

Convegno di studi
organizzato da
ISSIRFA-CNR e
federalismi.it

Roma, 13-14
ottobre 2021

Referenti
scientifici:
Beniamino
Caravita

Maria Prezioso

Giulio M. Salerno

Info:
seminari@federalismi.it

Segreteria scientifica:
Gabriella Saputelli
Federico Savastano

Segreteria
organizzativa:
 Nicoletta Ciaraglia
 Alessandro De Nicola
 Filomena Guglielmi
 Eleonora Iannario
 Francesco Severa

Ripensare il Titolo V a vent'anni dalla Riforma del 2001



Materiali

PANEL E GRUPPI DI LAVORO

Gruppo 1: Funzioni legislative e dimensione degli interessi

Coordinatori: Marco Olivetti, Gianluca Passarelli

Relazione introduttiva: Marco Olivetti

Coordinatore del panel: Aida Arabia

Relazione conclusiva: Marco Olivetti

Componenti del gruppo: Aida Arabia, Simone Barbareschi, Michele Belletti, Cristina Bertolino, Giulia Boldi, Francesco Clementi, Paolo Colasante, Clelia Losavio, Giulia Maria Napolitano, Simone Pajno, Massimo Rubechi, Federico Savastano.

Gruppo 2: Funzioni amministrative

Coordinatori: Renato Botti, Annamaria Poggi

Relazione introduttiva: Renato Botti e Annamaria Poggi

Coordinatore del panel: Claudia Tubertini

Relazione conclusiva: Renato Botti e Annamaria Poggi

Componenti del gruppo: Anna Silvia Bruno, Lucio Adalberto Caruso, Chiara Cavallaro, Luca Giachi, Fabio Giglioni, Pamela Maddaloni, Chiara Marinacci, Cristina Napoli, Francesca Proia, Giorgio Sobrino, Alessandro Sterpa, Claudia Tubertini.

Gruppo 3: Riorganizzazione territoriale

Coordinatori: Federica Fabrizzi, Tiziana Pompei

Relazione introduttiva: Federica Fabrizzi

Coordinatore del panel: Gianmario Demuro

Relazione conclusiva: Gianmario Demuro

Componenti del gruppo: Tanja Cerruti, Angela D'Orazio, Gianmario Demuro, Francesco Dini, Alessandro Gentilini, Sabrina Iommi, Francesco Severa.

Gruppo 4: Risorse finanziarie

Coordinatori: Andrea Filippetti, Guido Rivosecchi

Relazione introduttiva: Guido Rivosecchi

Coordinatore del panel: Marcello Cecchetti

Relazione conclusiva: Andrea Filippetti

Componenti del gruppo: Monica Bergo, Giovanni Boggero, Elisa Cavasino, Marcello Cecchetti, Marco Di Folco, Patrizia Lattarulo, Maria Grazia Pazienza, Agnese Sacchi, Sergio Spatola, Fabrizio Tuzi.

Gruppo 5: Rapporti con l'Unione europea

Coordinatori: Massimo Condinanzi, Angela D'Orazio, Andrea Morrone

Relazione introduttiva: Massimo Condinanzi

Coordinatore del panel: Angela D'Orazio

Relazione conclusiva: Andrea Morrone

Componenti del gruppo: Ilaria Anrò, Roberto Arcuri, Raffaella Coletti, Filippo Croci, Adriano Dirri, Caterina Domenicali, Antonino Iacoviello, Eleonora Iannario, Francesco Medico, Micol Pignataro, Maria Prezioso, Gabriella Saputelli, Beatrice Sboro, Enrico Verdolini.

Gruppo II – funzioni amministrative

Fascicolo degli *abstract*

Sommario:

1. A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso – Annamaria Poggi
2. Le Funzioni Amministrative in Sanità (art. 118 Costituzione) - Renato Botti;
3. Riflessioni e proposte per una piena attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza ex art. 118, comma I Cost. - Claudia Tubertini;
4. L'allocazione delle funzioni amministrative tra attuazione tardiva della legge costituzionale 3/2001 e interventi legislativi indifferibili - Cristina Napoli;
5. La differenziazione della distribuzione delle funzioni amministrative oltre l'art. 118 della Costituzione - Alessandro Sterpa;
6. Il sistema nazionale di valutazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) erogati dai Servizi Sanitari Regionali - Chiara Marinacci, Renato Botti;
7. Analisi dei risvolti pratici in sanità della cooperazione nell'ambito delle Conferenze: l'Intesa mai raggiunta sulle strutture monospecialistiche e il parere non condiviso sul regolamento della Legge Gelli - Pamela Maddaloni;
8. Le amministrazioni alla prova dell'art. 118, comma 4, della Costituzione: le prassi per un'amministrazione condivisa - Anna Silvia Bruno, Chiara Cavallaro, Fabio Giglioni, Francesca Proia, Luca Giachi, Lucio Adalberto Caruso;
9. I raccordi Stato- Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo connesse alla riduzione del numero dei parlamentari - Giorgio Sobrino

DRAFT - Not to be published

A vent'anni dalla revisione dell'art. 118: riflessioni a valle di un percorso – Annamaria Poggi

Sommario

1. *La revisione del 2001: criticità e problematiche di attuazione. L'indagine conoscitiva del 2001 e il tentativo di riformare il Titolo V.*
2. *La fine della Legislatura (2001-2006) e la seconda indagine conoscitiva (2006). Il ritorno alla logica dell'"attuazione" del Titolo V.*
3. *La fine prematura della XV Legislatura (2008) e l'avvio di una altra (incerta) stagione*
4. *Il Governo Monti e i provvedimenti di "congelamento" del Titolo V.*
5. *La XVII Legislatura: la legge Delrio e il tentativo di riforma costituzionale*
6. *La stagione attuale. Conclusioni*

1. *La revisione del 2001: criticità e problematiche di attuazione. L'indagine conoscitiva del 2001 e il tentativo di riformare il Titolo V.*

La consapevolezza dell'impatto e delle criticità che il nuovo 118 avrebbe avuto nell'assetto dei rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali erano presenti già all'indomani della revisione costituzionale del 2001.

Il superamento del c.d. parallelismo in forza della sussidiarietà, pur teoricamente suggestivo, si presentò subito complicato e complesso da realizzare nella realtà effettiva.

L'adozione della c.d. "via italiana al federalismo", consistente nello scostamento dal modello duale (che vede Stato e Regioni protagonisti principali) per uno più adeguato alla tradizione municipalista del nostro Paese, è stato un fattore di complicazione nell'attuazione del decentramento e della sussidiarietà che secondo l'art. 114 avrebbe dovuto articolarsi su ben cinque livelli di governo amministrativo: comuni, province, città metropolitane, regioni e stato.

La complessità introdotta a livello legislativo (con un aumento qualitativo e quantitativo di competenze per le Regioni) veniva letteralmente fatta esplodere a livello amministrativo: dalla linearità del parallelismo (già corretto per la verità dalla possibilità della delega di funzioni prevista dalla norma costituzionale) si passava alla sussidiarietà, cioè alla scomposizione di quel modello con l'introduzione di una filiera tutta da ricostruire per intero.

Alla mancanza di una normativa transitoria riparava (per fortuna) il d.lgs. 112/ 1998, che già aveva introdotto la sussidiarietà a livello amministrativo e che perlomeno liberava la parte politica dalla necessità di impostare immediatamente un mastodontico lavoro di redistribuzione delle funzioni, già operato, appunto, tra il 1997/1998.

Di contro gli elementi di freno della riforma erano parecchi. Il principale fu che l'approvazione di quella riforma fu inizialmente guidata dalla parte politica (il centro-destra) che l'aveva fortemente avversata in sede parlamentare. Anzi che aveva lasciato l'aula per non votare la riforma stessa.

Pertanto già all'indomani della revisione costituzionale (il 23 ottobre 2001) il Parlamento (la 1 Commissione permanente del Senato) avviò un'indagine conoscitiva sugli effetti che avrebbe prodotto la norma e sulle varie criticità che avrebbero dovuto essere affrontate.

Il paragrafo 9 della Relazione conclusiva (intitolato Le funzioni amministrative) sull'indagine metteva opportunamente in evidenza alcuni nodi critici.

- In primo luogo erano emerse questioni connesse alla lacunosità e poca chiarezza della riforma (ad esempio la difficoltà di comprendere la differenza tra “attribuzione” di funzioni e “conferimento” delle stesse).
- In secondo luogo si erano evidenziate preoccupazioni connesse alla mancanza di strumenti “conoscitivi” su cui fondare i trasferimenti: senza un inventario delle funzioni “effettivamente” svolte sarebbe stato difficile decidere quale far svolgere al livello superiore e quali lasciare in sussidiarietà.
- In terzo luogo i mondi economico-produttivi mostravano più che giustificate apprensioni sulla ricaduta delle riforme. Alcune associazioni professionali paventavano il pericolo che al trasferimento di funzioni potesse conseguire un aumento dei costi della burocrazia, in assenza di un forte contesto di semplificazione e competizione. Pertanto si era espresso l'auspicio (Confindustria; Coldiretti, Confcommercio) che il processo di attuazione della riforma non arrestasse il processo di semplificazione (nonché di delegificazione e privatizzazione) già in atto. Inoltre, si sottolineava la possibile ricaduta negativa che il principio di decentramento delle funzioni amministrative avrebbe potuto avere sul tema della concorrenza e dei mercati. La presenza di molte e diverse leggi statali e regionali, specie in tema di concessioni e autorizzazioni, avrebbe potuto comportare ingiustificate restrizioni della concorrenza, barriere di accesso al mercato, squilibri territoriali e sociali. Si era sottolineata l'indispensabilità di un forte coordinamento tra Stato e Regioni, particolarmente per le procedure amministrative di accesso ai mercati (settore attività portuali, attività di telecomunicazione, servizi professionali) in caso di attività che richiedano normative specifiche per l'esercizio dell'attività economica, (concessione di licenze, assegnazione di frequenze, e così via) e per la realizzazione di processi di liberalizzazione in corso, soprattutto in termini di requisiti di idoneità e di tempi e procedure omogenee tra le varie regioni
- In quarto luogo, conseguentemente, si era richiamata la necessità di dare “ordine” al processo di trasferimento prevedendo una legge dello Stato (in via esclusiva) sulle funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane (*ex* articolo 117, secondo comma, lettera p), e leggi regionali (in forza della propria competenza residuale generale di cui al quarto comma dell'articolo 117) sulle altre funzioni con attenzione non solo al principio di sussidiarietà ma anche all'adeguatezza e alla differenziazione, in particolare per quanto concerne la varietà della dimensione dei comuni italiani e la caratterizzazione montana del loro territorio.
- Infine, si sottolineò la necessità di un riallineamento tra trasferimento di funzioni amministrative e trasferimento del personale e dei mezzi finanziari (in proposito venne portato ad esempio di

virtuosità il settore dell'agricoltura, per la quale non solo era stato emanato un apposito decreto legislativo, ma anche leggi regionali per il trasferimento di funzioni amministrative agli enti locali ed un DPCM per il trasferimento di risorse, personali e beni).

