindi, l'efficienza della spesa pubblica. Da questo punto di vista sembra prioritario:

- migliorare la trasparenza e la confrontabilità dei dati sulla gestione delle risorse;
- ridurre il divario, ancora eccessivo, tra decentramento delle spese e decentramento tributario;
- rafforzare l'autonomia impositiva, evitando altresì che essa possa essere mortificata da provvedimenti unilaterali del governo centrale;
- razionalizzare il sistema di perequazione;
- tutelare meglio l'autonomia di spesa, in particolare per quanto riguarda i vincoli derivanti dal Patto di stabilità interno e dagli obblighi connessi all'esigenza di garantire su tutto il territorio livelli essenziali di prestazioni per alcuni servizi fondamentali;
- decentrare alle regioni a statuto ordinario alcune competenze in materia di finanza locale, sul modello di quanto già avviene nelle regioni a statuto speciale del nord e nelle province autonome di Trento e Bolzano.

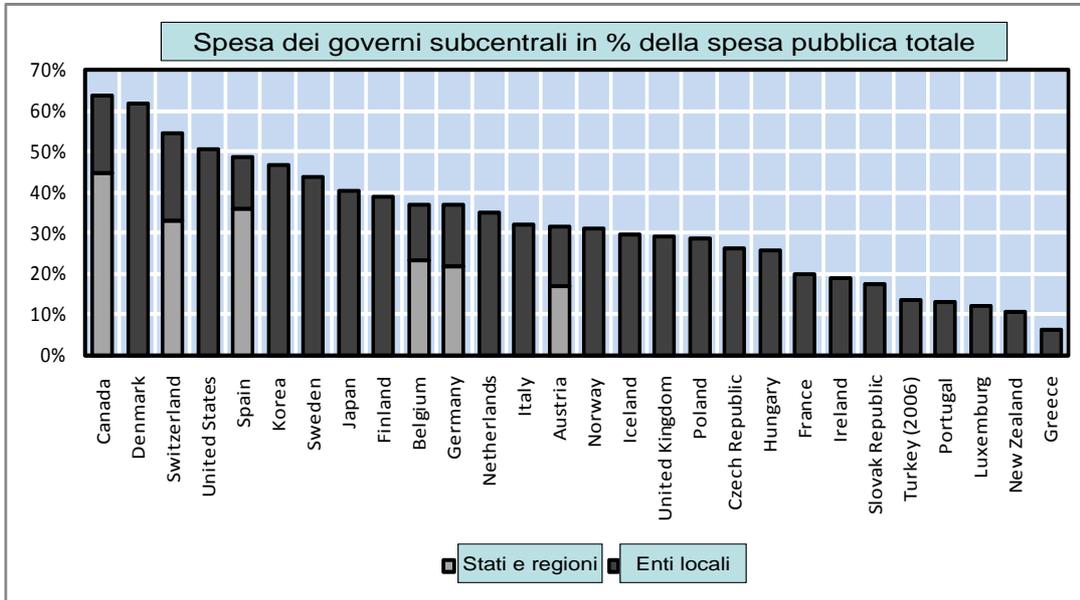
Per tutti questi problemi la legge n. 42 offre soluzioni valide – almeno in base ai contenuti della delega – e in alcuni campi è lecito prevedere significativi progressi e a breve termine. In particolare ciò dovrebbe valere per il miglioramento delle informazioni sulla gestione delle risorse e il coordinamento della finanza pubblica, per l'incremento del decentramento tributario e per il decentramento di competenze in materia di finanza locale.

E' comunque essenziale che – su tutti gli aspetti sui quali la legge interviene e, in particolare, sulla perequazione - nella fase di attuazione si continui ad avere presente l'interesse nazionale, al quale sicuramente giova il sostegno alle aree svantaggiate, per promuovere lo sviluppo economico-sociale e, cosa non meno importante, la capacità operativa della pubblica amministrazione. Da questo punto di vista, una importante garanzia è che i contenuti dei decreti delegati siano condivisi

dal Parlamento, come del resto è avvenuto nel corso dell'iter che ha portato all'approvazione della legge di delega. Altrettanto importante, come del resto prevede la legge, è che i contenuti dei decreti delegati sino condivisi dagli enti territoriali, sfruttando, al riguardo, la positiva e lunga esperienza della Conferenza Stato - Regioni Enti locali e riuscendo a far funzionare al meglio le nuove sedi di confronto anch'esse previste nella legge. Essenziale, infine, è il ruolo dei Consigli regionali nella valutazione preventiva degli accordi tra Giunte e Governo centrale per l'attuazione della legge, ma anche per stimolare le Giunte ad usare in modo vantaggioso per i comuni e province, le nuove competenze in materia di finanza locale attribuite alla regione.

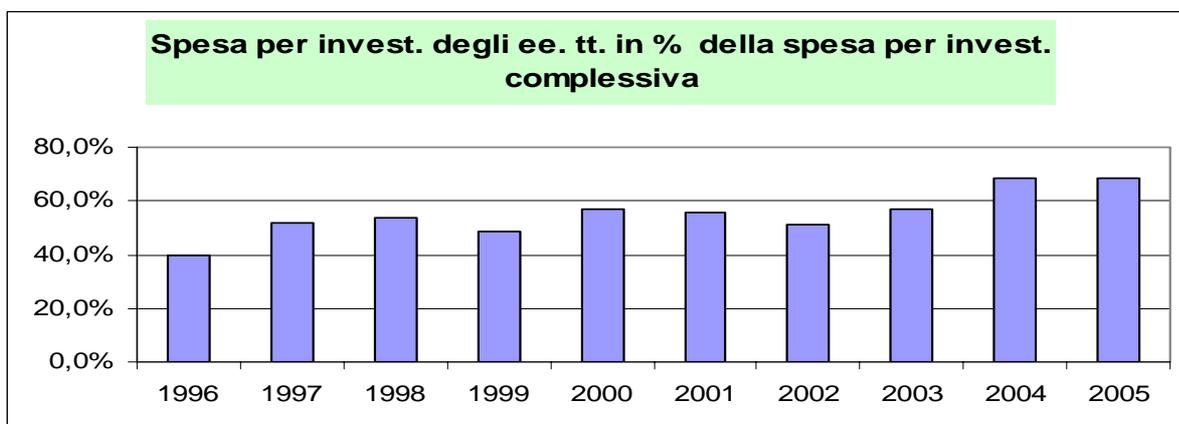
## 2.6 Grafici del testo

Grafico 1 - Paesi Ocse - Livello di decentramento della spesa pubblica – Anno 2005



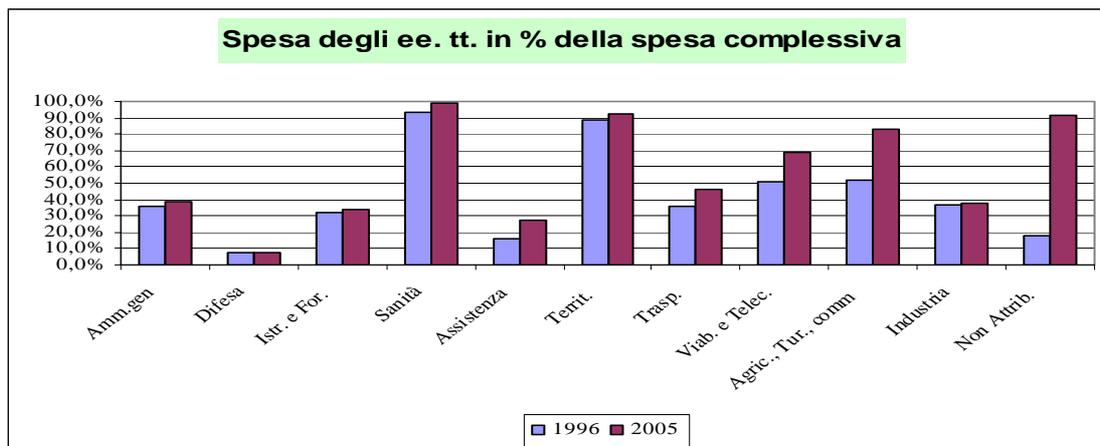
Fonte: Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, *Working Paper n. 7*, Parigi, 2009

Grafico 2 – Italia – Livello di decentramento della spesa pubblica per investimenti – Anni 1996-2005



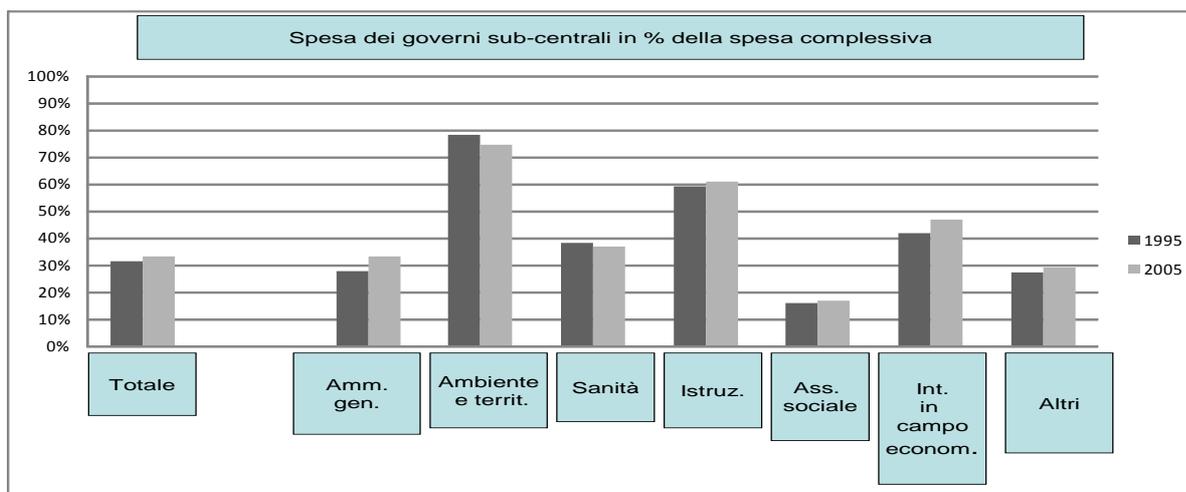
Fonte: elaborazione su dati dei Conti pubblici territoriali

Grafico 3 – Italia – Livello di decentramento della spesa pubblica per funzioni – Anni 1996 e 2005



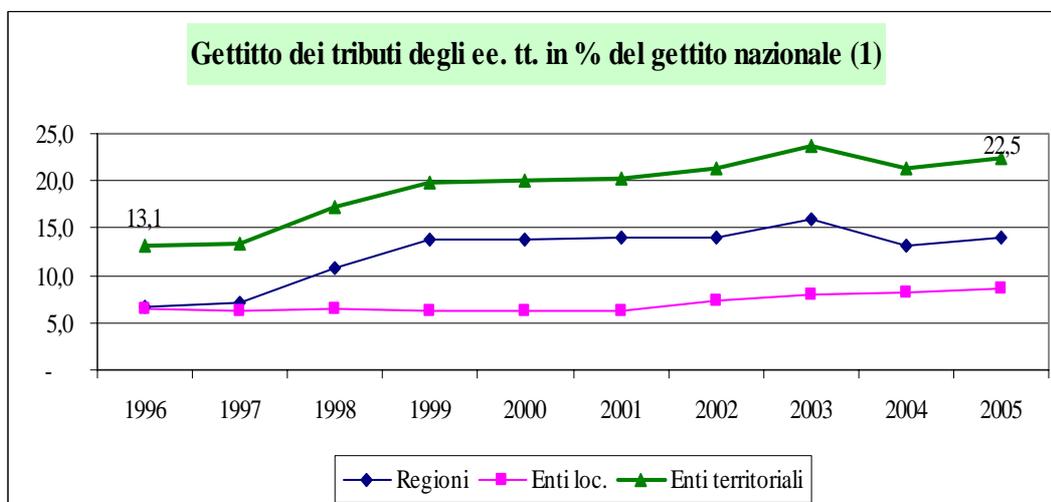
Fonte: elaborazione su dati dei Conti pubblici territoriali

Grafico 4 – Media Paesi OCSE – Quota della spesa pubblica erogata dagli enti territoriali, per funzione – Anni 1995 e 2005



Fonte: Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper n. 7, Parigi, 2009

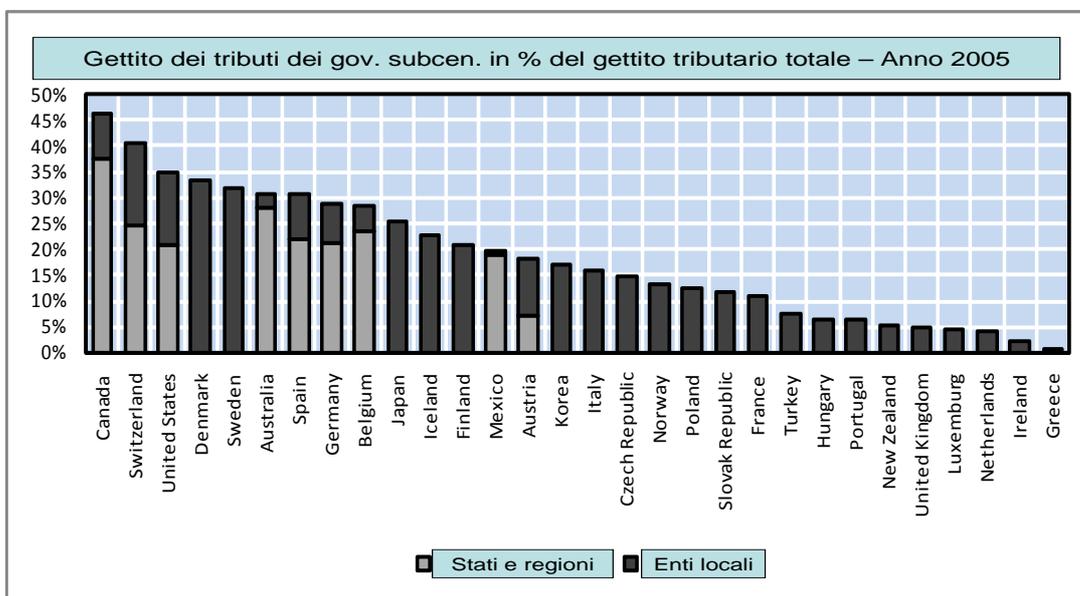
Grafico 5 – Italia – Livello di decentramento tributario – Anni 1996 - 2005



(1) al netto dei contributi sociali

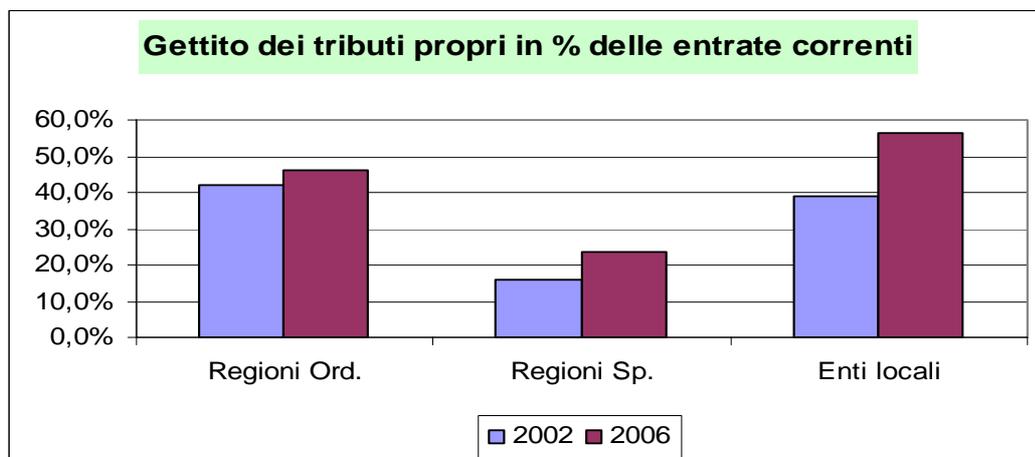
Fonte: elaborazione su dati dei Conti pubblici territoriali

Grafico 6 – Paesi OCSE - Livello di decentramento tributario – Anno 2005



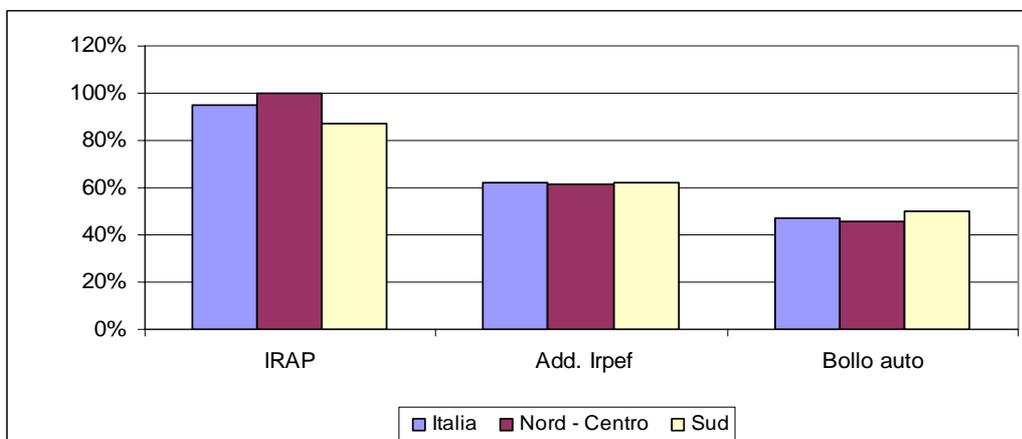
Fonte: Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper n. 7, Parigi, 2009