Al piano dell'analisi (puntuale e motivata) non fece tuttavia riscontro un altrettanto lucido percorso politico.

Dalla Relazione, infatti, emergevano due piani diversi: quello dell'"attuazione" ma, al tempo stesso quella della "revisione". Piani puntualmente destinati alla collisione o, per meglio dire, al reciproco annullamento.

Il piano di attuazione, solo per quanto riguarda la parte relativa (o tangenziale alle funzioni amministrative) si concretizzava in molteplici atti normativi:

- a. la disciplina dell'ordinamento della Capitale (che si avviò ma senza esito);
- b. la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (che neppure fu iniziata);
- c. la disciplina delle forme di coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza (di cui non si discusse);
- d. le leggi di rilevanza finanziaria (richiamate dall'articolo 119 della Costituzione) per l'istituzione del fondo perequativo (da realizzare in coordinamento con la riforma tributaria dei tributi statali), per la disciplina dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per quanto attiene alle risorse autonome di Regioni, comuni, province e città metropolitane, nonché per la determinazione dei principi generali del patrimonio delle autonomie locali (su cui non vi furono iniziative specifiche di attuazione);
- e. la disciplina delle forme d'intesa e coordinamento tra Stato e Regioni in materia di tutela dei beni culturali (forse uno dei pochi terreni su cui si lavorò intensamente giungendo all'adozione del Codice dei beni culturali);
- f. le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato siano esercitati nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di leale collaborazione (su cui intervenne la legge La Loggia);
- g. le modalità di attuazione per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, come previsto dall'articolo 11 della legge recante le modifiche al Titolo V (tema anch'esso inevaso).

Nel contempo si sottolineava, però, la complessità dell'attuazione.

Tra i temi più rilevanti che vennero sollevati in tale prospettiva vi fu quello della presenza delle competenze concorrenti, la cui chiarificazione veniva ritenuta preliminare anche alla soluzione degli aspetti finanziari. Fu rilevata l'assenza di una disciplina transitoria (di rango costituzionale), ritenuta, invece, utile, che avrebbe potuto indicare la via per l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001; anche la definizione di una legislazione nazionale di attuazione del Titolo V, scaturente da un accordo con le Regioni, fu avvertita come indispensabile.

Il piano dell'attuazione venne così gradualmente ma inesorabilmente sostituito da quello della revisione. I limiti divenivano pietre d'inciampo difficilmente rimuovibili e, dunque, veniva reso noto l'avvio di una serie di iniziative legislative per correggere e integrare la riforma. Tra queste: l'istituzione di una Camera delle autonomie, (definita la lacuna più evidente del percorso segnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001); una migliore delimitazione delle materie di competenza di Stato e regioni, tentando di abolire o comunque di diminuire al massimo la legislazione concorrente tra Stato e regioni; una più opportuna definizione dell'articolo 119 relativamente ai rapporti finanziari che si instaureranno tra Stato, regioni e autonomie locali.

Argomento assai dibattuto fu l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali e le sedi di raccordo Stato-autonomie. Il dibattito si incentrò sia sul numero che sull'identificazione dei rappresentanti stessi, come pure si rilevò che la compresenza dell'intervento della Conferenza Stato-regioni con quello della Commissione bicamerale integrata provoca – è stato sottolineato – una rimarchevole pluralità di passaggi procedurali di un'iniziativa legislativa del Governo prima di giungere all'approvazione parlamentare definitiva.

2. La fine della Legislatura (2001-2006) e la seconda indagine conoscitiva (2006). Il ritorno alla logica dell'"attuazione" del Titolo V.

Di tutto quell'impianto attuativo rimase ben poco a fine legislatura, mentre il Governo si concentrava nel tentativo (poi fallito) di revisione di tutta la Seconda parte della Costituzione (compreso il Titolo V). L'insediamento del Governo Prodi a maggio del 2006 condusse ad una nuova virata quanto ad indirizzo politico sul federalismo e sullo stesso Titolo V: abbandonata la strada della *revisione* (tentata nel 2006) si tornava all'idea dell'*attuazione*.

Le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato deliberarono pertanto di svolgere un'indagine conoscitiva, che si sarebbe articolata in quattro sedute e concentrata su alcune specifiche tematiche a partire dal 13 ottobre 2006. Curiosa circostanza quella di avviare una seconda indagine conoscitiva quando tra la prima (2001) e quella che si avviava (2006) non vi erano stati atti normativi rilevanti di cui misurare l'adeguatezza e l'impatto.

A conclusione dell'indagine il Presidente Violante riassumeva gli esiti che confermavano l'impostazione iniziale e avevano fatto emergere una chiara propensione delle rappresentanze territoriali e degli interessi, in favore di una attuazione del Titolo V, piuttosto che di una sua revisione. L'impostazione volta ad apportare poche correzioni necessarie (al riparto delle competenze legislative sostanzialmente) fu assolutamente prevalente. Su tutti gli altri temi, l'orientamento generale fu quello della richiesta di attuazione legislativa.

In particolare si sottolineò con forza l'esigenza di rafforzare organi e procedure di raccordo, distinguendo meglio le missioni attribuite alle diverse sedi di raccordo tra Stato e autonomie, differenziando tra funzioni consultive, funzioni concertative e codecisioni. In particolare, si evidenziò come il sistema delle conferenze era, di fatto, concentrato sull'attività consultiva su atti amministrativi minori, mentre avrebbe dovuto dedicarsi alla sua vera missione: quella della concertazione su interventi di governo di alto rilievo politico (patto di stabilità interno, il riparto del Fondo sanitario nazionale e degli altri fondi nazionali....) Quanto alla Commissione bicamerale per le questioni regionali si evidenziò che esse avrebbe dovuto essere integrata dai rappresentanti delle assemblee legislative.

3. La fine prematura della XV Legislatura (2008) e l'avvio di una altra (incerta) stagione

La XV Legislatura si presentò subito assai travagliata. Il Governo passava da un voto di fiducia all'altro e, perciò, ci si avviò ben presto alla sua conclusione, dopo poco meno di due anni di Governo.

Tutti i propositi di attuazione del Titolo V rimasero, dunque, lettera morta.

La successiva Legislatura, la XVI, vedrà, invece il varo della legge delega sul federalismo fiscale (la l. 42/2009) che, tuttavia, si bloccherà ben presto nella sua attuazione. Il quarto decreto legislativo delegato (federalismo municipale) venne respinto alla Camera nel febbraio del 2011. Successivamente il Governo lo adotterà ugualmente con un decreto legge, ma la sorte dell'attuazione della legge 42 era segnata. Iniziava, infatti, quel periodo di crisi economico-finanziaria che segnerà pesantemente l'azione del Governo e che produrrà un "centralismo" di ritorno in tutti i settori.

In quel contesto venne altresì introdotto l'obbligo di esercizio associato delle funzioni dei piccoli comuni, previsto (dal decreto-legge n. 78 del 2010) con la seguente scadenza temporale: entro il 1° gennaio 2013 con riguardo ad almeno tre delle funzioni fondamentali entro il 30 settembre 2014, con riguardo ad ulteriori tre delle funzioni fondamentali entro il 31 dicembre 2014, con riguardo alle restanti funzioni fondamentali di cui al comma 27. Tali termini sono stati poi continuamente spostati in avanti¹.

4. Il Governo Monti e i provvedimenti di "congelamento" del Titolo V.

A Novembre del 2011 si insediò il Governo Monti che condurrà in porto la XVI Legislatura.

I provvedimenti riguardanti gli enti locali di questo periodo sono contrassegnati dalla parola d'ordine della razionalizzazione della spesa pubblica.

Primo di tali provvedimenti fu il d.l. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. decreto "Salva Italia"), poi convertito nella l. n. 214 del 22 dicembre 2011 che superava l'elezione diretta degli organi provinciali di governo

¹ Prorogati prima al 31 dicembre 2015 (D.L. 192/2014, art. 4, co. 6-bis), poi al 31 dicembre 2016 (D.L. 210/2015, art. 4, co. 4), quindi al 31 dicembre 2017 (D.L. 244/2016, art. 5, co. 6), al 31 dicembre 2018 (legge di bilancio 2018), al 30 giugno 2019 (art. 1, comma 2-bis, DL 91/2018), quindi al 31 dicembre 2019 (art. 11-bis, comma 1, D.L. 135/2018), al 31 dicembre 2020 (DL 162/2019) e, da ultimo, al 31 dicembre 2021 (D.L. 183/2020) nelle more dell'attuazione della pronuncia della Corte costituzionale (sentenza 4 marzo 2019, n. 33).

attraverso la drastica riduzione del numero dei consiglieri provinciali e la soppressione delle relative giunte; con un sostanziale svuotamento delle funzioni attribuite alla Provincia (cui sarebbero rimaste esclusivamente quelle di indirizzo politico e di coordinamento delle attività dei Comuni nelle materie e nei limiti indicati con legge statale o regionale).

L'immediata e vibrante reazione del sistema locale indusse il governo a cambiare completamente strategia: il d.l. 6 luglio 2012, n. 95 - nel testo risultante dalla legge di conversione 7 agosto 2012 n. 135 - condusse, infatti, al recupero, da parte della Provincia, di alcune competenze di area vasta; al contempo, però, si optò per una razionalizzazione territoriale ispirata a criteri di razionalità dimensionale e demografica (che avrebbe dovuto condurre ad una riduzione numerica consistente: da 86 a 54). Il primo di tali decreti fu impugnato dinanzi alla Corte che con la sentenza 220/2013 dichiarò, però, l'incostituzionalità della procedura (dovuta all'utilizzo dello strumento del decreto legge) più che del contenuto.

5. *La XVII Legislatura: la legge Delrio e il tentativo di riforma costituzionale*

Ciò consentì che, dopo la breve pausa del Governo Letta - e il naufragio dell'ennesimo tentativo di giungere ad una riforma costituzionale di razionalizzazione del complessivo quadro istituzionale e di "aggiustamento" del Titolo V-, il successivo Governo Renzi riprendendo in larga parte l'ispirazione del Governo Monti, approvasse la legge n. 56/2014 seguendo il percorso della legislazione ordinaria.

In controtendenza rispetto alla legislazione che dall'inizio degli anni Novanta aveva sospinto l'ente di prossimità di "area vasta" verso funzioni vieppiù complesse e di "traino" del territorio, la legge n. 56, al di là della questione dell'elezione indiretta, compiva l'operazione principe dello svuotamento delle funzioni². In attuazione delle nuove norme vi sono oggi 97 Province, i cui organi non sono più eletti mediante il ricorso al corpo elettorale, ma sono divenuti enti c.d. "di secondo livello", mentre le rimanenti 10 sono state trasformate, anche nominativamente, in un soggetto giuridico diverso, le Città metropolitane.

La stessa legge, peraltro, configurava se stessa come sostanzialmente transitoria, annunciando la revisione del Titolo V che, come è noto, fu vanificata dal referendum confermativo del dicembre del 2016.

² La legge 142/1990 attribuiva alle Province le seguenti funzioni fondamentali a) funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; b) funzioni di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica; c) funzioni nel campo dei trasporti; d) funzioni riguardanti la gestione del territorio; e) funzioni nel campo della tutela ambientale; f) funzioni nel campo dello sviluppo economico relative ai servizi del mercato del lavoro. La legge Delrio, invece, «pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per aspetti di competenza», «pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente», «programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto della programmazione regionale», «raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali», «gestione dell'edilizia scolastica», «controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale» nonché il possibile ruolo di «centrale unica di committenza» per conto dei Comuni.

Nel frattempo la legge Delrio è stata oggetto di un'attuazione per blocchi differenziati nel territorio del Paese: Piemonte, Lombardia e Veneto hanno sostanzialmente loro riattribuito tutte le funzioni precedenti (così contrastando l'indirizzo politico nazionale espressosi nella legge 56); mentre quelle del Centro-Sud hanno riaccentrato in capo alla Regione le medesime funzioni.

La situazione che si è venuta a creare, anche per effetto del fallimento della revisione costituzionale del 2016, ha portato correttamente ad affermare che oggi le Provincie sono “in mezzo al guado”, nel senso che non sono più (secondo la legislazione degli anni Novanta) gli enti di area vasta e neppure sono, ovunque, solamente aggregazioni funzionali di Comuni. Esse, inoltre, scontano la palese carenza di risorse finanziarie e di personale che ha indotto molti Presidenti di Provincia a lanciare l'allarme sull'impossibilità di esercitare anche solo le funzioni fondamentali previste dalla legge Delrio, come la manutenzione delle strade e la gestione dell'edilizia scolastica.

Problemi che sono ancora insoluti e che, del resto, dopo il fallimento della revisione costituzionale del 2016 vengono come messi in sordina.

La XVIII Legislatura è invece dominata da un altro tema: il regionalismo differenziato. Di nuovo uno spostamento di fuoco che nuovamente non aiuta ad affrontare i problemi nella loro globalità e complessità.

Certamente tra i problemi più pressanti da risolvere – anche in considerazione del periodo pandemico – vi è quello che affronta Renato Botti nel suo contributo: il riassetto delle funzioni amministrative in sanità, da almeno due prospettive diverse. La prima è quella della loro composizione in un quadro più razionale e più collaborativo di quello che abbiamo visto all'opera in questo periodo e, la seconda, riguarda la riconsiderazione della netta scissione tra funzioni sanitarie e socio assistenziali, scelta operata alla fine degli anni Novanta che oggi merita di essere rivista e rielaborata.

Insomma, a vent'anni dalla revisione del 2001 quasi tutti i problemi allora evidenziati sono ancora sul tappeto e, in più, la legge Delrio ne ha aggiunti altri: la semplificazione del sistema, non c'è stata, o perlomeno solo a metà e anche le città metropolitane che avrebbero dovuto conferire slancio innovativo alle politiche degli enti locali sembrano essere entrate in un “cono d'ombra” per citare una famosa definizione di Enzo Cheli.

6. La stagione attuale. Conclusioni

Che riflessioni si possono fare a valle di questo lungo periodo?

Che insegnamenti si possono trarre?

Il gruppo di lavoro ha lavorato su molti degli aspetti critici prima evidenziati e la convinzione generale è che occorra proseguire nell'attuazione dell'art. 118, poiché la direzione impressa al sistema dalla riforma continua ad avere una sua intrinseca forza persuasiva (la sussidiarietà) e, inoltre, non si può rimanere al

mezzo al guado, tantopiù se pare la realtà dei fatti ha dimostrato che non vi è una compattezza politica finalizzata alla revisione del Titolo V (v. i fallimenti del 2006; 2013; 2016).

Di seguito le piste di lavoro suggerite.

1. Si rende necessaria (poiché non disponibile) “una attenta analisi sul campo dello stato attuale delle funzioni amministrative nelle diverse parti del territorio che potrebbe permettere di enucleare in quali settori è effettivamente necessario ed utile un riequilibrio nella distribuzione delle competenze a vantaggio del livello provinciale, e in quali settori potrebbe essere utile un ulteriore ampliamento delle competenze comunali, condizionato alla necessità di conseguire una dimensione associativa ottimale” (dal contributo di C. Tubertini).
2. Tale analisi, peraltro, dovrebbe dotarsi di strumenti di misurazione dell’adeguatezza del livello di governo rispetto all’esercizio delle funzioni. Il tema è particolarmente urgente con riguardo al livello comunale: il principio di sussidiarietà, infatti, non può diventare un sistema che genera inefficienze e, soprattutto, che carica sui Comuni funzioni che essi non riescono, neppure volendolo, ad esercitare.
3. Pare inoltre “di prioritaria importanza attuare l’art. 118 Cost. ed esercitare in maniera organica la potestà legislativa esclusiva statale di cui all’art. 117, comma 2, lett. p), Cost. Tale operazione non può che tradursi nella adozione della Carta delle autonomie locali che sostituisca il richiamato d.lgs. n. 267/2000. *Medio tempore* opportunamente il legislatore dovrebbe far “rientrare” la disciplina delle province, delle città metropolitane e delle unioni di comuni attualmente contenute nella legge n. 56/2014 all’interno del TUEL.” (dal contributo di C. Napoli).
4. Occorre, inoltre e conseguentemente, riflettere in merito alla differenziazione ulteriore di Roma Capitale rispetto al modello dell’art. 118 “perché nell’assegnare alla legge statale la competenza a disciplinare l’ordinamento di Roma capitale, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso permettere un regime specifico relativamente alle forme di autonomia dell’ente capitale” (dal contributo di A. Sterpa).
5. Un’attenta riflessione dovrà poi riguardare il funzionamento del sistema delle Conferenze, sia allo scopo di valutare la loro perdurante utilità e, in caso, di modificarne funzioni e competenze allo scopo di renderle sempre più adeguate alla funzione di raccordo tra i livelli di governo (v. il contributo di G. Sobrino).
6. Le funzioni amministrative sanitarie meritano un’attenta riflessione sia in linea generale (v. il contributo di R. Botti), sia con riguardo ad aspetti specifici ma quantomai essenziali per l’ottimale funzionamento del sistema, quali i LEA e gli accordi in Conferenza (v. i contributi di C. Marinacci e P. Maddaloni).
7. Infine, occorre riflettere sulle possibilità di effettiva attuazione del principio di sussidiarietà c.d. “orizzontale” di cui all’ultimo comma dell’art. 118 Cost. Alcune significative esperienze di questi

ultimi anni (codice del Terzo settore, regolamenti sui beni comuni...) parrebbero indicare strade meno “fumose” di attuazione del principio di quelle contenute in molte leggi statali e regionali, nonché in atti normativi comunali e provinciali rimaste sostanzialmente sulla carta (v. in proposito i contributi di Anna Silvia Bruno, Chiara Cavallaro, Fabio Giglioni, Francesca Proia, Luca Giachi, Lucio Adalberto Caruso).

DRAFT - Not to be quoted

Le Funzioni Amministrative in Sanità (art. 118 Costituzione) - Renato Botti

Molte disposizioni della riforma costituzionale del 2001 sono state disattese o applicate in modo limitato, anche per effetto degli stringenti limiti posti dalla normativa statale alla competenza concorrente delle regioni: dal federalismo fiscale di cui all'art. 119, al ritardo nell'individuazione di commissioni bicamerali a partecipazione regionale-autonomie locali, fino alla mancata organica attuazione dell'articolo 118 della Costituzione in materia di riparto delle competenze amministrative.

La stessa sorte è toccata anche all'articolo 116, comma 3, della Costituzione che non ha trovato proposta di attuazione sino al 2017, allorché Lombardia e Veneto (cui si è aggiunta l'Emilia Romagna), rispettivamente con iniziativa referendaria e legislativa, hanno tentato la via dell'autonomia: il percorso avviato e la bozza di intesa del 2019, tuttavia, non sono stati finalizzati. Il tema del regionalismo differenziato merita un'attenta riflessione anche alla luce dell'esperienza "pandemica" che, confermando l'importanza della protezione del bene supremo della vita a fondamento di valori e principi costituzionali, ha investito in profondità la materia tutela della salute rimessa alla competenza concorrente e, come tale, suscettibile di finire tra gli ambiti dell'autonomia differenziata³.

Un contributo determinante alla incompleta attuazione del regionalismo e del decentramento amministrativo è stato giustificato negli anni dalla perenne (sempre reale?) 'crisi' economico-finanziaria - tanto da qualificare la finanza pubblica come Grundnorm costituzionale - in grado di orientare la forza centripeta a sostegno di materie "trasversali" quali tutela della concorrenza, coordinamento della finanza pubblica, sistema tributario, perequazione delle risorse finanziarie.