Grafico 7 – Autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali – Anni 2002 e 2006



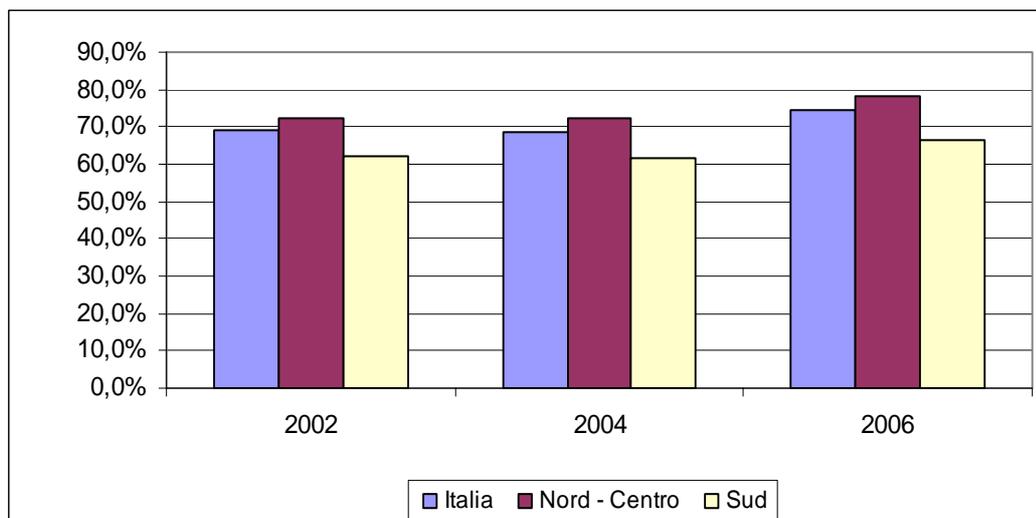
Fonte: per le regioni dati ISSIRFA-cnr; per gli enti locali, Conti pubblici territoriali

Grafico 8 – Percentuale delle Regioni che applicano i principali tributi propri con aliquote differenti da quella di base prevista dallo Stato – Anno 2007



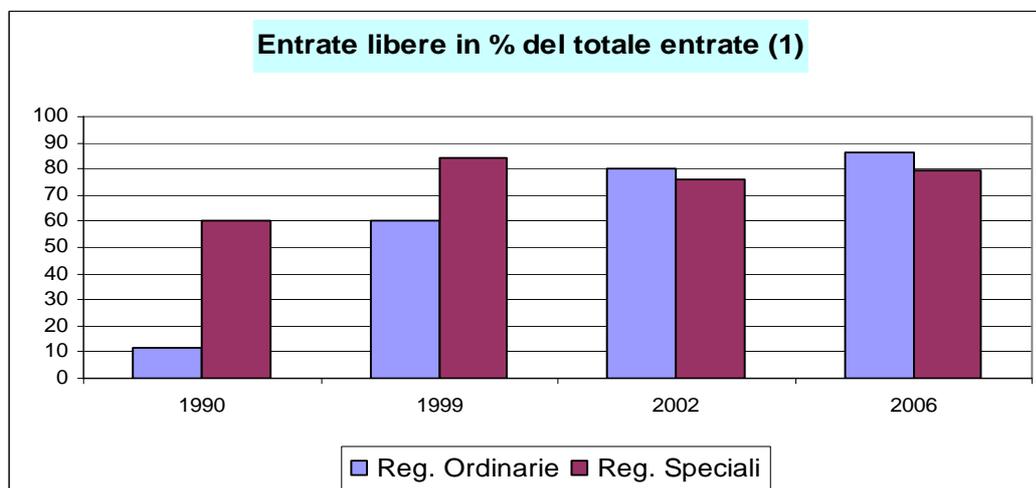
Fonte: elaborazione su leggi regionali

Grafico 9 – Percentuale dei comuni che applicano l'addizionale Irpef



Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, *Relazione annuale sullo stato di attuazione dell'addizionale comunale all'Irpef*

Grafico 10 – Livello di autonomia di spesa delle regioni – Anni vari



(1) Al netto dei mutui

Fonte: elaborazione su dati ISSiRFA-CNR

### 3. FOCUS SULLE MATERIE PROTETTE DA LIVELLI ESSENZIALI

#### 3.1 Solidarietà nazionale: i livelli essenziali di prestazione (LEP)

I principi di solidarietà e di coesione sociale costituiscono i principali vincoli costituzionali richiamati dalla legge delega in materia di federalismo fiscale (art.1.1 della legge 42/09) in attuazione dell'art. 119 della Costituzione. La competenza legislativa esclusiva dello stato in materia di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (art. 117.2, lett. m) rappresenta, invece, la principale manifestazione del limite indotto da detti principi sull'autonomia territoriale delle regioni e degli enti locali (uniformità vs. differenziazione).

Va osservato in primo luogo che, per quanto sia previsto che le disposizioni di questa legge non si applicano alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Bolzano e Trento, salvo le sole norme concernenti il finanziamento delle città metropolitane e la perequazione infrastrutturale (art. 1.2), ciò non esclude tuttavia che la garanzia di detti principi si estenda necessariamente all'intero territorio nazionale e che anche le autonomie speciali concorrano al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (art. 27). E' solo garantito, per quest'ultime, il rispetto del principio di specialità, secondo i criteri e le modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti. Vale a dire – in piena conformità con la *Dichiarazione delle regioni a statuto speciale e delle province autonome* (presentata ad Aosta il 2 dicembre 2006) – nel rispetto del principio pattizio tra lo Stato e ogni Regione speciale e della particolarità delle sedi di concertazione e dei relativi sistemi finanziari (sui principi del sistema tributario dello Stato che devono comunque essere rispettati dalle Regioni speciali v. però - significativamente - Corte cost., sent. n. 102/08).

Si può notare, in secondo luogo, che la legge di delega ha fatto tesoro delle interpretazioni che della competenza di determinazione dei LEP ha dato la Corte costituzionale e ha dunque ribadito che “la legge statale disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni” (art. 20.2). Si tratta questo, in base alla giurisprudenza costituzionale, non di un semplice richiamo alla norma sulla competenza esclusiva dello Stato ma, in senso più specifico, alla riserva di legge che se ne ricava. Secondo la Corte costituzionale, infatti, la predeterminazione dei LEP deve avvenire sulla base di apposite disposizioni di legge (sent. 88/03 e sent. 6/04). Si tratta di una *riserva di legge relativa*, in quanto lo stato può adottare norme tecniche di rango sub-legislativo (con regolamenti governativi o persino ministeriali), ma anche *rafforzata*, in quanto esse devono essere concordate con le regioni in base al principio di leale

collaborazione (sent. 134/06) e i LEP devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (sent. 88/03 e sent. 301/03).

La stessa Corte ha chiarito, inoltre, che la competenza legislativa di cui alla lett. m) dell'art. 117.2 Cost., pur delineando una *materia trasversale* in grado di incidere, per esigenze di uniformità, anche sulle materie che la Costituzione affida alla competenza legislativa delle Regioni, non può trasformarsi nella pretesa dello Stato di disciplinare e gestire direttamente interi settori materiali in modo da escludere o ridurre radicalmente il ruolo proprio delle Regioni (sent. 285/05, sent. 383/05, sent. 87/06); nemmeno attraverso l'istituzione di fondi a destinazione vincolata (sent. 370/03, sent. 49/04, 423/04, 231/05) sia pur assegnati direttamente a soggetti privati (sent. 51/05, sent. 77/05) o agli enti locali (sent. 16/04, sent. 19/04). "Tale titolo di legittimazione legislativa non può - dunque - essere invocato se non in relazione a specifiche prestazioni delle quali la normativa statale definisca il livello essenziale di erogazione" (sent. 181/06), nel rispetto del principio di legalità sostanziale - sulla base cioè di una previa legge contenente quantomeno norme di principio - e lasciando ogni ulteriore specificazione dei criteri definiti dalle norme tecniche statali alla competenza legislativa e amministrativa delle regioni.

La legge 42 ha fatto propri questi principi laddove ha fissato come criterio di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost. la definizione degli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle funzioni riconducibili ai LEP (art. 2.2.f) e ha ammesso tra le materie in relazione alle quali le regioni esercitano competenze (quantomeno) amministrative le spese riconducibili all'art. 117.2.m, della Costituzione (art. 8.1.a). Spese da determinare, si aggiunge subito dopo, "nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale" (art. 8.1.b). Con la legge d'attuazione del c.d. federalismo fiscale si chiarisce definitivamente, pertanto, che la spettanza allo Stato della competenza sulla determinazione dei LEP non esclude la competenza delle Regioni e degli enti locali dall'autonomo conseguimento degli obiettivi delle politiche sociali unitariamente definiti a livello nazionale. La relativa novità introdotta dalla legge 42 sta, invece, nella forte responsabilizzazione territoriale della spesa e nella conseguente scelta di non fondare il contenuto *essenziale* del diritto all'assistenza sociale su livelli quantitativi delle prestazioni, ma in termini di *appropriatezza*, rispetto al bisogno sociale, e su livelli di *efficienza* amministrativa misurati sulla base delle migliori pratiche disponibili. Anche in questo caso, tuttavia, il principio dell'*appropriatezza* è stato chiaramente ripreso da una fondamentale decisione della Corte costituzionale, secondo la quale essa non potrebbe risultare "da valutazioni di pura discrezionalità politica dello stesso legislatore", ma dovrebbe fondarsi sulla "verifica dello stato delle conoscenze

scientifiche e delle evidenze sperimentali acquisite, tramite istituzioni ed organismi – di norma nazionali o sopranazionali – a ciò deputati” (sent. 282/02). Ciò dovrebbe significare, pertanto, che la Corte costituzionale – sulla base della scelta di valorizzare il principio di appropriatezza (art. 8.1.b) – non si potrà più limitare ad un giudizio di mera ragionevolezza della legge, come quando ritenne che non fosse definibile in astratto un determinato “livello di specificazione delle prestazioni” (sent. n. 134/06), ma sarà ora chiamata a svolgere necessariamente un ruolo più incisivo per la garanzia dei *diritti civili e sociali* su l’intero territorio nazionale, in condizioni di effettività ed eguaglianza.

### **3.2 Assistenza pubblica: ambito attuale degli interventi delle regioni**

#### **3.2.1 Livelli essenziali di assistenza delle prestazioni sociali (LIVEAS): quadro normativo nazionale, una strada in salita**

Nel settore dell’assistenza sociale il concetto di servizi/livelli essenziali compare per la prima volta nell’art 129. del d.lgs. 112/1998 che, in attuazione della legge Bassanini sul decentramento amministrativo, prevede che rimanga allo Stato “la determinazione degli standard dei servizi sociali da ritenersi essenziali in funzione di adeguati livelli delle condizioni di vita”. Successivamente il d.lgs n. 56/2000 aveva previsto un fondo perequativo per “obiettivi di solidarietà” (art.7.c.1) con il fine di consentire alle regioni a statuto ordinario “di svolgere le proprie funzioni, di erogare i servizi di loro competenza a livelli essenziali ed uniformi su tutto il territorio nazionale e tener conto delle capacità fiscali insufficienti a far conseguire tali condizioni e dell’esigenza di superare gli squilibri socioeconomici territoriali”

Nel 2000 il legislatore compie un’importante operazione cercando di traslare, dalla sanità, definitivamente, nell’ambito dell’assistenza sociale il concetto di livelli essenziali, non ricompresi in ambito previdenziale o sanitario, con la legge n. 328. L’art. 22 c.2, indica le misure che costituiscono “il livello essenziale delle prestazioni sociali 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, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale”. La legge pertanto delega all’esecutivo, tramite il piano sociale, il compito di definire caratteristiche e requisiti delle prestazioni sociali indicate dalla legge all’art.22 c.4. La legge nazionale inoltre vincola strettamente la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (d’ora in poi LIVEAS) alle risorse disponibili. Queste sono in

sostanza elevate a limite e criterio per la definizione dei livelli essenziali, ben più del bisogno espresso di assistenza sociale, con una sorta di predeterminazione dell'offerta.

La determinazione delle caratteristiche e dei requisiti dei LIVEAS si riduce, nel successivo Piano sociale nazionale 2001-2003 (DPR 3/5/2001), ad una griglia articolata su tre dimensioni: aree di intervento, tipologie di servizi e prestazioni e direttrici dell'innovazione. Questo impianto è finalizzato a individuare i destinatari degli interventi, selezionare prestazioni e servizi e le modalità di erogazione, ma non contribuisce a definire i LIVEAS..

Il Piano riconduce a sette le aree di intervento, riferibili ai LIVEAS, che nella legge n.328/2000 erano in numero maggiore: responsabilità familiari, diritti dei minori, persone anziane, contrasto della povertà, disabili, droghe, avvio della riforma. E' un elenco scarno in cui scompaiono le specifiche misure di sostegno alle donne in difficoltà (espressamente previste dall'art. 22 c.2 lett. e l. n. 328/2000) e le politiche sull'immigrazione, rientrano trasversalmente rispetto alle altre materie.

Tutto l'impianto normativo mostra, subito, tuttavia le prime crepe. Un primo aspetto problematico è rappresentato dalla difficoltà di arrivare ad una esatta definizione delle prestazioni sociali, che non consistano in prestazioni economiche, ma si traducano in diritti soggettivi esigibili, difficilmente codificabili e standardizzabili. Senza entrare nel dettaglio della nozione di prestazioni sociali, si riporta, a titolo esemplificativo, quanto indicato nel piano sociale delle regioni Liguria, dell'agosto 2007 (DCR n.35/2007), ben sette anni dopo la legge n.328/2000: “nel settore dell'assistenza, dove la dimensione personale ed il contesto sociale di inserimento possono mutare completamente il profilo del bisogno, ci troviamo di fronte ad una elevata differenziazione di risposte”.

Infine, in merito alle definizioni dei LIVEAS, contenute nella legge quadro, la Corte Costituzionale (sent. n. 224/2006) le ha qualificate come “una serie di prestazioni del tutto eterogenee tra di loro sia per contenuto sia per condizioni legittimanti la loro erogazione”.

La successiva riforma costituzionale del 2001, eleva a rango costituzionale “la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, attribuendone la competenza allo Stato. Fa dei LIVEAS lo strumento finalizzato a garantire uniformità e unitarietà di trattamento dei cittadini su tutto il territorio nazionale. Tuttavia, riservando allo Stato competenza assoluta in materia, al contempo lo esclude dalla fase di pianificazione, attribuendo alle Regioni la competenza residuale in materia sociale.

Successivamente si susseguono una serie di tentativi, da parte di vari attori istituzionali, nel cercare di arrivare ad una definizione unitaria dei LIVEAS, ma il loro contributo non andrà oltre la

forma della proposta. Le regioni nel 2003, presentano, tramite la Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle provincie autonome, una proposta che indica come “l’intervento legislativo statale in materia di determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale deve individuare “prestazioni e non sistemi organizzativi”. Viene altresì auspicato che la determinazione sia il risultato “di un approfondito processo di confronto e di intesa che coinvolga le regioni e le Autonomie locali”, in considerazione del fatto che la definizione di modalità e standard organizzativi resta in capo alle regioni.

Tra il 2004 ed il 2005 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali realizza un documento in cui si arriva anche alla definizione di un glossario delle prestazioni, e prende coscienza del lavoro che le regioni hanno cominciato a svolgere intorno alle aree dei LIVEAS quali ad esempio, famiglia, disabili, anziani: “in quasi tutte le regioni si è intervenuti per disciplinare aspetti organizzativi del sistema di welfare ... L’ultimo biennio ha visto infine una rinnovata produzione di leggi di settore, per alcuni versi in contrasto con la logica olistica delle legge n.328/2000”. Nel documento ministeriale viene portata ad esempio dell’attività regionale la legge della regione Campania, istitutiva del reddito di cittadinanza: “perché le regioni iniziano a disciplinare tipologie di prestazioni tradizionalmente appannaggio del Governo nazionale, come misure di contrasto alla povertà, legiferando su materie fortemente connesse alla (ancora non intervenuta) definizione dei LEP” (pg. 44 Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali. Rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali. A cura della direzione generale per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e monitoraggio della spesa sociale, settembre 2005)

Vi è quindi, da parte del governo, una consapevolezza dell’inerzia dello Stato nell’assolvere il suo compito, a fronte di una intensa attività delle regioni che esercitano la nuova competenza riorganizzando il servizio di assistenza sociale regionale. In questo quadro normativo le regioni, sono libere da finanziamenti vincolati del governo centrale, da obblighi di pianificazione sulla base di obiettivi e priorità definiti a livello nazionale, ma al contempo orfane di riferimenti su quello che deve essere considerato il livello minimo essenziale delle prestazioni da garantire ai cittadini e di indicazioni su quale sia il costo standard cui fare riferimento.