L'emergenza sanitaria induce certamente ad una riflessione ampia e necessaria: il decentramento amministrativo va assicurato, ma senza perdere di vista una visione unitaria dell'essere umano, della persona che diventa utente, anche fragile, e paziente e che non può ammettere differenziazione alcuna sul territorio nazionale in termini di accesso ai livelli essenziali.

Quando si parla di persona, di utente, di paziente, si coglie la sfera più intima dell'essere umano, evocando temi quali quello della dignità e il suo connotato fondativo (di matrice filosofica prima ancora che giuridica), che rapportato all'intangibilità del diritto alla salute e all'esigenza di assicurare uno stato di benessere psico-fisico, va inteso in senso ampio tale da ricomprendere l'attività sanitaria, quella socio-sanitaria e i servizi socio-assistenziali.

L'emergenza sanitaria ha rinforzato l'esigenza di trattazione unitaria di bisogni comunemente sentiti perché di interesse generale e trasversale⁴, a prescindere dalla collocazione geografica e dall'appartenenza a regioni più o meno solide in termini finanziari (a questo servono o dovrebbero servire i Piani di Rientro).

³ Il tema è stato oggetto di proposta di riforma costituzionale per l'inserimento della "clausola di supremazia", con spinta centripeta a tutela dell'unità giuridica ed economica.

⁴ Tutela di anziani non autosufficienti (bisogni sociali e assistenza sanitaria), persone affette da autismo (bisogni sociali e sorveglianza sanitaria), indigenti, minori (bisogno sociale e assistenza sanitaria), tossicodipendenti (assistenza sanitaria ma

Si tratta di assicurare l'universalità del SSN e operare una riflessione in termini di assistenza sociale e sanitaria, superando le disomogeneità "inter" e "infra" regionali: una visione olistica delle cure e, più in generale, della presa in carico della persona da parte delle istituzioni induce ad un ripensamento del sistema in termini di piena integrazione dei servizi socio-assistenziali con i servizi sanitari, che consenta di operare in modo efficace per fornire una risposta globale alle esigenze della popolazione.

- 1) La prima proposta di intervento prende spunto dall'esigenza di aggiornare e coordinare le disposizioni legislative che disciplinano le funzioni amministrative e la titolarità.

E' necessario effettuare un raccordo tra le molteplici disposizioni vigenti, affrontare le frammentazioni e le disomogeneità per garantire certezza e coordinamento all'interno di un quadro aggiornato.

Le disposizioni che vengono in rilievo in ambito sanitario (in termini estensivi come sopra detto) sono:

- Legge 833/1978
- D. Lgs. 502/1992
- D. Lgs. 112/1998
- Altre normative varie e di settore⁵.

Alla luce della riforma del Titolo V, è necessario dare attuazione all'art. 118 della Costituzione e intervenire normativamente per assicurare una chiara attribuzione delle competenze, aggiornando gli articoli (dal 3 al 13 compresi) della Legge 833/1978 e le disposizioni di cui al D. Lgs. 112/1998 (artt. 112-120), in raccordo con una chiara regolamentazione del rapporto tra i diversi livelli di governo che passi per la Conferenza delle Regioni e giunga alla Conferenza Stato-Regioni.

In particolare, le materie di cui all'art. 112 del D. Lgs. 112/98 - lettere dalla *a* alla *l* - vanno rivisitate alla luce delle nuove evidenze e buone pratiche, riservando la funzione amministrativa dello Stato a pochi e specifici casi, mantenendo in capo al sistema regionale la concreta gestione. Lo Stato, in raccordo con le Regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome, dovrà aggiornare la disciplina generalmente applicabile per assicurare omogeneità e livelli minimi-essenziali di garanzia, secondo una elencazione aggiornata.

In tale ambito, proprio allo scopo di realizzare un modello di federalismo forte, equilibrato e solidale, il livello centrale, in raccordo con le Regioni, ha l'onere di definire un unico e comune linguaggio per l'intero SSN, da applicare in ogni ambito territoriale. Soltanto in questo modo sarà possibile elevare le differenze dei modelli organizzativi regionali a effettiva ricchezza del SSN, implementare la valutazione di efficacia

anche e soprattutto sociale), disabilità in genere (assistenza sanitaria ma soprattutto sociale): fintantoché l'integrazione sarà pensata ed elaborata sulla base di specifici bisogni o categorie di utenti sarà difficile assicurarne la pienezza; tuttavia, partire dalle singole esigenze consente di comprenderne l'importanza.

⁵ Disciplina della Conferenza Stato Regioni e Province autonome ex D. Lgs. 28 agosto 1997, n. 281 e Riordino del Ministero della Salute ex D. Lgs. 30 giugno 1993, n. 266.

delle azioni regionali in base a dati pienamente confrontabili e strutturare attività continuative di benchmark sulle (buone) pratiche poste in essere a livello territoriale.

E' necessario che alcune "regole del gioco" siano le stesse a livello nazionale: alcuni criteri di finanziamento e contributi alla spesa non possono essere diversi in relazione ai territori, proprio in virtù della loro importanza e ricaduta in materia di garanzia della qualità minima dei servizi e dell'equità nell'accesso agli stessi da parte dei cittadini.

Si ritiene quindi opportuno che tra le funzioni ed i compiti amministrativi di esclusiva competenza dello Stato, previo un accordo forte (Intesa) con le regioni in sede di Conferenza Stato-Regioni, siano ricomprese:

- I. l'individuazione e definizione di tutte le anagrafiche, codici, nomenclatori, data set minimi dei flussi informativi per tutti i livelli assistenziali del SSN;
- II. la definizione dei requisiti minimi (strutturali, impiantistici-tecnologici e organizzativi) per l'esercizio di attività sanitarie: l'aggiornamento del DPR del 14 gennaio 1997, a distanza di quasi 25 anni, è ineludibile e richiede una diversa impostazione (non tutti i requisiti possono essere considerati, e pesati, in uguale misura rispetto alla qualità e sicurezza delle attività);
- III. la definizione di requisiti uniformi a livello nazionale per l'accreditamento delle strutture/attività sanitarie (condizione necessaria per poter operare con oneri a carico del SSN/SSR): attualmente è definito a livello nazionale solo il modello di accreditamento, lasciando alle regioni la definizione quali-quantitativa dei requisiti, con le evidenti ricadute in termini di diverse garanzie per il cittadino a seconda della regione di residenza;
- IV. in raccordo con l'aggiornamento tariffario (art. 120 D. Lgs. 112/1998), l'individuazione dei criteri per la determinazione dei fabbisogni di personale nei diversi livelli assistenziali, da correlare al volume di prestazioni/servizi erogati una volta fatti salvi dei minimi di garanzia;
- V. il Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), che la norma del tempo (il decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179 convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221) ha previsto che fosse istituito a livello regionale, con tutte le conseguenze per i cittadini in termini di diversità nei tempi, nei servizi, nelle modalità tecniche e nelle interfacce; tale situazione - nonostante i miglioramenti introdotti dal decreto legge 19 maggio 2020, n. 24, convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 in tema di consenso del cittadino all'attivazione del FSE e l'interoperabilità nazionale (INI: Infrastruttura Nazionale di Interoperabilità) tra i FSE regionali messa a disposizione dal MEF attraverso SOGEI - rende ancora oggi il FSE una grande incompiuta a livello nazionale, nonostante vi siano in alcune Regioni servizi di qualità. Non a caso il PNRR, nella Missione 6 dedicata alla Sanità, prevede il potenziamento del FSE.

Una valutazione ulteriore andrebbe rivolta al tema della compartecipazione alla spesa (*ticket*) e alle correlate esenzioni per patologia e/o per reddito: anche l'ultimo Patto per la Salute 2019-2021 – approvato dalla CSR con Intesa del 18.12.2018 – ha previsto la necessità di garantire una maggiore equità nell'accesso dei cittadini all'assistenza sanitaria, attraverso una revisione della partecipazione alla spesa, in particolare graduando l'importo dovuto in funzione del costo delle prestazioni e del “reddito familiare equivalente”.

Attualmente il ticket è unico a livello nazionale per le attività di specialistica-ambulatoriale, mentre per quanto concerne la determinazione delle compartecipazioni per l'assistenza farmaceutica territoriale (a livello nazionale, la quota fissa per ricetta/per confezione in termini di *superticket* è stata eliminata) la misura è rimasta in capo alle Regioni quale strumento di copertura del disavanzo. Le esenzioni per reddito sono nazionali, così pure quelle per patologie croniche o per prevenzione, ma le Regioni non in Piano di Rientro possono istituire esenzioni per condizioni particolari non ricomprese nella normativa nazionale di riferimento, decisamente datata e da sottoporre ad aggiornamenti periodici (es. percorso di screening dedicato alle donne con alto rischio ereditario familiare per tumore della mammella).

Il risultato è che spesso il cittadino si trova a dovere compartecipare alla spesa sanitaria in misura diversa in relazione alla sua residenza/domicilio.

- 2) La seconda proposta di intervento di riforma nasce come derivata della prima proposta: la riunificazione delle funzioni in materia di tutela della salute con le funzioni socio-assistenziali.

D'altronde, i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, letti in modo unitario, implicano il richiamo a diverso livello di governo, laddove quello più prossimo al cittadino non sia (o non possa esserlo) in grado di assicurare il raggiungimento del richiamato stato di benessere psico-fisico.

La divisione attuale di competenze sanitarie/sociosanitarie da un lato e socio-assistenziali dall'altro, ripartita tra Regioni e Comuni (resa anche più complessa dall'esigenza di correlazione con l'INPS che si occupa di risorse e servizi connessi all'indennità di accompagnamento e/o assegni di invalidità) è spesso causa di disagi e problemi pratici alle persone, di duplicazione di organizzazioni, di frammentazione delle informazioni e, conseguentemente, di costi nell'erogazione dei servizi, con aggravii sempre meno sopportabili per i Comuni.

Emerge, in particolare, l'assenza di una strategia nazionale sia per la *long term care*, sia negli accessi ai servizi domiciliari e residenziali per anziani e disabili.

L'obiettivo dell'intervento potrebbe consistere nel realizzare un percorso integrato di gestione dell'assistenza socio-sanitaria che indirizzi e coordini le diverse componenti del *welfare* (sanità, sociale, terzo settore e volontariato), identificando nel distretto socio-sanitario - a gestione ASL (Servizio Sanitario Regionale), ma con una importante partecipazione programmatica dei Comuni del territorio - il luogo di naturale sviluppo e gestione delle strategie di presa in carico e tutela del benessere dei cittadini.