### 3.2.2 LIVEAS: il quadro normativo regionale, vige la legge del “fai da te”

Il dato di fatto da cui partono le regioni è il vuoto normativo a livello statale. Tale assenza emerge in più di un atto delle regioni, come nei recenti piani sociali regionali della Liguria (2007), dell’Emilia Romagna (2008), della Lombardia (2006) e della Toscana (2007). In quest’ultimo si

dichiara: “Sino ad oggi manca ancora a livello nazionale qualsiasi riferimento alla precisa definizione dei livelli essenziali nazionali, sia con riferimento alle attività di alta integrazione previste dai LEA di ambito sanitario, sia con riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni in ambito sociale, comunque denominati”.

In questa stasi che dura da otto anni le regioni si muovono su due direttrici, alcune hanno individuato obiettivi e priorità sulla base delle risorse disponibili. Su questi hanno investito, diversificando le politiche, gli interventi, i servizi e i finanziamenti, prescindendo dal qualificare servizi e/o prestazioni come essenziali. Altre regioni hanno scelto un approccio più formale, traslando parzialmente o totalmente il testo della legge nazionale nella normativa regionale, altre hanno previsto un semplice rinvio agli articoli della legge nazionale, senza avventurarsi in norme definitorie sui LIVEAS, altre sono andate ben oltre le indicazioni della legge nazionale, ampliando la gamma di servizi e prestazioni come, per esempio, nel caso del Piemonte o dell’Emilia Romagna. Tutte hanno comunque previsto servizi e prestazioni, sebbene con modalità ed intensità diverse, che afferiscono alle aree relative ai LIVEAS.

Le regioni si diversificano anche circa la tipologia di provvedimenti ove definire i LIVEAS. La maggior parte delle regioni, indipendentemente dal fatto che faccia tacito o esplicito riferimento alla legge nazionale, predilige la legge quadro di riforma, quando questa esiste, oppure in assenza di questa, utilizza strumenti di pianificazione, come il piano sociale regionale, o addirittura la delibera di giunta, come nel caso del Lazio. Altre regioni mutuano, dalla legge nazionale, il meccanismo del rinvio ai piani sociali (o socio sanitari) indicando, ma non sempre, nella legge i criteri ai quali la giunta dovrà attenersi, come ad esempio il Piemonte, l’Emilia Romagna e la Sardegna.

Sulla base di queste considerazioni è molto difficile avventurarsi in una classificazione delle scelte assunte dalle regioni sui LIVEAS.

Quando nelle regioni prevale l’aspetto definitorio, difficilmente si discostano dalla partizione in livelli e servizi utilizzata dalla legge nazionale, di cui ricalcano anche il lessico (un esempio è il caso della Basilicata). In altri casi viene tralasciata l’indicazione delle aree di intervento, per limitarsi ad una mera elencazione delle prestazioni, come ad esempio nel caso dell’Abruzzo o della Campania. In altri casi le regioni si limitano a registrare l’assenza di una normativa nazionale di riferimento che definisca i LIVEAS e si muovono in autonomia. Questo gruppo di regioni indica le priorità o gli obiettivi del proprio sistema di welfare, gli interventi e i servizi che ritiene essenziali e coerenti al proprio sistema di assistenza sociale e alle risorse disponibili (ad esempio, Lombardia e Marche).

La differenza è in realtà per lo più apparente, in quanto le aree di intervento, i servizi e gli interventi, sono sostanzialmente quelli individuati dalla legge nazionale, quando vengono declinati.

Cambiano le modalità organizzative, in quanto legate alle singole realtà regionali, aspetto che comunque atterrebbe alle competenze della regione. Tuttavia cambiano le priorità e i finanziamenti che le regioni assegnano alle singole aree di intervento. Questo fa sì che il tentativo di individuare per ogni area un complesso di prestazioni, interventi e/o servizi che in sostanza identifichi dei livelli essenziali di prestazioni riferibili a quell'area, risulti un'operazione estremamente complessa. Non solo cambia la terminologia utilizzata per definire i livelli di assistenza, quando la normativa regionale si avventuri in tale tipo di operazione, ma cambia anche il contesto e le modalità organizzative con cui il servizio viene erogato. Per esempio in alcuni casi è prevista una fruizione selettiva di taluni servizi ed interventi/prestazioni limitata a cittadini residenti italiani, comunitari ed extracomunitari, ma legata alla residenza per un certo numero di anni. In altri casi è prevista una selezione delle prestazioni/servizi consentendo il ricorso solo ad alcuni e/o a certe condizioni. Cambiano inoltre le modalità di finanziamento, includendo talvolta la richiesta di partecipazione dei cittadini al pagamento della prestazione.

L'assenza di una normativa statale di rango legislativo è pertanto, allo stato attuale, il vero elemento che accumuna i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti e le prestazioni sociali, e che contraddistingue questa materia da quella della sanità e dell'istruzione, dove la definizione dei livelli essenziali, presente nella prima e parziale nella seconda, garantisce comunque una maggiore uniformità di prestazioni e servizi sul territorio nazionale

### 3.2.3 La legge sul federalismo fiscale e i LIVEAS: le criticità o la svolta?

In questo contesto, la legge sul federalismo fiscale, n. 42/2009, sembra calarsi in un'una situazione dove le regioni sono state "più realiste del re". Nel perdurare del vuoto normativo, ognuna ha continuato a svolgere la politica di welfare che riteneva più idonea a soddisfare i bisogni espressi dal proprio territorio, nei limiti delle risorse disponibili. Le regioni hanno scelto in autonomia quali servizi e prestazioni ritengono essenziali e li hanno finanziati generalmente, attraverso il fondo sociale nazionale, i finanziamenti regionali, i finanziamenti degli enti locali.

L'art. all'art. 20 c. 2 della l. n. 42, stabilisce che "la legge statale disciplina la determinazione dei livelli di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni". La disposizione esplicita, per la prima volta, la necessità del ricorso alla legge formale come strumento per la definizione dei LIVEAS, come già anticipato dalla Corte Costituzionale (vedi A. Ferrara in questa pubblicazione). Tuttavia la Corte era andata oltre prevedendo che "la conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regioni e

delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori.” (sent. n. 88/2003). La Corte quindi, da un lato aveva stabilito la necessità del ricorso alla legge formale per la definizione delle linee generali dei LIVEAS, e dall’altra la necessità del ricorso a strumenti sub-legislativi data la tecnicità della materia.

Questa è apparsa peraltro la procedura indicata anche nell’art. 46 della legge finanziaria 2003 (l.n. 289/2002), ove si delega il governo a definire i livelli essenziali delle prestazioni tramite DPCM, d’intesa con la Conferenza unificata, ma nei limiti delle risorse disponibili nel fondo sociale nazionale. L’importanza di seguire una procedura che garantisca il rispetto del principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni è peraltro riaffermato dalla Corte Costituzionale che ha visto nell’*intesa forte* un elemento indispensabile al punto “che il mancato raggiungimento della stessa rappresenta “un ostacolo insuperabile alla conclusione del procedimento” (sent. n. 6/2004).

L’art. 20 della legge introduce un altro elemento interessante, distinguendo tra *livelli essenziali di assistenza* e *livelli essenziali delle prestazioni*. L’operazione non è di scarso rilievo, in quanto sembra sottolineare una differenza tra la funzione più generale di assistenza e le singole prestazioni. In quest’ottica la determinazione delle prestazioni e del livello essenziale *nelle loro linee generali* con lo strumento della legge formale, appare piuttosto complessa.

Sorgono altresì dubbi, sulla validità della procedura indicata dall’art.46 della legge n.289/2002 (ricorso al DPCM con l’intesa in Conferenza Unifica), in quanto l’art.20 delle legge n.42 stabilisce che “fino a loro nuova determinazione in virtù delle legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione previgente”. Pertanto dovrà chiarirsi se *la nuova determinazione* possa essere fatta tramite DPCM e a quale *legge previgente* si faccia riferimento nel caso dei LIVEAS, data la loro conclamata assenza.

Infine la prevista “determinazione dei costi e dei fabbisogni standard sulla base dei livelli essenziali delle prestazioni” (art 2 c. 6), con decreto delegato, lascia intendere che la individuazione dei LIVEAS debba logicamente precedere il decreto, il cui termine è fissato entro 12 mesi dall’emanazione della legge (maggio 2011). L’emanazione di questo decreto sembrerebbe pertanto presupporre una rapida definizione dei LIVEAS, cosa che, tuttavia, in otto anni non è ancora avvenuta.

### 3.3 Sanità: un'analisi comparata

I LEA sono una chiara testimonianza della complessità del *policymaking* che ha contraddistinto l'evoluzione del SSN in Italia. A partire dal 1978, nel tentativo di riformare un sistema sanitario ormai non più accettabile socialmente, eticamente, finanziariamente ed economicamente, sono state sovrapposte una serie di scelte, ciascuna delle quali dotata di una sua logica interna, ma che nell'insieme hanno creato dei meccanismi difficilmente gestibili.

Con la riforma, il sistema iniquo e dissestato delle mutue sanitarie è stato sostituito da un servizio sanitario nazionale basato sul principio del diritto di tutti i cittadini all'assistenza sanitaria. La responsabilità per la sua organizzazione ed amministrazione è stata assegnata, secondo il dettato costituzionale, alle regioni, la maggior parte delle quali era stata costituita meno di un decennio prima. Il compito della gestione del Servizio è stato invece attribuito ai comuni, con lo scopo di garantire indirettamente il principio della "partecipazione democratica" da parte della cittadinanza, principio fino ad allora assente, in un mondo dominato dalle mutue, dagli ospedali e dai medici-baroni. Il finanziamento dell'assistenza sanitaria è stato affidato all'erario nazionale, essendo state abolite praticamente tutte le imposte locali, sostituite dai trasferimenti statali a seguito della radicale riforma del sistema fiscale attuata nel 1970.

Queste scelte, pur se motivate da ottime ragioni, hanno creato quattro problemi fondamentali, connessi ad un meccanismo di incentivi perversi:

*problema 1:* un servizio sanitario nazionale a prezzi zero e finanziato dalla fiscalità generale è inevitabilmente caratterizzato da una domanda eccedentaria rispetto all'offerta. Ciò è dovuto al fatto che i cittadini, in veste di consumatori, a fronte di servizi gratuiti, ne esprimeranno una domanda illimitata, mentre nel ruolo di contribuenti si opporranno alle imposte necessarie per soddisfare questa stessa domanda. Risultato: razionamento delle prestazioni, liste di attesa, disavanzi di bilancio;

*problema 2:* quando il diritto costituzionale alla salute (art. 32 Cost.) viene interpretato come diritto all'assistenza sanitaria (art. 3, L. 833/1978), il problema della domanda eccedentaria si aggrava. Ciò è tanto più probabile se questo secondo diritto è definito in modo generico, come appunto nell'art. 3 citato: "i livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere, comunque, garantiti a tutti i cittadini". Le regioni hanno interpretato questa vaghezza come licenza di erogare tutto quello che viene richiesto ed i tribunali, in mancanza di una definizione più precisa del contenuto del diritto, tendenzialmente hanno dato loro ragione. Risultato: disincentivazione delle strategie di razionamento e incoraggiamento al finanziamento tramite disavanzo;

*problema 3:* i sistemi fiscali centralizzati possono essere più equi ed efficienti, ma la mancanza di capacità fiscale locale può incentivare i beneficiari dei trasferimenti centrali ad ignorare le conseguenze finanziarie delle loro decisioni. Di fatto gli obblighi imposti dal centro sugli enti sub-centrali di ripianare il loro disavanzo con risorse proprie, in assenza di tali risorse, si sono rivelati essenzialmente inutili. Incoraggiati dai tribunali che esigevano una definizione quantitativa del diritto alla salute, gli enti erogatori hanno fatto poco per rimanere all'interno del loro bilancio preventivo e hanno trascurato le regole più basilari dell'economicità e dell'efficienza;

*problema 4:* il fatto che le regioni abbiano responsabilità costituzionale per l'organizzazione ed amministrazione del SSN ha vincolato fortemente le autorità centrali nei loro tentativi di promuovere l'efficienza e contenere la spesa. Anche in questo caso i tribunali hanno dato spesso ragione alle regioni, difendendole dalla "ingerenza" dello Stato.

L'idea generale del SSN è stata derivata da quella del *National Health Service* (NHS) britannico, come pure i principi chiave dell'universalismo della copertura, della globalità delle prestazioni disponibili e della gratuità al momento del consumo, dell'assistenza e del suo finanziamento tramite la tassazione progressiva. Le similarità tra i due sistemi, però, finiscono qui. Il NHS britannico ha sempre cercato di risolvere il problema della domanda eccedentaria tramite il razionamento e le liste di attesa nonché un rigoroso controllo dell'utilizzazione delle risorse. Tutto ciò è stato facilitato da due fattori. In primo luogo nel Regno Unito il razionamento è possibile dal momento che non esiste un diritto costituzionale alla salute o all'assistenza sanitaria e i tribunali intervengono di rado, essendo esplicitamente contrari all'interferenza giudiziaria nell'allocazione delle scarse risorse disponibili per il NHS. In secondo luogo il Regno Unito fino al 1998 ha avuto un sistema di governo unitario e una linea verticale di controllo dal centro alla periferia circa l'utilizzo delle risorse. Il Regno Unito, cioè, a differenza dell'Italia, ha potuto compensare almeno in parte il fenomeno della domanda eccedentaria con politiche di razionamento, liste di attesa, promozione dell'efficienza e sanzioni severe in casi di disavanzo (per esempio nel NHS il disavanzo era punibile con il licenziamento in tronco di chi ricopriva posizioni apicali).

Neppure il Canada e l'Australia - altri due paesi dotati di NHS - prevedono un diritto costituzionale alla salute. La normativa ordinaria prevede il diritto all'assistenza erogata nell'ambito dei programmi pubblici, ma tale diritto non è scolpito nella pietra e dipende dalla disponibilità delle risorse. Inoltre, come nel Regno Unito, anche questi due paesi fanno ricorso al razionamento e alle liste d'attesa. Sono invece ambedue meno efficaci del Regno Unito riguardo alla promozione dell'efficienza.

La scelta fatta dall'Italia per rendere concreto ed operativo il diritto all'assistenza sanitaria - ed affrontare al contempo la problematica della domanda eccedentaria e dei disavanzi ad essa

connessi – è complessa, ma con tutta probabilità obbligatoria. Inizialmente il diritto è stato espresso in termini tecnici, ma assai genericamente nella forma dei “livelli uniformi di assistenza” (decreto legislativo 502/1992), seguiti alcuni anni dopo dai “livelli essenziali di assistenza” (decreto legislativo 229/1999). Soltanto nel 2001 i LEA sono stati definiti in termini quantitativi-qualitativi (DPCM 29 novembre 2001). Da allora l’attività di definire, raffinare ed aggiornare i LEA - la cosiddetta “manutenzione” - è stata continua (un esempio recente il decreto del Ministro della salute del 24 aprile 2008 “Livelli essenziali di assistenza del SSN”).

Una volta specificati i contenuti dei LEA in termini di prestazioni erogabili a carico del SSN, i LEA possono essere quantificati finanziariamente. Ciò consente il calcolo delle risorse necessarie a ciascuna regione per garantire i LEA ai propri cittadini. Qualsiasi spesa superiore a questa somma (il “disavanzo”) deve essere a carico delle regioni. A tal fine un obiettivo dello Stato per più di un decennio è stato quello di aumentare l’autonomia fiscale delle regioni e ciò ha comportato un inevitabile ripensamento della riforma fiscale del 1970.

La questione è resa ancora più complessa dal momento che i LEA non sono soltanto uno strumento per contenere la spesa, ma costituiscono anche gli standard nazionali dell’assistenza sanitaria da garantire a tutti i cittadini, come richiesto - implicitamente o esplicitamente - dai tribunali. Tali standard sono richiesti anche da chi teme che le forze centrifughe della devoluzione possano creare forti divergenze interregionali e far emergere una rete di 21 servizi regionali autonomi. E’ per questo motivo che i LEA sono stati “costituzionalizzati” con la riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001. Il problema è che, in questi termini, lo strumento dei LEA deve perseguire due obiettivi, compito comunque difficile e ulteriormente complicato dal fatto che la riduzione degli standard nazionali facilita il contenimento della spesa, mentre il loro innalzamento ne provoca la crescita.