Primi elementi essenziali dell'intervento:

- a) definizione di un nomenclatore nazionale unico delle prestazioni socio-sanitarie;
- b) realizzazione di un percorso unitario di accesso, presa in carico e valutazione dei servizi (PUA, piano di assistenza individuale, profili professionali, valutazione multidimensionale);
- c) integrazione dei sistemi di finanziamento (FSN, FNPS, fondo non autosufficienza, risorse INPS etc.);
- d) integrazione banche dati e flussi informativi;
- e) coordinamento della gestione dell'assistenza socio-sanitaria.

Altri spunti meritevoli di attenzione:

- 1) tutta la c.d. *medicina di iniziativa*, essenziale alla presa in carico del cittadino, alla continuità assistenziale, alla gestione delle patologie croniche e dei piani assistenziali individuali, richiede una immediata modifica normativa che consenta alle Autorità sanitarie (centrali e regionali) di utilizzare, attraverso l'interoperabilità dei sistemi, i dati individuali degli assistiti a fini di programmare gli interventi assistenziali del SSN/SSR sulla persona, superando gli attuali vincoli e limiti imposti dalla norma e applicati dal Garante della privacy (esigenza di raccordo forte, stabile e preventivo tra Stato-Regioni e Authority);
- 2) le riforme che modificano le attribuzioni delle competenze (legislative, amministrative e regolamentari) ai diversi livelli istituzionali devono essere accompagnate da analisi e interventi di selezione, formazione e/o riqualificazione delle risorse umane. E' impossibile gestire cambiamenti così importanti con competenze e profili professionali immutati: il fallimento della riforma è quasi certo e non per responsabilità della norma/regola scritta! Il metodo condiziona strategia e risultato.
- 3) qualunque riforma dovrebbe inoltre essere sempre accompagnata da un sistema di valutazione, attraverso indicatori oggettivi determinati *ex ante* che consentano di verificarne l'attuazione e la sua efficacia nel tempo;
- 4) permane l'esigenza di regolamentare in modo organico e rinforzare le funzioni della Conferenza delle Regioni e della Commissione Salute.

Riflessioni e proposte per una piena attuazione dei principi di sussidiarietà e adeguatezza ex art. 118, comma I Cost. - Claudia Tubertini

1. Il tortuoso percorso di attuazione dell'art. 118 Cost.

L'attuazione dell'art. 118 Cost. hanno pesato i numerosi e variegati interventi che nell'ultimo decennio hanno avuto quale principale obiettivo il ridimensionamento dei costi e degli apparati delle amministrazioni locali. L'idea di un nuovo e ulteriore decentramento di funzioni amministrative è stata accantonata, mentre si è perseguito lo svuotamento delle funzioni e delle risorse umane e finanziarie del livello intermedio provinciale, sino a lambirne l'idea di definitiva soppressione. L'evidente conflitto di quanto avvenuto con il principio di sussidiarietà, inteso sia nella sua accezione di preferenza per il livello comunale, sia nella sua accezione di valorizzazione del distinto e specifico ruolo di tutti gli enti costitutivi della Repubblica, porta a chiedersi se l'assetto attuale delle funzioni amministrative sul territorio possa essere ricondotto ad una più equilibrata attuazione delle previsioni costituzionali.

2. La distribuzione attuale delle funzioni amministrative: quanta sussidiarietà ed adeguatezza?

Gli studi sinora svolti sulla legislazione regionale di attuazione della l. 56/2014 hanno evidenziato la decisa tendenza allo spostamento verso l'alto delle funzioni provinciali e l'irrobustimento dell'amministrazione regionale. Dopo la prima tornata di legislazione attuativa, tuttavia, alcune Regioni sono tornate sulla distribuzione delle funzioni amministrative, in alcuni casi per esigenze di riforma del settore, in altri, in osservanza di interventi della Corte Costituzionale (cfr. ad es., sent. 129/2019, 179/2019), in altri ancora, per pressione delle Province, che hanno reclamato la "restituzione" di alcune funzioni. Scelte assai variegata sono state fatte anche sull'organizzazione delle funzioni oggetto di riordino e sul loro finanziamento, con esiti assai diversi in termini di qualità ed efficacia delle stesse. Dalle prime analisi svolte da alcune Regioni in ottemperanza di clausole valutative contenute nelle proprie leggi, risulta che per alcune funzioni lo spostamento verso l'altro della loro titolarità ed esercizio ha avuto effetti positivi in termini di tempestività ed efficacia dell'azione amministrativa (es. agricoltura, ambiente), mentre in altri casi (es. servizi per il lavoro) la mancanza di intervento del livello intermedio non ha permesso una adeguata considerazione delle specifiche esigenze delle diverse parti del territorio. Tuttavia, è difficile, con i dati attualmente noti, dare un giudizio obiettivo sulla complessiva adeguatezza delle scelte allocative operate dalle diverse Regioni, rispondendo alla domanda: quanta sussidiarietà ed adeguatezza sono state effettivamente praticate?

3. L'adeguatezza dei comuni: a che punto siamo?

Le difficoltà non sono mancate anche nel processo volto rafforzamento della capacità amministrativa dei comuni, in attuazione del principio di adeguatezza. Nonostante l'introduzione dell'obbligo di esercizio associato, l'istituzione delle Unioni ha avuto risultati molto disomogenei sul territorio, anche per il diverso impegno dei legislatori regionali. Lo stesso obbligo di esercizio associato attualmente sembra essere in fase di deciso ripensamento da parte del legislatore statale, specie dopo l'intervento della Corte Costituzionale (sent. 33/2019). Anche in questo ambito mancano dati sufficienti a ricostruire la situazione nelle diverse parti del territorio, che permettano di valutare se davvero la strada dell'associazionismo tra i comuni possa essere abbandonata, tornando allo spontaneismo delle forme associative, o se i principi di sussidiarietà ed adeguatezza rendano piuttosto necessario progettare nuovi interventi volti a completare la costruzione di una rete di forme associative, almeno nei territori più fragili, alle quali poter affidare anche nuove competenze.

4. Una proposta di metodo: la necessità di ripartire dall'analisi delle funzioni, e su di esse disegnare gli assetti di governo.

Da quanto detto si evince che è stata soprattutto la legislazione ordinaria (statale e regionale) ad aver determinato uno scostamento rispetto ai principi dell'art. 118 Cost., i quali conservano tutta la loro validità ed attualità. Più che di ripensamento, si tratta quindi di dare piena attuazione alle previsioni costituzionali già vigenti in ordine al riparto delle funzioni amministrative. Una modifica "a tavolino" dell'assetto attuale delle funzioni, ispirata alla mera esigenza di un recupero di ruolo a favore delle Province, rischierebbe, tuttavia, di produrre effetti non in linea con l'esito sperato. Al contrario, una attenta analisi "sul campo" dello stato attuale delle funzioni amministrative nelle diverse parti del territorio potrebbe permettere di enucleare in quali settori è effettivamente necessario ed utile un riequilibrio nella distribuzione delle competenze a vantaggio del livello provinciale, e in quali settori potrebbe essere utile un ulteriore ampliamento delle competenze comunali, condizionato alla necessità di conseguire una dimensione associativa ottimale. Si tratta di una proposta metodologica che implica, ovviamente, la massima collaborazione ed il pieno coinvolgimento delle Regioni, con una regia che senz'altro potrebbe essere affidata al Ministro per gli affari regionali e le autonomie.

L'analisi in concreto dell'assetto delle funzioni potrebbe aiutare inoltre a cogliere spunti anche sui correttivi da apportare alla forma di governo provinciale, permettendo di costruire un intervento in parallelo di adeguamento dell'ordinamento locale e di attuazione dell'articolo 118. Appare evidente, infatti, che anche la forma di governo dovrebbe essere disegnata in base al profilo dell'amministrazione provinciale che emergerà dal suo definitivo riassetto funzionale, senza prese di posizione preconcette.

L'allocazione delle funzioni amministrative tra attuazione tardiva della legge costituzionale 3/2001 e interventi legislativi indifferibili - Cristina Napoli

L'allocazione delle funzioni amministrative tra i livelli di governo costituisce un sicuro esempio di persistente disallineamento, quantomeno temporale, tra previsioni costituzionali e disciplina legislativa vigente.

In disparte il lungo e tortuoso percorso che ha condotto alla attuazione legislativa delle disposizioni costituzionali approvate dalla Assemblea costituente, le modifiche introdotte dalla legge cost. n. 3/2001, non ottimamente raccordate con quelle di cui alla legge cost. n. 1/1999 hanno dato luogo a difficoltà ermeneutiche di non poco momento oltre a prevedibili criticità in ordine al seguito legislativo.

Con riguardo alla prima questione, è stato in dottrina da più parti sottolineato che, con particolare riguardo alle funzioni amministrative, il legislatore costituzionale del 2001 abbia dato luogo ad un "guazzabuglio terminologico" posto che nel testo della Costituzione gli aggettivi accostati al sostantivo *funzioni* – nel senso che viene qui in considerazione – sono molteplici (*attribuite, conferite, proprie, fondamentali, delegate*) e di difficile "composizione" interpretativa.

Con riguardo alla seconda questione, si rilevano tre sicuri elementi di criticità:

- i ripetuti tentativi da parte delle maggioranze parlamentari costituitesi nelle legislature successive a quella che ha condotto all'approvazione della legge cost. n. 3/2001 di modificare esse stesse e nuovamente (anche) il titolo V della parte seconda della Costituzione con conseguente inevitabile "stallo" nell'attuazione delle disposizioni novellate nel 2001;
- la mancata approvazione della c.d. Carta delle autonomie locali che avrebbe opportunamente dovuto sostituire il d.lgs. n. 267/2000 Testo Unico degli Enti Locali, testo come noto "nato vecchio" e destinato ad essere tutt'altro che *unico* quanto piuttosto oggetto di numerosissimi interventi normativi di cui tenere traccia per intero è ormai operazione oltremodo complessa;
- l'attuazione in via legislativa dell'art. 119 Cost. precedentemente rispetto alla ed a prescindere dalla attuazione del novellato art. 118 Cost., operazione illogica e destinata inevitabilmente a scelte frettolose e non sistemiche.