La potenziale incompatibilità tra questi due obiettivi sembra superiore in Italia rispetto ad altri paesi dotati di servizi sanitari nazionali. Nel caso del Regno Unito, con la devoluzione del 1998, alla Scozia è stata attribuita una responsabilità virtualmente totale per la sanità e anche il Galles e l’Irlanda del Nord hanno ricevuto importanti poteri in materia. Tuttavia tutti e tre i paesi hanno continuato a dipendere quasi interamente da Londra per le risorse finanziarie. E’ stato osservato che “la Scozia è quasi unica al mondo” per l’assenza di controlli esterni sulla spesa dei trasferimenti centrali, mentre allo Stato manca qualunque strumento formale per influenzare le scelte operate dalla Scozia. Sembra che ci sia un effettivo rischio a medio e a lungo termine che si verifichino importanti differenze tra i pacchetti di prestazioni disponibili in Inghilterra e negli altri paesi, ma ciò non costituisce oggetto di preoccupazione. Non ci si preoccupa neanche del rischio di

comportamenti *irresponsabili* da parte dei paesi devoluti, derivanti dalla separazione tra la funzione di finanziamento e quella di spesa.

Il Canada non ha un diritto costituzionale alla salute o all'assistenza sanitaria e non si è avvertita la necessità di definire in dettaglio un *entitlement* nazionale simile ai LEA italiani. Per la verità un tale *entitlement* sarebbe con tutta probabilità anticostituzionale e visto come un'ingerenza nelle ampie competenze per la sanità spettanti alle province. I cittadini canadesi hanno diritto all'assistenza sanitaria finanziata dal programma *Medicare* previsto dal *Canada Health Act* del 1984. Gestito dalle singole province, questo programma può ricevere un contributo federale a patto che vengano rispettate determinate condizioni, fra cui l'universalismo della copertura, la globalità della protezione offerta, l'accessibilità finanziaria alle prestazioni, la trasferibilità geografica del diritto all'assistenza. Sono vietate, inoltre, le compartecipazioni da parte del paziente. Queste condizioni, in particolare la globalità della protezione offerta, sono definite in modo abbastanza generico. Il trasferimento alle province è comunque visto soltanto come un contributo alla spesa delle province sulla sanità e non esiste alcun legame formale fra esso ed il livello della spesa globale provinciale per la sanità. Infatti negli anni '90 il bilancio federale è stato pesantemente in disavanzo ed il contributo federale alle province ha subito forti tagli, applicati in modo unilaterale e senza negoziazione con le province. Nonostante ciò, il governo federale ha continuato ad esigere il rispetto, da parte delle province, delle condizioni sopra descritte e le province, pur protestando, hanno obbedito. Una volta rientrato dal disavanzo, il governo federale ha aumentato il suo contributo. La capacità federale di imporre il rispetto per le condizioni dipende in modo cruciale dalla immensa popolarità di cui gode il programma *Medicare* da parte dei cittadini canadesi. Tra l'altro il Canada ha un programma separato di trasferimenti perequativi senza vincolo di destinazione per compensare i divari significativi nella capacità fiscale delle singole province.

L'Australia non prevede standard sanitari nazionali su base costituzionale. Gli stati ricevono trasferimenti federali - la loro principale fonte di entrata - ma a condizione che i cittadini del singolo stato, a prescindere dal reddito o dal luogo di residenza, possano avere accesso ad un'assistenza globale di buona qualità. Meccanismi sperimentati per la negoziazione intergovernativa vengono utilizzati per stabilire quanto si dovrà spendere per la sanità nel triennio successivo e quindi l'entità dei trasferimenti federali. Il sistema si basa essenzialmente sulla fiducia reciproca fra il governo federale e quelli statali e sull'aspettativa che ciascun livello di governo rispetterà gli accordi raggiunti.

Risulta, in definitiva, che l'Italia è l'unico paese con un servizio sanitario nazionale che garantisce un diritto costituzionale all'assistenza sanitaria, definito nei termini di un catalogo dettagliato di prestazioni eleggibili. Non è qui il caso di chiedersi perché l'Italia abbia optato per la

costituzionalizzazione del diritto alla salute, ma è interessante notare che tale scelta è stata fatta precedentemente alla decisione di istituire un servizio sanitario nazionale.

Più pertinente è il quesito: il diritto all'assistenza sanitaria su base costituzionale deve essere necessariamente accompagnato da una descrizione dettagliata dell'*entitlement*? In altre parole, esprimere il diritto in forma di norma rappresenta l'unico modo di garantire il suo rispetto? Sembrerebbe che i giudici siano di questo avviso. Tuttavia è anche da chiedersi fino a che punto l'articolazione formale del diritto all'assistenza sanitaria non rifletta l'influenza della forte tradizione del diritto amministrativo e di quello costituzionale nella pubblica amministrazione italiana.

E' anche vero che i LEA, come già osservato, hanno come scopo il contenimento della spesa e quindi devono elencare la gamma di prestazioni che possono essere o non essere erogate a carico del SSN, nonché specificarne le modalità di erogazione più appropriate. L'approccio-catalogo permette anche che nuove prestazioni, prima di essere inserite nei LEA, possano essere valutate per la loro efficacia clinica ed economica. I LEA, cioè, svolgono in Italia delle funzioni che negli altri paesi dotati di servizio sanitario nazionale vengono affidate ad altri strumenti più *ad hoc*.

Occorre tuttavia evitare di sposare categorizzazioni dogmatiche. Spesso i fenomeni più interessanti ed innovativi si verificano al margine e in apparente contraddizione con il quadro generale, come illustrano due eventi recenti, uno in Italia, l'altro in Inghilterra. In Italia è stato approvato dal Parlamento il diritto all'accesso alle cure palliative, che deve essere assicurato in tutte le regioni con criteri uniformi, prevedendo che tale diritto sia sostenuto – caso raro in Italia – da un finanziamento proprio, pari a 150 milioni di euro. In Inghilterra, invece, il governo centrale ha annunciato che ai pazienti sospettati di avere un tumore verrà garantito il diritto (*sic*) ad accedere a strutture diagnostiche oncologiche *entro una settimana*. Ciò sembra rappresentare nel sistema britannico un primo passo verso una nuova politica di affermazione del diritto all'assistenza. Peraltro, in stile tipicamente inglese, si prevede che il diritto ad accedere alle strutture diagnostiche entro una settimana potrà essere garantito soltanto entro cinque anni, mentre, in stile tipicamente italiano, non vengono definiti i tempi di attuazione dell'accesso alle cure palliative, nonostante la necessità di creare una rete di *hospice* e centri ospedalieri adeguati.

### **3.4 Il sistema integrato di istruzione e formazione professionale**

#### 3.4.1 Una questione con radici lontane

Sarebbe un modo limitato di affrontare il tema dei livelli essenziali di prestazione, nell'ambito dell'istruzione e della formazione professionale, il confinarlo nell'orizzonte che si apre con la riforma costituzionale del Titolo V del 2001. Il tema si pone nei suoi termini generali di garanzia della fruizione di un diritto/dovere ad una "piena formazione della personalità degli alunni" (d.lgs. n. 297/1994, art. 1), indipendentemente dalla localizzazione nel territorio nazionale e dalla stessa cittadinanza italiana, dal momento in cui si sono ampliati gli spazi di autonomia nella garanzia e fornitura di tale servizio. Ciò è avvenuto a partire dal Testo Unico di cui al d.lgs. n. 297/1994 con il quale veniva sancita l'autonomia amministrativa, finanziaria, didattica, organizzativa e di ricerca e sviluppo degli Istituti e circoli didattici. E' quindi a partire dal 1994, e dall'esistenza di due diversi livelli di responsabilità (centralizzazione della definizione del servizio e della erogazione di un quantitativo adeguato di risorse per la sua fornitura e decentramento alle Istituzioni didattiche della responsabilità nella qualità del servizio fornito) a cui corrispondono due diversi ordini di problemi: il problema di efficienza nell'uso delle risorse assegnate per fornire il servizio e quello di efficacia del servizio stesso (in termini di competenze acquisite e/o di possibilità di realizzazione dei soggetti formati).

A fronte di tale innovativa linea di riforma venne previsto anche lo sviluppo di due paralleli sistemi di monitoraggio (uso delle risorse – risultati conseguiti) ai fini della costruzione di un modello di valutazione utile a successive implementazioni del servizio pubblico. Essi sono infatti previsti dall'art. 603 (parametri di valutazione della produttività del sistema scolastico) del T.U. citato.

#### 3.4.2 Il passo successivo: il decentramento amministrativo

L'individuazione di un unico Istituto nazionale per la valutazione del sistema dell'istruzione (poi INVALSI) e l'elaborazione di un modello di valutazione assume più concretezza però solo in seguito ad una seconda fase di riforma, non solo scolastica (avvenuta con una serie di decreti legislativi di attuazione delle deleghe conferite con la legge 59/1997, art. 21, ed emanati tra il 1997 e il 2000). Da un lato la riforma scolastica prosegue il percorso di un ampio piano di decentramento delle funzioni in materia di "programmazione e gestione amministrativa del servizio scolastico" alle Regioni e agli enti locali territoriali ed alle istituzioni scolastiche, in attuazione del principio di

autonomia di queste ultime, dall'altro con il d.lgs. 112/1998 (Capo III - Istruzione scolastica, Capo IV - Formazione professionale) si avvia anche un processo ampio di decentramento amministrativo dallo Stato alle Regioni e agli EE.LL.

In particolare, alle regioni sono attribuite le funzioni di programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, il dimensionamento della rete scolastica (ribadito dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 34/2005), la distribuzione del personale tra le scuole, la programmazione della rete scolastica concordata con le Istituzioni scolastiche e sulla base dei piani provinciali (ribadita dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 13/2004), il finanziamento delle scuole non statali nell'ambito di una funzione ampia di garanzia del diritto allo studio, la determinazione calendario scolastico compreso l'innalzamento dei livelli minimi di monte ore di insegnamento senza oneri per lo Stato (ribadita dalla sentenza della Corte costituzionale n. 279/2005).

Tale ampia devoluzione di funzioni richiede, contestualmente, che vengano sottolineati i criteri fondamentali di esercizio, che vengono indicati dall'art. 21 della legge n. 59/1997 nei "...livelli unitari e nazionali di fruizione del diritto allo studio nonché gli elementi comuni all'intero sistema scolastico pubblico in materia di gestione e programmazione definiti dallo Stato"(c. 1), sulla base dei criteri generali e principi direttivi, nonché di criteri di definizione delle dimensioni ottimali, individuati tenendo conto delle situazioni territoriali o ambientali in rapporto alle esigenze e alla varietà delle situazioni locali e alla tipologia dei settori di istruzione a riferimento. Questa seconda fase di realizzazione dell'autonomia scolastica e di riforma del settore si conclude nel 2000 con un importante elemento innovativo: alla luce della definizione di standard di fornitura del servizio formativo viene ritenuto possibile, con la legge n. 62/2000, definire quale sistema nazionale di istruzione il complesso delle scuole pubbliche e delle scuole paritarie, private o degli enti locali, che risultano ad essi conformi.

### 3.4.3 La riforma del Titolo V

Si giunge quindi alla l. cost. n. 3/2001 nel tracciato di una serie di riforme, amministrative e settoriali, per le quali era già prevista l'identificazione di parametri unitari di fornitura dei servizi e di sistemi di monitoraggio e valutazione della loro efficacia ed efficienza. La determinazione dei **livelli essenziali delle prestazioni** concernenti i diritti civili e sociali (l. cost. n. 3/2001 art. 3 c. 2, lettere m), **le norme generali sull'istruzione** (lettera n) e la determinazione dei **principi fondamentali** (c.2) delle materie di legislazione concorrente (quale è l'istruzione) sono il punto di

snodo di un ragionamento più generale che ha già trovato, in alcuni provvedimenti particolari, una prima esemplificazione o dei primi elementi di identificazione.

L'approvazione della l. cost. n. 3/2001 avviene nel periodo appena successivo a un cambio di legislatura con la conseguente fase di transizione che, nel caso oggetto di questo studio, si protrae sino all'emanazione delle leggi n. 53/2003 e n. 131/2003. Con tali leggi, tuttavia, a due anni dalla riforma dell'art. 117 della Costituzione e a tre anni dalla precedente riforma dell'istruzione, il tema della definizione dei principi fondamentali, delle norme generali e dei livelli essenziali delle prestazioni è ancora rinviato a ulteriori atti legislativi. La l. 53/2003 delega infatti il Ministro della Pubblica Istruzione all'emanazione, avvenuta nei successivi due anni, di decreti legislativi sulle **norme generali**, anche procedendo (trattandosi di legislazione esclusiva dello Stato) attraverso lo strumento dei regolamenti.

Non è possibile dire altrettanto per quanto riguarda i **principi fondamentali** (l. n. 131/2003 art. 1 c. 4) per i quali non è stata portata a compimento, sempre attraverso l'emanazione di uno o più decreti legislativi, l'individuazione di quelli già operanti nella legislazione corrente in attesa di loro nuova determinazione parlamentare.

Invece, contestualmente alla realizzazione della riforma scolastica di cui alla l. n. 53/2003, il governo procede al riordino dell'INVALSI (Servizio nazionale di valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione, istituito con d.lgs. n. 286/2004 e successive modifiche) e soprattutto alla definizione del "sistema nazionale di valutazione (art. 1) nel quale, anticipando parte della successiva riforma della pubblica istruzione, e a seguito dell'innalzamento della durata dell'obbligo scolastico, viene integrata anche la valutazione dei livelli essenziali di prestazione dell'istruzione e formazione professionale. Sarà poi effettivamente solo con il d.lgs. n. 226/2005 che la formazione professionale (art. 2) divenuta parte del sistema nazionale integrato di Istruzione sino dalla fine degli anni '90, da competenza esclusiva delle regioni diviene anche oggetto delle norme generali sull'istruzione, della definizione dei livelli essenziali di prestazione e della potestà di indirizzo, coordinamento e programmazione proprie dello Stato.

#### 3.4.4 I livelli essenziali di prestazione

Probabilmente proprio a seguito della integrazione nel secondo ciclo di studi scolastici dell'istruzione e formazione professionale, quest'ultima è l'unico aspetto del sistema della scuola che diviene oggetto, nello stesso d.lgs n. 226/2005, della determinazione dei **livelli essenziali di prestazione** intesi quale limite garantito dallo Stato, e assicurato dalle Regioni nell'ambito della

loro competenza legislativa esclusiva, anche ai fini dell'accreditamento delle istituzioni scolastiche.

I livelli essenziali di prestazione sono individuati dal d.lgs. n. 226/05 nelle seguenti aree:

- garanzia di accesso al sistema (art. 16);
- garanzia di erogazione del servizio sull'intero territorio nazionale (art. 1 c. 2);
- garanzia di orario minimo annuale (art. 17);
- definizione di criteri e requisiti per l'accesso al ruolo di personale docente (art. 19 - garanzia della qualità dell'insegnamento);
- percorsi formativi (art. 18 - definiti con accordo in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni);
- livelli essenziali di valutazione e certificazione di competenze (art. 20)
- i livelli essenziali delle strutture e dei relativi servizi (art. 21 - anch'essi definiti in sede di accordo della Conferenza Unificata Stato Regioni).

Questi livelli di prestazione sono oggetto, come già osservato, della valutazione da parte del Sistema Nazionale di Valutazione, dato da un insieme di soggetti (nazionali, regionali e locali) tenuti a effettuare il coordinamento delle rispettive attività e servizi attraverso l'adozione di atti, quali gli accordi e le intese, finalizzati alla condivisione dei dati e delle conoscenze. Ai fini della costituzione del Sistema Nazionale (non ancora modello nazionale) debbono essere inoltre individuate le procedure opportune per "favorire l'interoperabilità tra i loro sistemi informativi" (art.1, c.3 del d.lgs. n. 39/1993, relativo a norme in materia di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche). E' anche prevista l'istituzione di un Comitato tecnico permanente a garanzia del processo, cui partecipino i rappresentanti delle amministrazioni interessate.

### 3.4.5 La legislazione regionale e il sistema integrato di istruzione e formazione professionale

La legislazione regionale, di fatto, si è evoluta e si sta evolvendo quindi in un sentiero i cui contorni mostrano una certa flessibilità, snodandosi fra le riforme relative al decentramento amministrativo, la riforma Costituzionale del Titolo V e le diverse riforme del sistema scolastico (per un totale di 4 momenti di riforma scolastica negli ultimi quindici anni, l'ultimo dei quali si sta esplicitando faticosamente in questi stessi mesi, a fronte dei numerosi conflitti, anche di competenza, aperti con le Regioni e con buona parte delle componenti del sistema scolastico stesso).

Tali contorni possono essere considerati in modo più stringente e limitare le funzioni delle regioni ad iniziative di garanzia dell'esercizio del diritto/dovere all'istruzione (eliminazione degli

ostacoli che si frappongono) e della qualificazione del sistema professionale, oppure in modo più ampio (definizione di particolari percorsi formativi integrati, anche di alta formazione) esercitando nel modo più esteso possibile la funzione di legislazione concorrente, date le norme generali e, per la formazione professionale, i livelli essenziali di prestazione.

Il modello di sistema integrato di istruzione e formazione professionale, in particolare, si trova infatti nella condizione, rispetto ai segmenti della scuola di infanzia, al primo ciclo e al secondo ciclo, di veder definite sia le norme generali che i livelli essenziali di prestazione, che delimitano e integrano la competenza, prima esclusiva, delle Regioni. Forse proprio a causa di questa parziale “inversione nella direzione” della attribuzione delle competenze legislative tale sistema è stato oggetto di rilievi sollevati dallo Stato nei confronti di alcune precedenti legislazioni regionali (Emilia-Romagna l.r. n. 12/2003 e Toscana l.r. n. 32/2002 e l.r. n. 1/2005). Queste due regioni, insieme a Puglia (l.r. n. 15/2002) e Basilicata (l.r. n. 33/2003) e successivamente a Lombardia (l.r. n. 22/2006), p.a. di Bolzano (l.r. nn. 2 e 5/2008), Umbria (l.r. n. 7/2009) e Liguria (l.r. n. 18/2009), avevano già provveduto, a fronte della riforma della scuola della fine degli anni '90 e della riforma del Titolo V, ad emanare provvedimenti normativi in merito al sistema integrato di formazione, che ne hanno ampliato le finalità formative dall'esclusivo sostegno al diritto al lavoro ad uno sviluppo equilibrato della persona durante tutto l'arco della propria esistenza. Le legislazioni dell'Emilia-Romagna e Toscana si contraddistinguono, in particolare, per la definizione di un sistema completo e complesso di percorsi formativi, di alternanza scuola - lavoro, di formazione continua, di autonomia delle istituzioni scolastiche e universitarie coinvolte, mirato non solo ad un adeguato sviluppo della persona ma anche ad una sua maggiore integrazione nell'ambito del sistema formativo e del mercato del lavoro europeo (strategia di Lisbona) oltre che delle politiche di sviluppo regionale. Inoltre entrambe le legislazioni (ma anche quelle della Regione Puglia e Liguria) fanno riferimento alla definizione di standard regionali di qualità della formazione, pur nel quadro (all'epoca ancora in corso di definizione) degli elementi di competenza esclusiva dello Stato.

#### 3.4.6 A conclusione

Proprio a fronte del rispetto espresso nelle normative regionali per i livelli essenziali di prestazione da definire a livello nazionale, la Corte Costituzionale (sentenze n. 34/2005 per l'Emilia-Romagna e n. 120/2005 per la Toscana) ha ritenuto possibile attribuire un diverso significato al “livello essenziale di prestazione” (quale garanzia del diritto/dovere, di competenza

statale) rispetto agli “standard di prestazione” previsti nelle leggi regionali (a garanzia della qualità del diritto esercitato e perciò di competenza regionale). Tale differenziazione potrebbe essere particolarmente rilevante con riferimento alla l. n. 42/2009 e alla determinazione dei “costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale” (art. 8, c. 1, lettera b), visti anche i riferimenti alla nozione di “standard qualitativo” che vengono proposti successivamente nelle legislazioni per es. di Basilicata, Liguria e p.a. di Trento.

## 4. FOCUS SULLE “ALTRE MATERIE”: IL CASO DELLE ATTIVITA’ PRODUTTIVE

### 4.1 Le motivazioni delle riforme: le regioni e lo sviluppo locale

Tra le motivazioni alla base della riforma del c.d. “federalismo amministrativo” e della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione vi è quella che la crescita di importanza e anche di autonomia della dimensione regionale e locale – intese come l’insieme delle condizioni civili, organizzative, culturali e istituzionali di un determinato territorio – fossero un fattore essenziale per lo sviluppo economico. In questo ambito, si è pensato dunque che gli enti regionali, insieme agli altri enti territoriali, potessero essere anche centri di riferimento, di coordinamento e gestione per le attività e i servizi di supporto in particolare alle attività produttive, attribuendo ad essi perciò una funzione di valorizzazione delle risorse e delle qualità del territorio, nel quadro della competizione nell’economia globale. Inoltre, si è anche ritenuto che la motivazione in questione fosse valida non solo per i territori già sviluppati (comunque chiamati a nuovi confronti), ma anche per le aree economicamente svantaggiate. Del resto, negli stessi anni in cui andavano realizzandosi le riforme sopradette, l’attenzione per lo sviluppo locale e le condizioni per favorirlo erano uno dei temi e delle sfide centrali del processo di attuazione della programmazione dei fondi strutturali comunitari in Italia, anche se nel quadro di una politica coordinata e di un sistema dinamico di *partnership* di dimensione europea e nazionale.

Sulla base di queste motivazioni e spinte è stato, quindi, realizzato un ampio decentramento di funzioni prima amministrative e poi – con la riforma costituzionale – legislative, proprio nelle materie e nei settori riconducibili in genere al macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive. Inoltre, per la prima volta in Italia, si è introdotta – con un ampio spazio nello stesso macrosettore - la competenza di tipo residuale-generale delle regioni, per cui oggi materie come l’agricoltura, l’industria, l’artigianato, il turismo, il commercio, la caccia e la pesca non sono più enumerate ed elencate nel testo costituzionale, dove piuttosto sono enumerate le competenze esclusive rimaste allo Stato e quelle concorrenti, tutte le altre – comprese quelle appena ricordate – confluendo appunto nella competenza residuale regionale. Va peraltro notato che, in tal modo, si apriva per le regioni la possibilità di ridefinire i contenuti delle materie, superare vecchi settorialismi, insomma innovare, appunto, in una visione integrata dello sviluppo territoriale.

Il risultato di tutto ciò è che – sia pure con alcune incertezze e limiti – oggi si può dire, con una certa approssimazione, che le regioni sono titolari, più che di singole materie, di un ampio

corpo di attività, funzioni e compiti attinenti allo sviluppo economico e alle attività produttive, peraltro capace di adattarsi alle varie realtà territoriali e modulabile con modelli originali.

#### **4.2 Problemi e prospettive del federalismo fiscale per le competenze regionali**

La questione che ora pone l'approvazione della legge sul federalismo fiscale è: come si combinano la visione, i principi ed i criteri di tale nuova normativa con la motivazione sopra ricordata e quanto ne è in concreto conseguito? La domanda si pone in quanto, come è noto, la legge sul federalismo fiscale introduce – con riguardo al principio della perequazione - una distinzione tra le funzioni decentrate alle regioni: da un lato, le funzioni alle quali si applicano a livello nazionale i LEP (livelli essenziali di prestazione), insieme – ma con differenze di trattamento – alla materia del trasporto locale; dall'altro, le altre funzioni, tra le quali sicuramente sono da annoverare tutte quelle del macrosettore dello sviluppo economico e le attività produttive. Mentre la perequazione nel primo caso fa riferimento perciò ad uno *standard* (i LEP) preciso, non altrettanto avviene nel secondo caso. Ne potrebbe derivare, dunque, che mentre l'esercizio di alcune funzioni, alle quali corrispondono i diritti fatti valere con i LEP, sarebbe comunque garantito dallo Stato, l'esercizio effettivo delle altre funzioni si appoggierebbe fondamentalmente sulle disponibilità finanziarie e sulle volontà delle singole regioni, in presenza appunto di criteri meno certi e precisi di funzionamento dell'apposito fondo perequativo. Poiché le disponibilità delle regioni (derivanti da loro tributi) sarebbero diverse per via delle disparità economiche e di reddito, le condizioni per realizzare lo sviluppo locale sarebbero distinte tra le varie aree del Paese, essendo penalizzate proprio le aree più svantaggiate, ovviamente in assenza di perequazione o di un suo debole e incerto funzionamento (come già detto nel capitolo 2 di questo Rapporto, si può ritenere che il sistema di perequazione come delineato dalla legge assicurerebbe al Sud minori risorse rispetto a quelle assicurate oggi).

#### **4.3 L'impegno rilevante delle regioni per lo sviluppo economico**

In generale va tenuto conto che – con i limiti che si vedranno – ad oggi l'impegno delle regioni nel macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive è rilevante in tutte le aree del Paese. A più di dieci anni dalla riforma del c.d. federalismo amministrativo e a otto anni dalla riforma costituzionale, è possibile tracciare - almeno per alcuni aspetti per i quali vi sono dati

disponibili – un rapido profilo di quanto le regioni effettivamente hanno realizzato, o non realizzato<sup>50</sup>.

Un *primo rilievo* che appare significativo riguarda il fatto che – secondo le rilevazioni sulle leggi prodotte - la normativa regionale nel macrosettore che qui interessa appare la più importante in termini quantitativi dopo quella nel macrosettore dei servizi alla persona e alla comunità, come risulta dalle seguenti percentuali calcolate sul totale delle leggi emanate in tutti i macrosettori (compresi quelli dell'ordinamento istituzionale e della finanza e contabilità ) nei periodi indicati:

*Regioni ordinarie - Leggi 2001-2008*

Servizi alla persona e alla comunità:	23%
Sviluppo economico e attività produttive:	20%
Territorio, ambiente e infrastrutture:	18%

*Regioni ordinarie e speciali - Leggi 2005-2008*

Servizi alla persona e alla comunità:	23%
Sviluppo economico e attività produttive:	19%
Territorio, ambiente e infrastrutture:	17%

Leggermente difformi appaiono i dati sui regolamenti. Il macrosettore che qui interessa fa la parte del leone nel primo periodo indicato mentre, includendo nel secondo periodo anche le specialità, vengono confermate le percentuali e le prevalenze indicate per le leggi.

*Regioni ordinarie - Regolamenti 2001-2008*

Servizi alla persona e alla comunità:	26%
Sviluppo economico e attività produttive:	30%
Territorio, ambiente infrastrutture:	23%

*Regioni ordinarie e speciali - Regolamenti 2005-2008*

Servizi alla persona e alla comunità:	34%
Sviluppo economico e attività produttive:	28%
Territorio, ambiente e infrastrutture:	20%

---

<sup>50</sup> I dati sulla produzione normativa e sulla spesa, citati di seguito nel testo, sono tratti da: ISSIRFA-CNR, *Regioni e attività produttive*, Giuffrè, Milano, anni vari; ISSIRFA-CNR *Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia*, Giuffrè, Milano, anni vari; Camera dei Deputati-Osservatorio sulla Legislazione, *Rapporto sulla legislazione*, Roma, anni vari.

Peraltro, che il dato sulla normativa sia un indice significativo del reale impegno regionale è confermato dai dati sulla spesa che, appunto, evidenziano l'importanza – in seconda posizione rispetto ai servizi – del macrosettore dello sviluppo economico.

Dopo la rilevanza del dato quantitativo, una *seconda constatazione* che appare significativa riguarda la qualità della normativa regionale che si caratterizza in grandissima parte – sia pure con intensità diverse nelle varie regioni – come una normativa volta a disciplinare *ex novo* o a riordinare intere materie o settori ad esse interni o parti comunque importanti di materie (negli anni 1998-2007, le leggi di questo tipo sono circa un terzo – il 29% – delle leggi emanate da tutte le regioni, ordinarie e speciali, nel macrosettore dello sviluppo economico e attività produttive; negli stessi anni le leggi nuove sono il 67% sul totale delle leggi del macrosettore). Si tratta, insomma, di una normativa per tipologia e contenuti diversa da quella meramente attuativa di leggi nazionali più comune prima delle riforme. Le regioni, perciò, appaiono ora in più casi soggetti protagonisti del macrosettore con modelli e soluzioni di regolazione e/o di promozione anche originali.

Una *terza constatazione* riguarda il fatto che – contrariamente ad alcune perplessità e dubbi sollevati al tempo della riforma – la potestà residuale-generale risulta ampiamente esercitata dalle regioni, con una evidente e netta prevalenza di tale tipo di normativa proprio nel macrosettore dello sviluppo economico e attività produttive.

Infatti, mentre sul totale delle leggi emanate in tutti i macrosettori dalle regioni ordinarie negli anni 2001-2008, le leggi di potestà residuale oscillano tra valori che vanno, approssimativamente, dal 38% al 44%, lo stesso tipo di leggi nel macrosettore dello sviluppo economico e attività produttive oscillano dall'80% al 91%

Anche in questo caso, non solo ricevono una conferma le motivazioni e le scelte delle riforme, ma ne risulta rafforzata l'immagine delle regioni come soggetti operanti in maniera autonoma e consolidata, in particolare nel macrosettore che qui interessa.

Una *quarta, ma non secondaria, constatazione* ha oggetto invece i limiti nei quali si è sviluppata l'azione regionale nel macrosettore. Infatti, i dati relativi alla normativa evidenziano come la maggior parte di questa sia stata prodotta dalle regioni in ordine a quello che può chiamarsi il campo dello sviluppo rurale, comprendente l'agricoltura, la pesca e la caccia, tutte materie i cui contenuti negli ultimi anni sono profondamente mutati sulla spinta del diritto comunitario e della globalizzazione. Cominciando dalle leggi vengono, infatti, in evidenza le seguenti percentuali, calcolate sul totale delle leggi emanate nel macrosettore (comprendente anche altre materie qui non considerate):

*Regioni ordinarie - Leggi 2001-2008*

Agricoltura e sviluppo rurale	56%
Industria e artigianato	7%
Turismo	14%

*Regioni ordinarie e speciali - Leggi 2005-2008*

Agricoltura e sviluppo rurale	43%
Industria e artigianato	7%
Turismo	13%

Sostanzialmente confermate le prevalenze di una materia (o gruppo di materie) sulle altre dalle percentuali relative ai regolamenti.

*Regioni ordinarie - Regolamenti 2001-2008*

Agricoltura e sviluppo rurale	45%
Industria e artigianato	8%
Turismo	15%

*Regioni ordinarie e speciali - Regolamenti 2005-2008*

Agricoltura e sviluppo rurale	39%
Industria e artigianato	9%
Turismo	13%

I dati appena riportati non considerano peraltro l'agriturismo, classificato con il turismo, né considerano le leggi in materia di alimentazione, competenza di tipo concorrente, classificata nel macrosettore dei servizi, ma per vari aspetti strettamente collegata all'agricoltura. Più ampia rispetto a quella dell'industria-artigianato appare la normativa per il turismo, anche se l'importanza di tale campo di attività nel nostro Paese avrebbe fatto pensare ad un maggior impegno delle regioni. I dati sulla spesa regionale confermano anche in tal caso quanto risulta dal dato relativo alla normativa. Negli anni di avvio e poi attuazione delle riforme del c.d. federalismo amministrativo, mentre la quota di spesa gestita dagli enti territoriali per l'industria – malgrado la crescita degli stanziamenti complessivi nel settore – addirittura diminuisce (dal 37% del 1996 al 28% nel 2002), la quota della spesa regionale per l'agricoltura sale (fino al 66% nel 2002), così come quella per il turismo e il commercio (fino al 93%). Altri dati relativi agli anni 2001-2005 evidenziano inoltre che, a fronte di

una crescita complessiva dal 54% al 61% della quota di spesa per le attività produttive erogata dagli enti territoriali, mentre la quota di spesa per l'agricoltura si attesta su una media del 81% quella per l'industria è del 34%.

Infine, *un ultimo rilievo* va fatto sulla distribuzione della normativa tra le aree geografiche, che – restando ferma l'importanza del macrosettore nel Nord, nel Centro e nel Sud rispetto agli altri macrosettori – vede alcune differenze sia pure molto lievi, in genere con un maggiore impegno delle regioni del Nord (dove lo sviluppo economico e attività produttive è sempre il primo macrosettore in termini di leggi prodotte) rispetto a quelle del Centro e del Sud (dove il primo macrosettore è invece sempre i servizi alla persona e alla comunità). Guardando tuttavia all'interno del macrosettore, si può constatare che proprio in ordine al campo dello sviluppo rurale e dell'agricoltura, nel quale si concentra l'attività normativa regionale, il numero di leggi dedicate a tale ambito nell'area del Sud supera sia il numero di leggi dell'area del Nord che di quella del Centro: negli anni 2005-2007 le regioni del Sud hanno infatti emanato il 49% di leggi rispetto al 30% emanato dalle regioni del Nord e al 20% dalle regioni del Centro.