Al netto delle considerazioni più generali sulle scelte inerenti l'assetto del territorio che pure saranno oggetto di approfondimento per i profili di competenza del gruppo di lavoro, volgendo lo sguardo al futuro pare di prioritaria importanza attuare l'art. 118 Cost. ed esercitare in maniera organica la potestà legislativa esclusiva statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *p*), Cost. Tale operazione non può che tradursi nella adozione della Carta delle autonomie locali che sostituisca il richiamato d.lgs. n. 267/2000.

Medio tempore opportunamente il legislatore dovrebbe far "rientrare" la disciplina delle province, delle città metropolitane e delle unioni di comuni attualmente contenute nella legge n. 56/2014 all'interno del TUEL.

English Version

The allocation of administrative functions between the levels of government is a sure example of a persistent misalignment, at least temporal, between constitutional provisions and current legislative discipline.

Apart from the long and tortuous path that led to the legislative implementation of the constitutional provisions approved by the Constituent Assembly, the amendments introduced by the Constitutional Law no. 3/2001, not optimally connected with those provided by the constitutional law n. 1/1999, raised significant hermeneutic difficulties, as well as foreseeable criticalities in relation to legislative implementation.

With regard to the first issue, it was highlighted that, with particular regard to administrative functions, the constitutional legislator of 2001 created a "terminological jumble" because in the text of the Constitution there are multiple adjectives placed alongside the noun *function* - in the sense that it is here considered - (attributed, conferred, own, fundamental, delegated), which increases the difficulty of interpretation.

With regard to the second issue, there are three certain critical elements:

- the repeated attempts to modify again Title V of the second part of the Constitution, which inevitably resulted in a sharp slowdown in the implementation of the provisions amended in 2001;
- the non-approval of the "Charter of local autonomies" which should have opportunely replaced the legislative decree n. 267/2000 (Consolidated Law of Local Authorities), a text known as "born old" and destined to undergo numerous changes;
- the legislative implementation of art. 119 of the Constitution before the implementation of art. 118 of the Constitution, which is a non-sense inevitably destined to hasty and non-systemic choices.

Looking to the future, it seems of priority importance to implement art. 118 of the Constitution and to organically exercise the legislative power – which belongs to the State - provided by art. 117, paragraph 2, lett. p), of the Constitution. This operation can only result in the adoption of the "Charter of local autonomies", to replace the legislative decree n. 267/2000.

In the meantime, the legislator should appropriately bring the discipline of the provinces, metropolitan cities and unions of municipalities, currently contained in law no. 56/2014, back within the legislative decree n. 267/2000.

La differenziazione della distribuzione delle funzioni amministrative oltre l'art. 118 della Costituzione - Alessandro Sterpa

Premessa

L'impianto costituzionale relativo alla distribuzione delle funzioni amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione prevede, come è stato ricordato, che la legge statale e quella regionale, nell'ambito delle rispettive competenze, applichino i principi di sussidiarietà e adeguatezza unitamente a quello di differenziazione.

Va ricordato, con riferimento a quest'ultimo principio, che la "differenziazione" della allocazione delle funzioni amministrative tra i diversi livelli di governo e tra gli enti territoriali appartenenti a ciascuna categoria omogenea (Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni) assume una specifica rilevanza in altre previsioni costituzionali e in particolare laddove si consente un regime differenziato per la disciplina di Roma in quanto Capitale della Repubblica (art. 114, comma 3, Cost.) e nel caso in cui è riconosciuta alle Regioni la possibilità di esercitare congiuntamente funzioni, oltre ovviamente nel caso dell'art. 116 Cost. in merito al c.d. "regionalismo differenziato".

Le nostre riflessioni si concentreranno sui primi due articoli di "potenziale differenziazione" del sistema di governo delle funzioni amministrative in Italia con la prospettiva da un lato di ricostruirne i profili generali derivanti dalla non semplice esegesi delle previsioni costituzionali, dall'altro di valutarne le eventuali applicazioni al fine di verificare se siamo in presenza finanche di una "concreta differenziazione".

1. Il principio di differenziazione e l'ordinamento di Roma Capitale

L'attuazione dell'art. 114, comma 3, della Costituzione pone senza dubbio una serie di questioni che interessano anche l'art. 118 della Costituzione. Ciò avviene per una serie di ragioni e in particolare perché nell'assegnare alla legge statale la competenza a disciplinare l'ordinamento di Roma capitale, il legislatore costituzionale del 2001 ha inteso permettere un regime specifico relativamente alle forme di autonomia dell'ente capitale.

In realtà, la lettura della previsione costituzionale non scioglie il nodo di partenza relativo al profilo soggettivo dell'ente Capitale: si tratta di uno degli enti territoriali tipicizzati dall'art. 114 Cost. ovvero la differenziazione potrebbe spingersi a creare un ente (territoriale o meno) diverso da ciascuno di essi? Come sappiamo la risposta legislativa (non quella accademica) è stata unanime nel riconoscere il ruolo di Capitale al Comune di Roma piuttosto che alla Città metropolitana (previsione, quest'ultima non più attuata anche se introdotta dal legislatore statale).

Ad oggi il ruolo di Capitale è esercitato dal Comune (con il nome di Roma Capitale) ed è quindi possibile valutare l'impatto della previsione costituzionale sull'applicazione del principio di differenziazione alla

stregua dei livelli di governo presupposti alla distribuzione delle competenze amministrative di cui all'art. 118 della Costituzione.

Detta autonomia “differenziata di Roma” sulla base del dettato costituzionale potrebbe declinarsi in modalità diverse ovvero riconoscendo a Roma Comune competenze in precedenza assegnate alla Città metropolitana (quindi alla precedente Provincia di Roma), piuttosto che già regionali o statali. In sostanza, la prima ipotesi di applicazione della differenziazione può riguardare anche le funzioni amministrative che potrebbero essere assegnate a Roma in modo differente rispetto agli altri Comuni (o categoria di ente locale prescelto). Ciò vale anche per la potestà regolamentare dell'ente che potrebbe essere avere minori vincoli da parte del legislatore rispetto a quella, nelle medesime materie, di altri enti locali. Il tema delle funzioni amministrative per Roma capitale rileva inoltre per il fatto che se la Capitale restasse nell'ambito della Città metropolitana (senza assumere dunque, come da alcuni proposto, anche le funzioni dell'ente di area vasta), occorre verificare come si rapportano le funzioni dei due livelli di governo.

Infine il principio di differenziazione potrebbe essere declinato anche all'interno dell'ente Capitale visto che, come prevedono alcuni disegni di legge anche costituzionale in corso di esame in Parlamento, si potrebbe conferire ai Municipi di Roma maggiore autonomia fino a costruire un modello di decentramento del tutto inedito.

Ad oggi, come noto, i tentativi di attuazione dell'art. 114, comma 3, Cost. non hanno prodotto soluzioni particolarmente inclini a declinare il principio di differenziazione. Se si guarda, ad esempio, ai secreti legislativi adottati sulla base della legge n. 42 del 2009, più che di vere e proprie funzioni amministrative conferite a Roma e sottratte per quel territorio a Provincia, Regione e Stato, possiamo dire che si è unicamente provveduto a riorganizzare le procedure inerenti l'esercizio di quelle funzioni prevedendo un ruolo interlocutorio per Roma Capitale.

2. Il principio di differenziazione e le intese tra le Regioni

Vale la pena ricordare il testo costituzionale introdotto con la legge costituzionale n. 3 del 2001 relativo alla disciplina delle intese tra le Regioni in base alla quale «*la legge regionale ratifica le intese della Regione con altre Regioni per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni*» (art. 117, comma 8, Cost.), quantomeno perché, similmente all'art. 114, comma 3, Cost., presenta profili di non semplice esegesi.

Non dovendo ora affrontare il tema della qualificazione della fonte legislativa di ratifica, ai fini delle nostre riflessioni rileva che la presenza di una legge regionale – in realtà di due o più leggi regionali di identico contenuto – rende possibile per le Regioni che raggiungano una intesa la possibilità che una determinata funzione amministrativa sia regolata in termini identici per i due territori dai rispettivi apparati amministrativi o da parte di altri enti nella Regione, finanche con la possibilità che essa sia esercitata

addirittura da organi comuni ossia da enti terzi dal punto di vista soggettivo rispetto alle Regioni interessate.

La principale novità della norma è costituita dalla autonomia regionale in tal senso, visto che enti sovraregionali esistevano già prima del 2001 ma erano regolati in primo luogo da leggi statali che lasciavano alla legge regionale margini di ridotta autonomia peraltro limitata dalla necessità di adottare testi simili.; si pensi agli istituti zooprofilattici, ma esempi sono rinvenibili anche in altri settori (Sterpa 2001 e 2017).

La previsione, rendendo possibili intese tra Regioni (ratificate per l'appunto con legge regionale) per “*il migliore esercizio delle proprie funzioni*”, può portare anche alla costruzione di un livello di governo amministrativo intermedio tra quello statale e quello regionale. Si profila un quadro nel quale, nell'ambito della “sussidiarietà verticale”, si definisce un nuovo livello accessibile per applicare i principi di cui all'art. 118 Cost. e assolvere alle esigenze dell'esercizio unitario delle funzioni.

Con riguardo al tema della possibilità di istituire “organi comuni” ovviamente titolari delle funzioni oggetto dell'intesa, la previsione costituzionale sembra ammettere organi non previsti necessariamente da leggi statali ma nella piena disponibilità regolatoria dei legislatori regionali, volendo lasciare alle Regioni la decisione di valutare, ad esempio, che una determinata funzione a disposizione del legislatore regionale possa essere regolata e esercitata in un ambito sovra regionale.

Si tratta di una prospettiva di differenziazione che tiene doverosamente in considerazione i fattori di mutazione sociale delle dinamiche interne agli Stati, tanto che forme simili sono già previste sia in Spagna che in Germania.

Nonostante la previsione costituzionale e le esperienze in altri Paesi dell'Unione europea, in Italia l'istituto non ha avuto applicazioni degne di nota, salvo intese politiche che hanno riguardato in particolare alcune Regioni del centro Italia e non ha peraltro costituito neppure il banco di prova di una qualche forma di riarticolazione funzionale del regionalismo italiano, magari come avvio di una fase preparatoria per l'istituzione delle macro-Regioni.