Esiste già, dunque, un importante impegno delle regioni nelle aree del Sud in particolare nei confronti dello sviluppo agricolo-rurale. Peraltro il numero di leggi negli altri ambiti di attività (artigianato-industria, commercio, turismo) non presenta differenze marcate tra le tre aree geografiche, anche se stavolta deve registrarsi il primato, in ordine, del Nord e del Centro. I dati sulla spesa disponibili mostrano una immagine delle regioni nelle varie aree sostanzialmente analoga a quella che emerge dal dato normativo. Che la maggiore quota di spesa per l'industria nelle regioni del Sud sia statale, può spiegare il minore impegno normativo di queste regioni in tale campo di attività.

#### **4.4 Per concludere**

In conclusione, si può ritenere che le iniziative e le attività regionali rappresentino ormai un supporto importante in termini quantitativi e qualitativi per lo sviluppo economico e le attività produttive, con un rilievo sostanzialmente analogo – in termini di normative prodotte – in tutte le aree del paese. Sotto questo profilo sembrerebbero dunque confermate le scelte delle riforme amministrative e costituzionali, se non si verificasse, tuttavia, che esiste un notevole squilibrio – all'interno del macrosettore considerato – in particolare tra l'ambito dell'agricoltura-sviluppo rurale e quello dell'industria-artigianato.

Tornando a questo punto alle novità introdotte dalla legge sul federalismo fiscale e alle questioni alle quali si è già sopra accennato, sembrerebbe utile porre l'attenzione – anche al fine del compito di completamento della riforma che spetta al legislatore delegato – almeno su *due temi*.

Il *primo* riguarda la questione della coerenza tra i modelli finanziari che emergono dalla nuova normativa sul federalismo fiscale e il disegno costituzionale, legislativo e amministrativo – in gran parte peraltro effettivamente realizzato ed operante – che riconosce già oggi un ruolo rilevante e in più casi determinante alle regioni – tutte le regioni, nelle diverse aree del Paese – nel macrosettore dello sviluppo economico e delle attività produttive. Se le regioni con le loro attività sono ormai un supporto fondamentale – o, comunque importante, almeno in certi ambiti come lo sviluppo rurale e il turismo – è evidente che il venir meno di tale funzione di supporto potrebbe far arretrare il macrosettore nel suo insieme. Si tratta di vedere come evitare che si crei tale condizione, tenendo conto in particolare che la distinzione tra materie garantite (attraverso i LEP) e le altre materie di per sé potrebbe portare – per logica di sistema – a privilegiare le prime a detrimento delle altre. In proposito, appare significativo che i dati disponibili sulla spesa evidenziano come, già negli anni precedenti alla riforma del federalismo fiscale, al decentramento dei compiti e quindi delle responsabilità di intervento e di spesa si sia accompagnata – in presenza di difficoltà finanziarie delle regioni – una diminuzione della spesa pubblica (dal 44% al 43% dal 1996 al 2002) proprio nel settore delle attività produttive, non protetto da LEP, con una riduzione, tra l'altro, nelle regioni del Sud soprattutto della spesa per il turismo.

Il *secondo* riguarda, anche in tal caso, la coerenza del disegno istituzionale e di quello finanziario, stavolta proprio sotto il profilo dei limiti dell'azione regionale, come si è visto estremamente ridotta nel campo dell'industria-artigianato e piuttosto scarsa in un campo di indubbio interesse per lo sviluppo come il turismo. La persistenza di tale limite, al di là delle incertezze che possono avere accompagnato i primi passi delle regioni dopo le riforme, e le sue dimensioni macroscopiche (costanti in tutte le regioni), rinviano più che a difficoltà delle regioni all'esistenza di fattori ad esse esterni e, in particolare, al persistere o al ritorno in certi casi di fondi e attività a livello centrale-statale (basti pensare in proposito agli interventi sempre rifinanziati della legge n.488 del 1992 e alle previsioni della legge n.80 del 2005 sulla riforma degli incentivi). In pratica non sembra possibile rimproverare una incapacità di azione alle regioni, considerato che un vero e proprio decentramento di funzioni e responsabilità è mancato. Si tratta di vedere, ora, se l'attuazione della legge sul federalismo fiscale – coerentemente ai suoi intenti di ulteriore decentramento – non possa essere l'occasione per correggere lo squilibrio tra le materie, per realizzare una visione più armonica e completa del ruolo regionale in ordine allo sviluppo e alle attività produttive. Non si tratta evidentemente di mettere in discussione la responsabilità nazionale

dello Stato per lo sviluppo – sottolineata del resto dalle sentenze della Corte costituzionale in sede di interpretazione della competenza statale per la tutela della concorrenza e del principio di sussidiarietà – ma di decidere se le regioni debbano essere o no soggetti con un ruolo effettivo per lo sviluppo e le attività produttive. Proprio la definizione di un preciso quadro di collaborazione tra Stato e regioni e, in questo ambito, di un sistema di perequazione efficace, appare la condizione per ampliare – con vantaggio per tutte le aree del Paese – gli spazi di azione e di spesa delle regioni in campi e settori finora trascurati, in vista di uno sviluppo dei territori e di una loro competitività nel contesto internazionale.

## **5. RESPONSABILIZZAZIONE, EFFETTIVITÀ, TRASPARENZA: L'ESPERIENZA DEI MECCANISMI PREMIALI NELLA POLITICA DI COESIONE COMUNITARIA**

### **5.1. Premialità e sanzioni nella legge 42/2009**

La legge n. 42/2009 prevede un sistema d'incentivi e penalità volti a rafforzare la capacità del federalismo fiscale di realizzare gli obiettivi specifici prefigurati e di promuovere concretamente la maggiore responsabilizzazione, effettività e trasparenza dell'azione pubblica. Dalla lettura del testo nelle parti che riguardano i comportamenti degli enti regionali e locali suscettibili di ottenere concreti riconoscimenti e quelli punibili si ricava l'impressione che si tenti di utilizzare il meccanismo premiale/sanzionatorio come una sorta d'antibiotico a largo spettro, dalla cui somministrazione in dosi massicce ci si aspetta, nell'incertezza della diagnosi della malattia, di debellarla comunque attaccando indistintamente i diversi ceppi di batteri potenzialmente in grado di causarla o di produrre complicanze.

Sul versante delle gratifiche è prevista l'introduzione di sistemi premiali per incentivare unioni e fusioni tra i comuni (art. 12, comma 1, lettera f) e a favore degli enti che "assicurino elevata qualità dei servizi e livello della pressione fiscale inferiore alla media degli altri enti del proprio livello di governo a parità di servizi offerti" (art. 17, comma 1, lettera e). Altri comportamenti meritevoli di riconoscimento espressamente indicati sono la partecipazione a "progetti strategici mediante l'assunzione di oneri e di impegni nell'interesse della collettività nazionale" e la promozione dell'occupazione e dell'imprenditorialità femminile. L'articolo 17 contiene inoltre una formula aperta, secondo la quale saranno premiati gli enti che "garantiscono il rispetto di quanto previsto dalla presente legge", mentre l'articolo 2 (comma 2, lettera z) in modo appena meno generico fa riferimento a "comportamenti virtuosi ed efficienti nell'esercizio della potestà tributaria e nella gestione finanziaria ed economica.

Solo per gli incentivi all'unione e fusione dei comuni si accenna, a titolo esemplificativo, a quali potrebbero essere gli strumenti della premialità, individuandoli nell'aumento delle aliquote di compartecipazione ai tributi erariali o nell'incremento dell'autonomia impositiva. Quest'ultima previsione non chiarisce però se la maggiore autonomia vada intesa unicamente come possibilità per i comuni interessati di diminuire il loro sforzo fiscale. Diversamente la condotta encomiabile dei comuni sarebbe premiata a spese dei contribuenti.

Mentre per quanto riguarda la natura dei riconoscimenti agli enti “virtuosi” la legge non si spinge al di là di questa vaga indicazione riferita in modo esplicito ad un solo caso di specie, l’articolo 17, comma 1, lettera e, delinea invece la tipologia delle sanzioni da comminare a quelli “meno virtuosi rispetto agli obiettivi di finanza pubblica”. Si va dall’alienazione dei beni patrimoniali mobiliari ed immobiliari, all’attivazione della misura massima dell’autonomia impositiva, al divieto di nuove assunzioni e dell’iscrizione in bilancio di spese per attività discrezionali, all’ineleggibilità degli amministratori responsabili di dissesti finanziari e alla loro interdizione dalle cariche in enti vigilati o partecipati da enti pubblici. Le attività che abbiano causato un grave dissesto nelle finanze regionali sono fatte rientrare tra i casi di grave violazione di legge per le quali l’art. 126, primo comma, della Costituzione prevede lo scioglimento del consiglio regionale e la rimozione del presidente della giunta con decreto motivato del Presidente della Repubblica. Incorrono nelle penalità previste dall’articolo 17 della legge anche gli enti che non rispettino i termini fissati per la redazione dei bilanci consolidati, comprendenti i dati relativi a tutti i servizi esternalizzati (art. 2, comma 1, lettera h).

Non sono invece indicate le penalità a carico degli enti che non si adeguino ai criteri uniformi stabiliti per la compilazione dei bilanci, né di quelli che non rispettino gli equilibri economici-finanziari. Indeterminate sono anche le sanzioni per le regioni che non assicurino i livelli essenziali delle prestazioni e per gli enti locali che non esercitino le funzioni fondamentali proprie dei diversi comparti di autonomie territoriali (art.2, comma 1, lettera z).

Se permanenti e sistematici, incorrono nelle sanzioni previste dall’articolo 17 gli scostamenti dal Patto di convergenza, ovvero dalle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica stabilite annualmente nell’ambito della legge finanziaria allo scopo di realizzare la convergenza sia dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, sia degli obiettivi di servizio relativi ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali . A tale proposito si trova l’unico cenno ad una gradazione nella somministrazione delle penalità, “che sono commisurate all’entità di tali scostamenti” e alla automaticità dell’applicazione delle misure sanzionatorie “per l’incremento delle entrate tributarie ed extra-tributarie”. Nei casi più gravi il governo può esercitare il potere sostitutivo ai sensi dell’articolo 120, secondo comma, della Costituzione e secondo quanto disposto dall’articolo 8 della legge n. 131/2003, nonché in base al principio di responsabilità amministrativa e finanziaria.

Per quanto riguarda in particolare gli enti che presentano “ i maggiori scostamenti nei costi per abitante” si introduce lo strumento denominato “Piano per il conseguimento degli obiettivi di convergenza”, volto ad accertare le cause delle discrepanze e a stabilire le azioni correttive da intraprendere, “anche fornendo agli enti la necessaria assistenza tecnica e utilizzando, ove possibile,

il metodo della diffusione delle migliori pratiche fra gli enti dello stesso livello”. Questo è l’unico punto in cui si contempla la più che probabile esigenza di fornire supporti tecnici alle amministrazioni in difficoltà nell’affrontare la mole e la complessità dei compiti connessi alla messa in opera delle regole del federalismo fiscale e che, invece d’insistere sugli strumenti punitivi, si considera l’opportunità di adottare strategie di diffusione delle migliori pratiche. Non si capisce però perché quest’approccio dovrebbe essere utilizzato soltanto ai fini della convergenza dei costi per abitante.

Se è giustificata la mancanza di una precisa definizione dei meccanismi premiali/sanzionatori in una legge di delega, un più accurato *drafting* legislativo avrebbe però potuto evitare incertezze interpretative, per esempio a proposito l’esaustività o meno delle tipologie di sanzioni elencate nell’art. 17, della generalizzazione o meno del principio di proporzionalità nell’applicazione delle misure punitive e se esse debbano considerarsi alternative o se possano anche cumularsi. Sul versante degli strumenti di premialità la reticenza appare eccessiva anche per una norma di principi, che così risulta orientata più dalla volontà di punire che da quella d’incentivare. Per altro, in fatto di principi generali, sarebbe stato importante stabilire il diritto dei contribuenti che vivono in un determinato territorio a non essere penalizzati dalla maggiore autonomia tributaria concessa all’ente sub-statale che li governa come riconoscimento della sua virtuosità, anche se in quanto elettori possono difendersi punendo nell’urna le amministrazioni che abbiano usato i più ampi margini di manovrabilità impositiva in modo non conforme alle loro preferenze.

D’altra parte, non solo le risposte a questioni che implicano competenze specialistiche, ma anche una più attenta valutazione in sede politica dei problemi d’appropriatezza rispetto ai fini e di effettiva applicabilità dei diversi tipi di premi e sanzioni non potevano non essere demandate a momenti successivi del processo di messa a punto delle regole del federalismo fiscale. La legge di delega giustamente predispose la creazione delle strutture e stabilisce i percorsi procedurali volti ad assicurare la necessaria compenetrazione tra l’elaborazione tecnica e il confronto politico tra i soggetti istituzionali coinvolti dalla riforma anche per quello che riguarda la definizione dei meccanismi premiali/sanzionatori .

## **5.2. Indicazioni dall’esperienza della politica di coesione comunitaria in Italia**

Nella costruzione degli strumenti di misurazione, monitoraggio e valutazione necessari a realizzare il sistema di premialità e sanzioni prefigurato dalla legge n. 42/2009, l’esperienza più

ricca ed interessante a cui è possibile attingere è quella sviluppata nell'ambito dell'elaborazione ed attuazione del Quadro comunitario di sostegno (QCS) per le regioni dell'obiettivo 1, relativo al ciclo di programmazione 2000-2006 della politica di coesione europea, e nella fase d'avvio del periodo 2007-2013.

Com'è noto i regolamenti comunitari per l'utilizzo dei fondi strutturali nel periodo 2000/2006 hanno previsto un meccanismo sanzionatorio molto stringente, denominato disimpegno automatico, o regola n+1, in quanto vengono automaticamente defianziati gli impegni di spesa che alla scadenza del secondo anno successivo alla loro assunzione non hanno dato luogo alla presentazione alla Commissione europea di domande di pagamento ammissibili.

La normativa comunitaria ha previsto anche strumenti incentivanti, disponendo che una quota pari al 4% del totale delle risorse comunitarie e nazionali afferenti al QCS venisse accantonata per essere distribuita a metà periodo in base a valutazioni delle prestazioni di ciascuna amministrazione in termini di efficacia della programmazione, qualità dei sistemi di gestione, attuazione finanziaria.

Il governo italiano ha aggiunto un'ulteriore riserva del 6% per l'incentivazione dell'avanzamento istituzionale e della modernizzazione delle strutture gestionali delle amministrazioni regionali e centrali investite della responsabilità di attuare i programmi. Si è cercato quindi di promuovere progressi anche non strettamente connessi alle esigenze della politica regionale comunitaria, legando la premialità ad indicatori d'avanzamento istituzionale quali, per esempio, il conferimento degli incarichi dirigenziali, l'attivazione delle unità di controllo interno di gestione, l'adozione della pianificazione territoriale e paesistica, l'istituzione e l'operatività delle agenzie regionali per l'ambiente. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 la riserva di premialità nazionale è finalizzata all'incentivazione del miglioramento della disponibilità e della qualità dei servizi in quattro ambiti di forte impatto sulle condizioni di vita dei cittadini: istruzione, servizi di cura per l'infanzia e gli anziani, rifiuti urbani, risorse idriche.

Il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, appartenente prima al Ministero dell'economia e delle finanze e dal 2006 al Ministero dello sviluppo economico, ha svolto un cospicuo lavoro di messa a punto dei criteri specifici per l'assegnazione delle riserve di premialità, per l'elaborazione degli indicatori e dei valori obiettivo, per l'attivazione dei sistemi di monitoraggio. Gli strumenti analitici utilizzati possono rappresentare utili riferimenti anche per l'attuazione del federalismo fiscale, per quanto attiene alla misurazione quali-quantitativa delle *performance* degli enti e alle tecniche per determinare la premialità.

Nell'avvio della programmazione 2007-2013 sono stati raccolti ed elaborati dati che quantificano l'intensità dei divari tra i territori in termini di qualità e disponibilità dei servizi presi in

considerazione per l'assegnazione dei premi finanziati attingendo alla riserva di premialità nazionale e sono stati individuati gli indicatori per misurare i miglioramenti rispetto alle situazione di partenza e per verificare il raggiungimento a fine periodo dei valori *target*, uguali per tutte le regioni, ma con qualche margine di flessibilità.

L'idea di un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio, come si è visto al paragrafo precedente, è stata ripresa dalla legge n. 42/2009, che lo prevede per quelli relativi ai livelli essenziali delle prestazioni costituzionalmente garantiti e per quelli rientranti nelle funzioni fondamentali degli enti locali. In proposito l'esperienza in corso nell'ambito dell'attuale ciclo della politica di coesione costituisce una preziosa fonte di dati e rappresenta una specie di progetto pilota che può indirizzare l'implementazione di questo aspetto del federalismo fiscale prefigurato dalla legge di delega.

Inoltre, nell'ambito della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali è stata prodotta una documentazione abbastanza ampia sull'attuazione nelle diverse regioni, consistente non solo di dati quantitativi ma anche di rapporti di valutazione e di relazioni periodiche sullo stato d'avanzamento dei programmi, sugli ostacoli incontrati e sulle misure adottate per superarli. Da essi si ricavano non pochi elementi di conoscenza circa criticità relative alla strutturazione dei processi decisionali, alle relazioni tra i diversi settori dell'amministrazione e con gli altri soggetti pubblici e privati coinvolti, agli *iter* procedurali, alle prassi amministrative e riguardo alle risorse strumentali ed umane.

Molte delle difficoltà riscontrate non sono legate solo o prevalentemente alla complessità e alla stringente tempistica della progettazione ed implementazione dei programmi comunitari. Si manifestano carenze strutturali e culturali che ostacolano più in generale l'assunzione da parte delle amministrazioni di modalità d'azione orientate al risultato e che quindi rappresentano un problema pure rispetto alla possibilità del federalismo fiscale d'indurre percepibili miglioramenti dell'efficacia nell'utilizzazione delle risorse pubbliche.

D'altra parte non emergono indicazioni univoche circa la capacità dei meccanismi premiali/sanzionatori d'incidere significativamente su sedimentate inadeguatezze dei dirigenti politici e degli apparati amministrativi a progettare ed implementare le politiche pubbliche in termini di strategie d'intervento, obiettivi quantificabili ed attuabili nei tempi stabiliti, risultati misurabili e valutabili. Sono troppo disomogenei i contesti con cui tali meccanismi vanno ad interagire, troppo incerti i nessi causali nell'intreccio tra un numero di variabili molto elevato e di cui non è agevole valutare la specifica rilevanza rispetto alla presenza od assenza di processi innovativi.

In linea generale si può dire che in effetti la minaccia del disimpegno automatico è riuscita ad indurre le regioni a comportarsi in modo tale da non subire la decurtazione delle risorse assegnate ai loro programmi, tanto che nessuna è incorsa in questa sanzione. Al successo sul piano della capacità di spendere non sempre corrispondono però effettivi miglioramenti sotto il profilo dell'uso efficace delle risorse.

In non pochi casi si è evitato di fare scattare la tagliola rappresentata dalla regola n+1 imputando alla programmazione comunitaria progetti arrivati già ad uno stadio avanzato d'attuazione con la copertura di altre fonti di finanziamento, nazionali e/o regionali. La pratica del ricorso ai cosiddetti progetti coerenti per rimediare alla mancata o troppo lenta realizzazione di interventi previsti nella programmazione iniziale è consentita, purché si rispettino determinate regole stabilite dalla Commissione europea. Presenta l'innegabile vantaggio di permettere di non perdere quote dei contributi europei e di potere disporre delle risorse derivanti dai rimborsi comunitari delle spese afferenti ai progetti coerenti (le cd. risorse liberate) per finanziare nuovi interventi affini ai progetti sostituiti per finalità e tipologia. Inoltre il fatto che le regioni siano state in grado di avvalersi di questo meccanismo in misura superiore al passato testimonia un maggiore adeguamento, anche nella messa in opera di progetti originariamente finanziati da risorse nazionali, alla normativa europea in materia di procedure d'evidenza pubblica, sostenibilità ambientale, pari opportunità e in generale alle condizioni prescritte per ottenere i rimborsi comunitari. Da questo punto di vista si può dire che il deterrente del disimpegno automatico ha prodotto un effetto positivo sulle modalità d'azione delle amministrazioni che non coinvolge solo i settori più direttamente coinvolti nella programmazione comunitaria.

D'altra parte però non mancano ragioni per mettere in dubbio l'utilità della sanzione per finalità non limitate all'incentivazione dell'avanzamento finanziario dei programmi. La velocizzazione della spesa è stata ottenuta in maniera preponderante grazie all'inserimento di progetti coerenti, diventato massiccio a metà ciclo, ben oltre quindi la fase d'avvio nella quale lo stesso QCS ha previsto l'opportunità di utilizzare questo meccanismo come ponte tra la vecchia e la nuova programmazione. L'emergenza rappresentata dall'approssimarsi del rischio di perdere finanziamenti non favorisce una selezione dei progetti coerenti finalizzata al conseguimento dei risultati attesi definiti nella fase di programmazione. Ad essere cassati spesso sono gli interventi più complessi e quelli a carattere innovativo, i progetti cioè per i quali si corre maggiormente il rischio di non riuscire ad attivare i finanziamenti stanziati in tempo utile per la rendicontazione delle spese alla Comunità, essendo più facilmente soggetti ad errori di progettazione e ad incontrare difficoltà nella messa in opera. Comunque il ricorso così ampio ai progetti coerenti ha permesso di non fare fino in fondo i conti con le cause della ridotta capacità di spesa dei programmi iniziali, da imputarsi

in genere all'inadeguatezza della progettazione, alla scarsa propensione a valutare seriamente la fattibilità (anche procedurale ed amministrativa) degli interventi programmati e a prevedere in modo realistico i tempi di realizzazione, al difettoso funzionamento della *governance* intra-organizzativa (all'interno dell'amministrazione regionale) ed inter-organizzativa (nelle relazioni con gli altri enti territoriali e con gli attori economici e sociali).

Per tutti questi motivi l'esperienza sembra dimostrare come non sempre le sanzioni automatiche e a scadenze troppo ravvicinate siano le più efficaci per ottenere risultati sostanziali sul piano della qualità della spesa e delle prestazioni quando si è in presenza di carenze strutturali, che possono essere più adeguatamente affrontate nel medio periodo con strumenti più flessibili, purché in un quadro di regole definite e generali.

Per quanto riguarda l'efficacia degli incentivi della riserva nazionale di premialità risulta che nella maggior parte delle regioni hanno effettivamente sollecitato l'avanzamento istituzionale sotto gli aspetti presi in considerazione. Non ha funzionato però il tentativo di continuare a monitorare tali progressi anche successivamente al momento in cui sono state assegnati i premi, in obbligata corrispondenza con le scansioni temporali della politica di coesione. Esauritosi l'effetto incentivante prodotto dalla prospettiva di aggiudicarsi finanziamenti aggiuntivi, è venuto meno l'interesse delle regioni ad inviare alle strutture centrali di monitoraggio le informazioni relative ai successivi sviluppi delle iniziative. Solo con un'indagine caso per caso è possibile quindi controllare se i risultati vadano oltre ad un'ottemperanza più che altro formale degli adempimenti richiesti per accedere alla premialità. Il dubbio sorge notando, per esempio, che i piani di settore approvati a volte sono rimasti inattuati o che, se è vero che le ARPA sono state istituite in tutte le regioni, in molti casi non sono state dotate in modo adeguato di personale qualificato e delle attrezzature necessarie, risultando in realtà poco funzionali rispetto agli obiettivi che hanno giustificato la previsione di un premio per la loro creazione. Non può quindi essere dato per scontato il consolidamento di risultati ottenuti su impulso di stimoli che si esauriscono in un tempo limitato, quale quello di un ciclo della programmazione comunitaria.

In questo tipo di rischio non dovrebbe incorrere la premialità nell'ambito del federalismo fiscale, dato che il monitoraggio dei risultati via via raggiunti può essere continuativo e sistematico. Tuttavia il pericolo di adempimenti più formali che sostanziali va tenuto in debito conto nella definizione degli indicatori di riferimento e nella strutturazione dei sistemi di controllo.

Un altro suggerimento che può essere utile cogliere da quanto viene sperimentato nell'ambito della programmazione dei fondi strutturali riguarda il difficile problema di applicare premi e sanzioni in relazione al raggiungimento o meno di obiettivi che coinvolgono la responsabilità di più soggetti, come avviene inevitabilmente nei sistemi di *governance* multilivello

anche quando la distribuzione delle competenze in linea di principio è abbastanza chiara. Nell'ambito del sistema premiale/sanzionatorio abbozzato dalla legge n. 42/2009 la questione si pone con particolare evidenza riguardo all'intreccio tra le responsabilità delle regioni in merito ai livelli essenziali delle prestazioni e quelle degli enti locali nell'esercizio delle loro funzioni fondamentali. Sarebbe allora opportuno prevedere che le regioni possano traslare a livello sub-regionale alcuni meccanismi di premi e sanzioni, come previsto dal Quadro strategico nazionale 2007-2013 a proposito degli obiettivi di servizio.

## 6. RACCORDI MULTILIVELLO: LE CONFERENZE

### 6.1. Verso il completamento del sistema autonomistico

La decisione maturata in Parlamento, attraverso l'elaborazione e l'approvazione della legge n. 42, segna un altro passo qualificante nella direzione del completamento – sul terreno delle relazioni finanziarie – di un disegno di riforma istituzionale fortemente incentrato sulle Regioni, che ha trovato il suo punto alto nel 2001 con la revisione del Titolo V della Costituzione.

In questo senso, le novità si innestano in un assetto ordinamentale che da tempo si è venuto a dotare di robusti elementi di autonomia regionale, e mirano a rafforzarlo: il percorso di attuazione – lungo, impegnativo, aperto e non del tutto prevedibile negli esiti – comporterà sia nuova normativa, sia ricognizione dell'esistente, verifiche, abrogazioni, in modo da giungere ad una nuova disciplina organica del settore.

Oggetto e finalità della legge (artt. 1 e 2) vincolano a scelte rilevanti (basti pensare al superamento del criterio della spesa storica, all'individuazione dei livelli essenziali, dei costi standard, dei fabbisogni standard locali, alla inedita contestualità tra finanza e assetto delle competenze, all'effettiva responsabilizzazione degli amministratori, alla garanzia di pari opportunità sul piano dei fabbisogni) e risultano di così ampia portata da richiedere la costruzione di strumenti e procedure altrettanto complessi, con il coinvolgimento di tutti i livelli di governo, che cooperano secondo un modello sempre più diffuso e accentuato.

### 6.2. Governo e Parlamento nella riforma

La costruzione di un articolato sistema di *deleghe al Governo* caratterizza la legge n. 42, secondo una tendenza in atto da tempo che vede la regia del Parlamento delineare organi, funzioni, procedimenti per coordinare l'ampio policentrismo istituzionale.

Il Governo, dunque, pur vincolato nel fine, svolgerà un ruolo centrale e decisivo e nel modellare i contenuti della riforma, in gran parte non determinati, disporrà di rilevanti spazi di discrezionalità, lungo tutto l'*iter* sino all'approvazione definitiva dei decreti (anche superando le intese in sede di Conferenza unificata o i pareri parlamentari, art. 2, 3° e 4° comma).

Ma il potere delegato dovrà essere esercitato all'interno di una cornice di modalità tutte particolari ed inedite: infatti – oltre a fissare una articolata serie di principi e criteri direttivi, generali (art. 2, 2° comma) e specifici (ivi richiamati) - la legge rafforza i vari procedimenti che concorrono alla sua attuazione con una dotazione di presidi e strumenti che affiancano (lungo un delicato crinale di compatibilità) quanto la Costituzione (art. 76) pone a garanzia del corretto affidamento ed esercizio della delega. Tra essi, appunto, la rete di organi – appositamente ampliata - attraverso cui si sostanzia il fitto e caratterizzante dialogo interistituzionale nelle varie fasi di implementazione della riforma.

La *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale* (istituita *ad hoc* all'art. 3 e composta paritariamente da 30 deputati e senatori) rappresenta l'intento del Parlamento di recuperare e mantenere uno spazio proprio, in termini sia di pluralismo, trasparenza, pubblicità, sia di presenza e vigilanza assidua, per correggere le distorsioni e le patologie della delega a lungo sperimentate. Il nuovo organismo bicamerale – che disciplina le proprie attività e funzioni con regolamento interno – svolge un ampio ruolo conoscitivo e propositivo nella fase preparatoria, esprime parere (assieme alle altre Commissioni parlamentari competenti per materia, art. 2, 3° comma) sugli schemi dei decreti legislativi, verifica lo stato di attuazione di quanto previsto dalla legge sino alla conclusione della fase transitoria, opera con le stesse modalità in ordine a eventuali decreti integrativi e correttivi. Le Camere non si spogliano *once and for all* della materia e si propongono di controllare *in progress* l'applicazione dei principi e criteri direttivi. Lo sottolineano non solo la spettanza dei rilevanti pareri, ma anche gli spazi di dialogo con il governo (es. osservazioni ed elementi di valutazione durante la predisposizione dei decreti), l'ampio accesso alle informazioni, e tendenzialmente agli stessi dati di cui dispone il governo, attraverso la Commissione tecnica paritetica (di cui all'art. 4) e la Conferenza permanente (di cui all'art. 5), il raccordo costante con il nuovo Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali: tutto ciò affidato alla *Commissione* (art. 3, 4° e 5° comma).

Inoltre le Camere si riservano di disciplinare con legge la determinazione dei nuovi livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 20, 2° comma, legge n. 42 ed art. 117, 2° comma, lett. *m*) e *p*) Cost.), due temi cruciali per la necessaria coesione sociale (nell'attesa vigono i “vecchi” livelli già fissati), così come pongono mano sin d'ora ad altri profili strutturali quali la riforma della legge di contabilità di Stato (ora, delle amministrazioni pubbliche, comprese le autonomie speciali: ddl n. 1397 approvato dal Senato ed all'esame della Camera col n. 2555).

### 6.3. La rilevanza delle forme di raccordo

La complessità dell'intervento di riforma ha portato, inoltre, al coinvolgimento di una articolata rete di organismi di raccordo.

Alcuni creati *ad hoc*: la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, il Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali, il Tavolo di confronto per le regioni speciali e le province autonome; altri operativi da tempo: la Conferenza unificata, la Conferenza permanente Stato-Regioni; tutti caratterizzati dal comune elemento della forte presenza regionale e locale.

Si trattava di una questione ineludibile. Il crescente peso politico-istituzionale acquisito dal sistema delle autonomie, titolare di ampie rilevanti competenze, ne rende ora non solo opportuno, o razionale per esigenze funzionali, ma anche doveroso l'inserimento nel circuito decisionale. Preso atto del nuovo Tit. V, in ordine al riordino di un settore, quello della finanza, che riguarda assetti complessivi dell'ordinamento, il legislatore coerentemente include nel percorso di costruzione tutti i livelli di governo costitutivi della Repubblica e dotati di autonomia di entrata e di spesa (artt. 114-119). Anche per questo la Conferenza unificata diviene punto di riferimento naturale dei procedimenti cooperativi delineati (i quali, invece, qualora ci si muovesse sul cammino di una legge di revisione costituzionale, oggi rimarrebbero formalmente sottordinati o esclusi).

Così il tipo di itinerario per raggiungere l'oggetto e le finalità della riforma della legge n. 42 acquista, in sé, un rilievo qualitativo tutto particolare, al di là della mera trama procedurale: il percorso, al pari dei contenuti (anzi, in attesa di questi), è tale da imprimere un segno forte sui caratteri e sul significato dell'intera operazione.

Secondo la modellistica "federale" classica, il tasso di coinvolgimento delle unità territoriali nei processi di evoluzione della forma di Stato (a cominciare dalla revisione della Costituzione) è un indicatore diretto del maggiore o minore tasso di regionalizzazione-federalizzazione di un sistema. Qui, se non può dirsi sin d'ora quanto l'esito, in termini di contenuti, risulterà vicino al modello federale (posto che questo davvero esista, in tema di relazioni finanziarie tra centro e periferia, stante l'evidente ampia diversificazione dei modelli in atto), forse può dirsi di matrice federale già il procedimento in sé. Se non ancora il risultato, è il processo ad essere di tipo federale.

#### **6.4. Il concorso delle autonomie speciali**

Tutto ciò può trovare ulteriore conferma nella volontà di includere le Regioni a statuto speciale e le province autonome nel disegno complessivo. L'ampiezza del processo avviato non poteva non abbracciare parti importanti del territorio e della storia del regionalismo italiano ed europeo.

Queste pertanto “concorrono al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà” e “al patto di stabilità interno”, secondo particolari modalità (Capo IX). La rinuncia, concordata, alla consueta clausola di salvaguardia assoluta delle “specialità”, a favore di meccanismi di salvaguardia compatibile, risulta tra i connotati qualificanti della legge (art. 1, 2° comma, che rimanda agli artt. 15, 22, 27). Prende avvio, in sede sia di norme di attuazione sia di Conferenza Stato-Regioni, un processo di valutazione della congruità delle attribuzioni finanziarie e di verifica della loro coerenza con i principi della riforma e con i nuovi assetti della finanza pubblica; questo si tradurrà in una graduale e progressiva correzione degli elementi di asimmetria più problematici, seppure attraverso sette tavoli di confronto separati e distinti, con l'invito dei Presidenti alle riunioni del Consiglio dei ministri per l'esame preventivo degli schemi di norme di attuazione, e nel rispetto degli statuti speciali e del relativo sistema di fonti.