In realtà, proprio la mappa delle Regioni italiane, ben caratterizzata come noto da carenti elementi di funzionalità piuttosto che di identità, potrebbe essere aggiornata in senso funzionale da accordi tra Regioni sulla falsariga di quanto accaduto con l'esercizio associato delle funzioni tra i Comuni; con il vantaggio, in questo secondo caso, che le Regioni – diversamente da quanto accaduto per i Comuni da parte di un rigido e per certi aspetti come noto addirittura incostituzionale intervento legislativo (Nunziata) – si troverebbero libere di azionare le leve della collaborazione orizzontale. Si pensi ai territori nei quali le differenze strutturali non richiedono regolazioni differenti, piuttosto che per la gestione di problematiche di confine, o ancora per la gestione su aree ottimali più vaste della singola Regione delle tematiche di governo.

Bibliografia essenziale.

- A. Sterpa, *Le intese tra le Regioni*, Milano, Giuffrè, 2011
- A. Sterpa, *Intese tra le Regioni, Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, 2017
- B. Caravita, *A centocinquant'anni da Roma Capitale*, Rubbettino, 2021
- B. Caravita, *Roma Capitale*, Carocci, 2010
- A. Sterpa, *L'ordinamento di Roma Capitale*, Jovene, 2014

DRAFT - Not to be quoted

Il sistema nazionale di valutazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) erogati dai Servizi Sanitari Regionali - Chiara Marinacci*, Renato Botti**

I LEA sono stati definiti con DPCM 29 novembre 2001, successivamente aggiornati con DPCM del 12 gennaio 2017. Dalla consapevolezza che il rispetto del principio della loro uniforme erogazione sul territorio nazionale si lega alla valutazione di quanto effettivamente attuato è derivato il “Sistema di garanzie per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria” istituito con il Decreto Legislativo 56/2000 (art. 9) e reso operativo con il Decreto Ministeriale (DM) del 12/12/2001. Nel definire “un insieme minimo di indicatori e di parametri di riferimento finalizzato al monitoraggio del rispetto, in ciascuna regione, dei livelli essenziali ed uniformi di assistenza nonché dei vincoli di bilancio delle Regioni a statuto ordinario.”, tale Decreto ha di fatto posto le basi per il monitoraggio dei LEA, elemento cardine del Sistema Sanitario a partire dal 2005. Con l'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 è stato sancito l'impegno tra Stato e Regioni a garantire il rispetto del principio della uniforme erogazione dei LEA in condizioni di appropriatezza ed efficienza, coerentemente con le risorse programmate dal SSN, e ad assegnare una quota premiale all'esito della valutazione di adempimenti regionali legati alla loro erogazione. La verifica di tali adempimenti compete a tre organismi: il Comitato LEA presso il Ministero della Salute, il Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze e, presso quest'ultimo, il Tavolo politico, cui spetta l'espressione del parere definitivo sull'assolvimento degli adempimenti da parte delle Regioni.

La verifica degli adempimenti ed il loro esito positivo consente alle regioni coinvolte (sono escluse la Valle d'Aosta, le due Province Autonome di Bolzano e Trento, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna dal 2010) di accedere alla quota premiale delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario, al netto delle entrate proprie.

Il processo di verifica dei LEA è suddiviso in diverse fasi che si ripetono annualmente, a partire dalla definizione di un questionario con cui le Regioni trasmettono ai Ministeri atti e documenti finalizzati alla valutazione dei singoli adempimenti. Il Comitato LEA e il Tavolo tecnico del Ministero dell'Economia e delle Finanze procedono poi alla certificazione finale degli adempimenti regionali, trasmessa al Tavolo politico per la valutazione definitiva ai fini dell'erogazione del saldo delle somme spettanti.

Le Regioni che non assolvono anche ad un solo adempimento non accedono al finanziamento integrativo; la riacquisizione della quota premiale è subordinata alla sottoscrizione di un Piano di Rientro con i Ministeri della Salute e dell'Economia, il cui monitoraggio e valutazione è affidato a Comitato LEA e Tavolo tecnico adempimenti. Negli anni dal 2007 ad oggi, dieci Regioni hanno sottoscritto un Piano di Rientro.

* Regione Lazio, Direzione Salute e Integrazione sociosanitaria, Area Ricerca, Innovazione, Trasferimento delle conoscenze e Umanizzazione

** IRCCS Istituto Giannina Gaslini

Gli adempimenti regionali sottoposti a verifica riguardano tutti i settori dell'assistenza sanitaria, quali prevenzione nei luoghi di vita e di lavoro, assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, assistenza ai pazienti in fase terminale, flussi informativi, qualità dell'assistenza, percorsi terapeutici, rischio clinico, liste di attesa e governance dell'organizzazione sanitaria. Il sistema di verifica si basa prevalentemente sulla trasmissione di materiale documentale, ad eccezione dell'adempimento denominato "mantenimento dell'erogazione dei LEA", la cui valutazione si basa su un set di indicatori denominato "Griglia LEA", lo strumento sintetico quantitativo principale per il monitoraggio e la verifica dell'effettiva ed omogenea erogazione dei LEA sul territorio nazionale. Nella sua versione 2019, la Griglia LEA si componeva di 34 indicatori riferiti ai tre macro-livelli assistenziali, tutti calcolati con riferimento alla popolazione regionale residente ad eccezione degli indicatori ospedalieri, che tengono conto dell'attività svolta dalle strutture regionali indipendentemente dalla residenza dei pazienti. Per ciascun indicatore, il meccanismo di valutazione assegnava un punteggio in base alla conformità o allo scostamento da un riferimento (basato su norme vigenti o calcolato empiricamente) e al trend rispetto all'annualità precedente. A ciascun indicatore era inoltre attribuito un peso. Si procedeva, infine, al calcolo di un punteggio sintetico per ogni Regione, attraverso la somma dei punteggi ponderati attribuiti a ciascun indicatore.

Negli anni, l'analisi della Griglia LEA ha messo in luce alcuni limiti metodologici che ne hanno progressivamente diminuito la capacità di rappresentare la complessità di funzionamento del sistema sanitario, alla luce dell'evoluzione nelle modalità organizzative e nei flussi informativi, riducendo altresì la capacità discriminante e la funzione di stimolo al miglioramento progressivo della qualità e dell'efficienza dei Servizi Sanitari Regionali (SSR). Tra i principali limiti metodologici, merita richiamare i seguenti: 1. la natura degli indicatori utilizzati (in alcuni casi di processo o di offerta) non consente di monitorare e valutare tutti i LEA e non è in grado di descrivere analiticamente gli attributi qualificanti dei processi di erogazione dell'assistenza; 2. basandosi su sintesi regionali, la Griglia non è progettata per tener conto dell'eterogeneità geografica e sociale delle misure all'interno dei SSR; 3. la valutazione delle Regioni attraverso la somma complessiva ponderata dei punteggi consente la compensazione dei risultati tra livelli di erogazione, tale da attribuire la certificazione di "adempienza" anche in presenza di criticità di sistema misurate da specifici indicatori.

Nato con l'intento di superare i suddetti caveat, il Decreto del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, del 12 marzo 2019 ha sancito l'entrata in vigore, a partire dal 2020, del Nuovo Sistema di Garanzia (NSG) per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria. Si tratta, di fatto, del sistema di monitoraggio e valutazione già istituito con il D. Lgs. n. 56/2000 e rappresenta l'esito di un corposo processo di revisione, avviato a partire dall'art. 10 del Patto per la Salute 2014-2016 e progettato attraverso diversi gruppi di lavoro, operativi nel 2015 su mandato del Comitato LEA e

composti da rappresentanti dei Ministeri, delle Regioni, di Agenas, dell'Istituto Superiore di Sanità e dell'Istat, sotto il coordinamento della Direzione Generale della Programmazione Sanitaria del Ministero della Salute.

Il nuovo sistema di monitoraggio e valutazione, che riguarda tutte le Regioni (comprese quelle a statuto speciale, e le Province Autonome) è strutturato in un ampio insieme di indicatori relativi ai LEA dei tre macro-livelli di assistenza i) prevenzione collettiva e sanità pubblica; ii) assistenza distrettuale; iii) assistenza ospedaliera. E' inoltre definito per cogliere attributi rilevanti clinici e organizzativi dei processi assistenziali, declinati sulla base delle seguenti dimensioni: a) efficienza e appropriatezza organizzativa, b) efficacia e appropriatezza clinica, c) sicurezza delle cure. L'allegato I al DM 12 marzo 2019 del NSG riporta un elenco di 88 indicatori che misurano i processi di cura secondo le suddette dimensioni. Il NSG prevede, altresì, il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutico-assistenziali, per specifiche categorie di bisogni o condizioni di salute, individuando nel decreto un primo set di indicatori di processo e di esito, oltre alla misura della qualità percepita e dell'umanizzazione delle cure. Infine il sistema NSG pone una specifica attenzione alla misura dell'eterogeneità interna alle Regioni e all'equità sociale nelle cure.

All'interno del NSG è individuato un sottoinsieme di indicatori, prevedendo meccanismi di rotazione, finalizzato a sostituire la Griglia LEA nella verifica del succitato adempimento "mantenimento dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza". L'allegato II al DM ne definisce la metodologia di valutazione, volta al superamento delle criticità della Griglia LEA sopra descritte.

Sanità e Conferenze: l'intesa mai raggiunta sulle strutture monospécialistiche e sul regolamento della legge Gelli - Pamela Maddaloni

La “necessaria collaborazione tra gli enti”, evoluta quale principio di leale collaborazione nella giurisprudenza costituzionale in modo chiaro e netto negli anni in cui il decentramento ha imposto l'esigenza di una riforma normativa della Conferenza verso una sede unificata di raccordo, non solo consultiva, è da sempre stata avvertita nell'ambito della tutela della salute, materia rimessa alla competenza concorrente in cui diffusività e “intreccio di interessi” sono (quasi) immanenti.