#### **6.5. Un disegno a Costituzione invariata: le Conferenze, le Regioni, gli Enti locali**

Peraltro il disegno viene prefigurato nel quadro della Costituzione vigente. Quindi i meccanismi di *governance*, di tipo cooperativo, si attivano in assenza di una sede unitaria, e provvista di adeguato rango costituzionale, che partecipi alle decisioni di livello statale e alla formazione delle leggi e realizzi un pieno raccordo tra Stato e Regione, o tra Stato e Autonomie, al più alto livello.

Ad oggi non sembra matura una opzione chiara in ordine alla creazione, natura, collocazione, ruolo, composizione di tale eventuale organismo e quindi, in particolare, anche al tipo di presenza regionale in esso. Ma è chiaro che una operazione della portata del “federalismo fiscale” in diretta attuazione dell'art. 119 Cost. troverebbe la sua sede naturale in un *Bundesrat* o in una Camera federale e ne giustificerebbe di per sé sola l'esistenza.

Il disegno di riforma pare tracciato come se tale sede esistesse, ciò beninteso nel senso dell'affidare un ruolo portante ai raccordi Stato-Regioni-Autonomie locali, legati proceduralmente lungo tutto l'*iter*, anche attraverso moduli che paiono richiamare le “strutture di accompagnamento” note al federalismo tedesco. Non altrettanto nel senso del riconoscere

formalmente fino in fondo un forte peso co-decisionale alle componenti regionali e locali, o dell'attrarre saldamente la dinamica di tali raccordi all'area parlamentare.

Infatti le forme di raccordo nel tempo sperimentate dal nostro ordinamento, e venute convergendo nel sistema delle Conferenze, risultano fortemente incentrate sul circuito degli esecutivi. E tutto ciò resta, come collaudato punto di snodo su cui conta e si basa la legge n. 42.

## **6.6. Un sistema delle Conferenze rimodellato**

Organismi intergovernativi si affiancano, dunque, a quelli parlamentari, stabilendo numerosi punti di contatto, nel rispetto della "lealtà istituzionale" che il legislatore indica tra i primi principi e criteri direttivi generali per la delega (art.2, 2° comma, lett. *b*) e della "piena collaborazione con le regioni e gli enti locali" che il Governo deve assicurare nella predisposizione dei decreti legislativi (art. 2, 5° comma).

Da un lato, la *Conferenza unificata* (Conferenza Stato-Regioni e Conferenza Stato-città ed autonomie locali, operanti insieme ex d.lgs. n. 281 del 1997) assume un ruolo centrale nelle relazioni intergovernative: realizza innovativamente lo stabile e generalizzato inserimento delle autonomie locali nell'intero processo decisionale, sancisce l'intesa su tutti gli schemi dei decreti delegati, prima della loro trasmissione alle Camere (art. 2, 3° comma), stabilisce criteri predefiniti e uniformi per la redazione dei bilanci pubblici armonizzati (art. 2, 2° comma, lett. *h*) (sulla riforma della contabilità pubblica è all'esame della Camera il pdl 2555, autonomo dal disegno particolare voluto dalla legge n. 42 ma ora destinato a raccordarsi ad esso).

Così, sempre all'interno della procedura generale di adozione dei decreti delegati (art.2), la Conferenza più specificamente partecipa a determinare i rapporti finanziari Stato-Regioni (Capo II), la finanza degli enti locali (Capo III) anche sancendo gli accordi sui criteri in base ai quali le Regioni possono procedere a ridefinire le quote del fondo perequativo per gli enti locali (art. 13, 1° comma, lett. *g*), la finanza delle città metropolitane (Capo IV), le modalità degli interventi speciali (Capo V) anche stabilendo le intese su obiettivi e criteri di utilizzazione delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali statali ex art. 119, 5° comma, Cost. (art. 16, 1° comma, lett. *e*), il coordinamento dei diversi livelli di governo (Capo VI) anche ponendosi come sede di previo confronto e valutazione congiunta relativamente alle norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica verso la convergenza e, nelle ipotesi di scostamento, come sede di intesa circa l'attivazione statale del Piano di convergenza (art. 18 e art. 5, 1° comma, lett. *a*), il patrimonio di Regioni ed enti locali (Capo VII); inoltre incide lungo il quinquennio transitorio, oltre che per le Regioni, pure per gli enti locali, partecipando a

definire la normativa transitoria, compresa la puntuale verifica di congruità sul gettito delle nuove entrate (art. 21, 1° comma, lett. b)), o a realizzare accordi volti ad adeguare l'elenco delle funzioni provvisoriamente individuate (art. 21, 5° comma), nonché, attraverso le specifiche procedure, per le città metropolitane (art. 23), rendendo parere sugli schemi dei decreti legislativi istitutivi (art. 23, 7° comma), e per Roma capitale (art. 24).

Ampliato così il proprio raggio d'azione (accentuando l'elemento generale delle "materie ed i compiti di interesse comune" rispetto a quello, più specialistico, del "medesimo oggetto", entrambi presenti nel decreto istitutivo n. 281, artt. 1, 1° comma ed 8, 1° comma ed art. 9, 2° comma), la Conferenza unificata si potenzia accogliendo nel proprio ambito, e avvalendosene, le neoistituite *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* e *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*.

La prima (art. 5 legge n. 42, da istituirsi con i decreti delegati) concorre con importanti funzioni di proposta, verifica, monitoraggio in ordine alla realizzazione del percorso di convergenza dei costi e fabbisogni standard e degli obiettivi di servizio, e "promuove la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo".

La seconda (art. 4 legge n. 42, istituita con dpcm presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ma operante nell'ambito della Unificata), che è anche segreteria tecnica della prima, si presenta come il laboratorio della riforma, cui contribuisce in modo permanente "al fine di acquisire ed elaborare elementi conoscitivi per la predisposizione dei contenuti dei decreti legislativi di cui all'art. 2".

Inoltre svolge attività ricognitiva delle disposizioni vigenti concernenti l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali (in tal caso è integrata da un rappresentante tecnico del singolo ente interessato, art. 27, 6° comma) e pare destinata ad operare (secondo la pdl Camera n. 2555, art. 2, 6° comma) in reciproco raccordo con il *Comitato per i principi contabili delle amministrazioni pubbliche* (mentre una simile previsione non compare nella legge n. 42, art. 6, riguardo alla esistente Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria; né un qualche reciproco collegamento risulta nella pdl cit., art. 4, riguardo alla proposta *Commissione parlamentare per la trasparenza dei conti pubblici*).

Entrambe i nuovi organismi, dunque, alimentano la Conferenza unificata e anche la *Commissione parlamentare bicamerale* (art. 3, 5° comma, lett. b)).

La riforma immette nel circuito anche l'altro, e sinora prevalente, organismo di raccordo del sistema delle Conferenze, cioè la *Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, regioni e province autonome*. Questa, all'interno della fase transitoria, diviene anche sede di previa intesa affinché lo Stato possa attivare meccanismi correttivi compensativi nei casi in cui il percorso di

abbandono del criterio della spesa storica risulti insostenibile per alcune regioni (art. 20, 1° comma, lett. c), nonchè luogo ove concordare la verifica dell'adeguatezza e congruità delle risorse finanziarie delle funzioni già trasferite (ivi, lett.h)).

Inoltre, presso di essa è istituito un *Tavolo di confronto* tra il governo e ciascuna regione speciale e provincia autonoma, per assicurare il rispetto delle norme fondamentali della legge di riforma ed il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di perequazione e di solidarietà (art. 27).

In tal modo la Conferenza Stato-Regioni resta specializzata nelle tematiche di esclusivo interesse regionale. Seppure, proprio per questo, non mostri una presenza pervasiva sui vari fronti della riforma, essa, in base al riferimento specifico e decisivo al delicato tema delle "specialità", svolge un ruolo essenziale in ordine alla piena realizzazione del progetto complessivo di attuazione dell'art. 119 Cost.

Secondo questa nuova trama, delineata per sostenere adeguatamente il "federalismo fiscale", il sistema delle Conferenze risulta valorizzato e rimodellato.

Affianco ad esso, ed in contatto stabile, sta la Commissione parlamentare bicamerale (di cui all'art. 3), attraverso cui passa tutto il flusso delle informazioni nelle varie fasi di elaborazione e verso cui poi convergono i momenti decisionali.

Questa dispone di un *Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali*, che si riunisce presso le sedi parlamentari, istituito al fine di assicurare il raccordo con le regioni, le città metropolitane, le province e i comuni e, pertanto, consultabile attraverso audizioni e pareri (art. 3, 4° comma).

La natura e la qualità (per rappresentatività e competenze tecniche) dei punti di riferimento esterni (ma aggregati all'interno dell'*iter*) cui le Camere possono collegarsi, e la presenza attiva e gli specifici poteri che esse si riservano nelle varie fasi procedurali, tendono ad attenuare l'effetto, da tempo registrato, di indebolimento, estraniamento, scavalco del Parlamento nella preparazione della legislazione e nell'uso della delega: il Parlamento così ha spazio e modo per rafforzarsi come luogo di formazione del consenso e di verifica della correttezza dei processi.

## **6.7. Un funzionamento complesso**

Lo strumentario posto a disposizione della riforma risulta particolarmente articolato e complesso, quindi molta attenzione dovrà essere dedicata ad assicurarne il pieno ed efficace funzionamento.

L'azione dei vari soggetti coinvolti e delle distinte sedi, il cui operare uniforme ed omogeneo non può presupporre, date anche la loro diversa natura e composizione, andrà coordinata con capacità nuove.

Analoga attenzione merita l'organizzazione delle sedi di raccordo, non tanto nella loro proiezione esterna, già prefigurata, quanto nella dimensione interna, ancora da definirsi, e ciò anche per quelle già attive da tempo, come la Conferenza Stato-Regioni e soprattutto la Conferenza unificata, in modo che le prassi, e se necessario anche le procedure e le normative, rispondano ai nuovi impegni: taluni profili formali, spesso assorbiti dalla natura politica dei procedimenti decisionali, possono assumere un diverso rilievo ora che le tematiche da affrontare si caratterizzano marcatamente dal punto di vista politico.

Lo stesso vale per le strutture sottostanti, dal ruolo rilevante, seppure nel tempo queste abbiano potuto autonomamente darsi una maggiore strutturazione, per l'efficienza dei lavori e la garanzia dei membri componenti (dalle attività istruttorie alla disciplina dei *quorum* delle sedute, e così via), come nel caso della Conferenza delle Regioni, che peraltro sinora ha sempre assunto le proprie determinazioni all'unanimità (tranne pochissime eccezioni) stante anche la sua natura di organismo politico, composto e rappresentativo di tutte le unità di livello regionale (a differenza, ad es., del tipo di rappresentanza degli Enti locali, basata su associazioni).

## **6.8. Composizione degli organismi di raccordo**

Rispetto a quella delle Camere, la posizione delle Regioni nel processo di riforma appare più articolata e meno compatta. A seconda degli organismi, essa varia e si riflette nella loro composizione .

Nella Conferenza unificata, chiamata ad essere il principale punto di snodo, sono presenti, oltre allo Stato, tutte le Regioni e le province autonome, così come infatti nella Conferenza Stato-regioni (dlgs n. 281 del 1997, artt. 1 e 8), assieme a ventitre membri in rappresentanza locale (ed altri eventuali membri invitati).

Nella Commissione tecnica paritetica, il bilanciamento è tra la componente statale e quella degli altri enti che costituiscono la Repubblica (elencati dall'art. 114, 2° comma, Cost.), ai quali quindi spettano in tutto 15 rappresentanti tecnici su 30 (individuati tutti con dpcm; mentre Camera, Senato, Assemblee legislative regionali, con tre rappresentanti tecnici, "partecipano": legge n. 42 del 2009, art. 4), più 1 della Regione o Provincia autonoma singolarmente interessata (nell'ipotesi di cui all'art. 27, 6° comma).

Nel Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali siedono 12 membri (nominati dalla componente rappresentativa delle regioni e degli enti locali interna alla Conferenza unificata), di cui 6 in rappresentanza delle Regioni e 6 degli enti locali (art. 3, 4° comma).

Della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica è previsto facciano parte “i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo”, ma la legge non ne indica il numero e rimette ai decreti delegati (di cui all’art. 2) la composizione, quindi anche il tipo e la consistenza della rappresentanza regionale e locale.

Dunque, su un piano generale, appare evidente, tra gli elementi di novità recati dalla legge, la sistematica presenza degli Enti locali nelle sedi di raccordo, come coprotagonisti del cammino intrapreso. Sembra attenuarsi l’immagine della prevalenza delle relazioni stato-regionali nelle vicende della nostra forma di Stato, anche se il rafforzato modello “triangolare” delle sedi di raccordo potrebbe compensare residue tendenze al *bypass* nei confronti delle Regioni e ridurre la storica separatezza tra i due livelli di governo substatali.

Su un piano più ravvicinato, invece, a valle della previsione legislativa ed in assenza di indicazioni espresse, resta da chiarire qualche aspetto specifico della composizione degli organismi di raccordo – rilevante ai fini della rappresentanza - come la individuazione dei criteri e delle modalità di ripartizione dei posti disponibili tra le categorie di enti interessati, prima (v. ad es. per la Commissione tecnica, legge n. 42, art. 4, 1° comma), e tra i candidati rappresentanti di ciascuna categoria, poi (v. ad es. per la medesima Commissione, o per il Comitato, art. 3, 4° comma), quando il numero chiuso fissato impone una strettoia; oppure, e soprattutto, la individuazione dei criteri, dei meccanismi, dei vincoli che legano ciascun rappresentante alla categoria che lo ha espresso (ad es., nel Comitato, i 6 in rapporto alle Regioni, allorché viene reso un parere per conto di tutte: al riguardo occorrerebbero preveie riunioni per raggiungere una posizione comune; o ad es. gli eventuali membri *supplenti* in rapporto a quelli effettivi, dato che potrebbero anche appartenere a regione diversa; o, ancora, la documentazione, se debba essere la medesima anche per i supplenti; e così via).

## **6.9. Tipo di presenza delle autonomie: Giunte e Consigli**

Quanto, in particolare, al “tipo” di presenza delle autonomie, sembra che il carattere consueto degli organismi a partecipazione regionale (e locale), segnato dalla generale dominanza dei vertici degli esecutivi (Presidenti e Sindaci), non sia stato alterato sinora. Ciò, quindi, porterebbe a escludere forme di apertura ai Consigli.

Una nota di novità è però data dalla previsione che alle riunioni della Commissione tecnica paritetica partecipi “un rappresentante tecnico delle assemblee legislative regionali e delle province autonome”, designato d’intesa tra loro nell’ambito della Conferenza dei presidenti dell’Assemblea, dei Consigli regionali e delle province autonome (art. 4, 1° comma). Si tratta di uno spazio limitato e del tutto minoritario rispetto alle tendenze sin qui prevalse nella forma di governo regionale. Tuttavia, se giocato ad alto livello e con spirito unitario, potrebbe rappresentare una occasione interessante per far transitare verso il cuore della elaborazione della riforma il punto di vista specifico dei Consigli, altrimenti assente, arricchendo il dibattito, contribuendo ad individuare problematiche e prospettare soluzioni, con indicazioni anche di tipo metodologico, e rappresentando un punto di riferimento non sostituibile, in un quadro di leale cooperazione. Da quella sede, poi, si può anche attingere informazione qualificata ed indirizzarla ai Consigli, ad es. attraverso la stessa Conferenza dei presidenti, nonché ai Consigli degli enti locali, altrimenti esclusi. La Commissione tecnica, per altro verso, comunica con la Commissione bicamerale (art. 3) e con la Conferenza permanente (art. 5).

In realtà qualche altro punto di contatto tra il procedimento e i Consigli regionali può essere individuato nel testo della legge, laddove si fa riferimento al flusso informativo che può essere trasmesso ai Consigli regionali da parte sia della Commissione tecnica (art. 4, 4° comma), sia della Conferenza permanente (art. 5, 1° comma, lett. f)).

Non può inoltre escludersi l’ipotesi che i Consigli acquistino peso proprio nell’ambito della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5), aperta ai diversi livelli istituzionali di governo: un organismo di cui composizione e funzionamento restano tutti da decidere ad opera dei decreti delegati. Se non si vuole pensare a membri che siano in parte espressione diretta dei Consigli, si può affidare a questi la proposizione di una rosa di nomi (di politici o tecnici) entro la quale la Giunta designi.

Del resto potrebbe essere considerata opportuna e auspicabile una forma di partecipazione dei Consigli: si tratta di un importante procedimento normativo che fissa criteri e regole durature che superano l’arco temporale di una data maggioranza, che devono essere condivise e valere per tutti e che, pertanto, giustificherebbero il concorso di una base più ampia di consenso, che le rafforzerebbe.

Ed in generale, il circuito di relazioni tra Giunta e Consiglio, spesso inadeguato, anche sul piano della reciproca informazione, potrebbe vedere in questo processo di riforma l’occasione per fare passi avanti.