Oggi, anche grazie all'intervento della Corte Costituzionale con la sentenza n. 251/2016, il sistema delle conferenze è «il principale strumento che consente alle Regioni di avere un ruolo nella determinazione del contenuto di taluni atti legislativi statali che incidono su materie di competenza regionale» (sentenza Corte Cost. n. 401 del 2007) e «una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione» (sentenza Corte Cost. n. 31 del 2006), a prescindere dalla sua mancata costituzionalizzazione sotto il profilo formale o, sotto il profilo sostanziale, del rapporto di questa col bicameralismo differenziato in rappresentanza delle autonomie (Conferenza della Repubblica), tanto da prospettare la integrazione all'interno di un sistema-senato misto, fatto di cooperazione delle istituzioni.

L'intensificarsi dell'attività della Conferenza Stato-Regioni, tradottasi in incontri sempre più frequenti (da semestrali a bisettimanali), ha avuto riflessi anche sulla Conferenza (dei Presidenti) delle Regioni che ha progressivamente accresciuto la propria organizzazione (nel 2005 si è dotata di regolamento, organizzata con 11 commissioni ordinarie e 4 speciali, disciplinando il coordinamento tecnico oltre quello politico), divenendo sede tecnica e politica di raccordo, preparatoria di questioni poste dal e al governo.

Si vuole concentrare l'attenzione su esempi pratici in ambito sanitario che pongano in evidenza come l'attività o inattività della Conferenza Stato-Regioni si rifletta, e non poco, sulla gestione e allocazione delle risorse pubbliche e sul corretto (autonomo?) esercizio di funzioni amministrative.

Il primo caso è riferito alla questione delle strutture sanitarie monospécialistiche: tra le molteplici misure di intervento del Governo Monti in ambito sanitario ha assunto rilievo la razionalizzazione dei posti letto ospedalieri accreditati col SSR, secondo standard qualitativi, strutturali, tecnologici e quantitativi, la cui attuazione è stata demandata all'intervento regionale, previa adozione di un regolamento generale del Ministero della salute (DM 70/2015).

Il paradosso di questo caso deriva dal fatto che se a monte la Corte costituzionale (con sentenza n. 134/2006) ha assicurato che per l'adozione del regolamento fosse raggiunta l'intesa, in luogo del parere - a tutela delle stesse regioni ricorrenti, con l'obiettivo di non “erodere ogni spazio ulteriore di esercizio dell'autonomia regionale in materia di organizzazione sanitaria” e assicurare l'unitarietà dei LEA (sentenza n. 88/2003) - a valle, proprio a causa del mancato raggiungimento dell'intesa della Conferenza Stato-Regioni

su un provvedimento attuativo del Regolamento, si è determinata l'effettiva erosione dello spazio di autonomia rivendicata dalle regioni nel ricorso.

La fissazione della soglia dimensionale minima di accreditabilità e di sottoscrivibilità degli accordi contrattuali è stata rimessa, infatti, nel regolamento, all'individuazione degli elenchi relativi alle strutture monospecialistiche e alle strutture dotate di “*discipline complementari*” a cura dell'intesa Stato-Regioni.

Sul tema, considerata l'inerzia, la Regione Lazio ha fissato le discipline affini e complementari sulla base del Decreto ministeriale relativo alle specialità esercitando una discrezionalità ridotta, anche in virtù dell'assoggettamento al commissariamento; ciononostante, non a ragion veduta, il Consiglio di Stato, con le pronunce n. 4899 e 4900 del 28 giugno 2021, ha ritenuto che fosse stato violato il principio di leale collaborazione posto che “*il competente organismo (Conferenza Stato-Regioni) non ha ancora (5 anni sono evidentemente pochi!) avuto modo di pronunciarsi.*”

Il caso richiama a riflessioni concrete circa l'autonomia (differenziata) delle Regioni ai sensi dell'art. 116 Cost., nella misura in cui fosse stata richiesta e concessa sulla “tutela della salute” (ipotesi non lontana in considerazione delle proposte regionali del 2019), in rapporto alla necessità di garantire il principio di uniformità dei LEA (lettera m) del secondo comma dell'art. 117 Cost.), e a come si possa configurare la relazione tra tutela della competenza concorrente, attuazione del principio di leale collaborazione, meccanismi di effettività della tutela all'interno della sede naturale di garanzia (Conferenza Stato-Regioni) e l'esigenza di individuare strumenti di a(ttiva)zione delle responsabilità.

Questi aspetti hanno inciso e incidono in termini concreti sulle modalità con cui la Regione assicura l'assistenza nel proprio territorio, allorché la programmazione regionale riorganizza il SSR con l'obiettivo di coniugare, nell'allocazione dei posti letto, prossimità e appropriatezza.

Il secondo caso riguarda lo schema di decreto interministeriale che la legge Gelli-Bianco ha demandato al Ministero dello sviluppo economico, di concerto col Ministero della salute e dell'Economia e delle Finanze, da adottare previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, sentite le parti interessate, per la fissazione dei requisiti minimi delle polizze assicurative per le strutture sanitarie e sociosanitarie pubbliche e private e per gli esercenti le professioni sanitarie, per l'individuazione di classi di rischio, di requisiti e condizioni di analoghe misure anche di assunzione diretta del rischio, di regole per il trasferimento del rischio e dell'impatto sul fondo.

I decreti attuativi sono rivendicati da oltre 4 anni e rappresentano, anche secondo quanto avvertito dagli *stakeholders*, punto cruciale di snodo tra la tutela del danneggiato, tutela degli operatori e sostenibilità del sistema.

Il percorso si è arrestato, principalmente, a causa della previsione contenuta all'articolo 3, commi 7 e 8 dello schema originario, poi aggiornato dal Mise, di ancorare il premio della polizza alla formazione ECM. Il livello nazionale fa leva sull'opportunità di variazioni in diminuzione del premio al raggiungimento dei crediti formativi; di contro, le Regioni hanno evidenziato che i premi assicurativi vanno correlati alla

valutazione del grado di rischio, mentre la formazione va connessa al rapporto lavorativo (CCNL) e rimessa al controllo degli ordini professionali (la cui sanzione arriva fino alla sospensione dell'attività), sul presupposto che la formazione possa incentivare, ma non assicurare certamente il rispetto delle linee guida o delle buone pratiche assistenziali.

Si tratta di un'intesa non (ancora) raggiunta; lo stallo rischia di vanificare il lavoro svolto e impedisce l'attuazione di quella leale collaborazione per la quale non vi sono strumenti "coercitivi", se non politici. Quanto rappresentato ha solo l'obiettivo di fornire spunti di riflessione di come, e con quale profondità, la disciplina e il funzionamento delle Conferenza impatti in modo concreto sul tema *Salute*, sia in termini di concreta allocazione di risorse fisiche (posti letti), sia in termini di allocazione di risorse economiche.

DRAFT - Not to be quoted

Le amministrazioni alla prova dell'art. 118, comma 4, della Costituzione: le prassi per un'amministrazione condivisa - Anna Silvia Bruno, Chiara Cavallaro, Fabio Giglioni, Francesca Proia, Luca Giachi, Lucio Adalberto Caruso⁶

L'art. 118 Cost., totalmente rivisitato dalla legge cost. n. 3 del 2001, ha attribuito le funzioni amministrative ai Comuni con lo scopo di ripensare la pubblica amministrazione non più e non solo in una prospettiva declinata sul binomio “pubblico-privato”, bensì in quella del “pubblico come” apparato idoneo, funzionale a realizzare l'interesse generale e l'effettività dei diritti costituzionalmente garantiti. Questo cambiamento ha, infatti, riconosciuto, in particolare con l'ultimo comma dell'art. 118 Cost., il dovere per l'amministrazione pubblica di coniugare, secondo logiche di condivisione, l'autonomia iniziativa di cittadini singoli e associati con l'interesse generale. Così facendo, in qualche modo, il legislatore costituzionale del 2001 ha valorizzato ulteriormente il pluralismo sociale già sancito nell'art. 2 Cost. e la riforma del terzo settore del 2017 ne è un'evidente prova di attuazione. Il lavoro di ricerca svolto dà conto del fatto che questo processo di cambiamento del ruolo dell'amministrazione degli interessi generali, ancorché sia maturato nel contesto nazionale, appare assolutamente coerente anche con le politiche europee, che prevedono un ricorso sempre maggiore a iniziative che favoriscano la collaborazione tra pubbliche amministrazioni e società civile.

Al fine di verificare l'attuazione del principio anche oltre quanto previsto dal Codice del terzo Settore e dalla programmazione europea, sono state esaminate le leggi regionali esistenti che applicano l'articolo 118 comma 4 della costituzione, il livello di articolazione della legge, la presenza di un regolamento regionale qualora fosse previsto nella legge. Viene effettuata una panoramica sui temi portanti delle leggi regionali: principio di sussidiarietà, cittadinanza attiva, legame con i beni comuni, le diverse procedure per proporre domanda di collaborazione. Vengono messe in evidenza alcune criticità come la mancata attuazione di alcuni aspetti legislativi, come il ritardo nell'adozione di un regolamento regionale dove previsto dalla legge regionale o come nel caso del Lazio dove sembrano ancora mancare le procedure operative. Si segnala anche il caso di Liguria, Campania e Calabria che presentano lo stesso identico corpo di legge.

Nel contributo è altresì preso in considerazione un piccolo campione delle oltre 200 regolamentazioni comunali finalizzate alla concretizzazione della sussidiarietà orizzontale. Tali regolamentazioni sono il perimetro entro cui amministrazione e cittadinanza formalmente collaborano nella gestione di iniziative finalizzate al generale benessere della collettività. La eterogeneità e la diffusione delle regolamentazioni restituisce una certa capacità delle amministrazioni di ideare e costruire percorsi di governo delle città, e

⁶ Hanno collaborato: Anna Silvia Bruno – Univ. di Torino; Chiara Cavallaro – ISSIRFA CNR; Prof. Fabio Giglioni – Univ. La Sapienza Roma; Francesca Proia, Luca Giachi ISSIRFA CNR; Lucio Adalberto Caruso – Univ. La Sapienza Roma

delle loro peculiarità, in cui la cittadinanza diviene possibile risorsa sociale e economica. Parimenti, i casi presi in considerazione evidenziano la necessità, da parte delle amministrazioni, di agevolare e farsi carico di un cambiamento di paradigma nella modalità di governo, un cambiamento innanzitutto organizzativo, operativo e di relazione con i territori, che sappia dare concretezza al dettato costituzionale e che tuttavia risulta non sempre di facile attuazione.

In sostanza, per quanto riguarda i casi esaminati, si può dire che è ampiamente superata la fase di incertezza normativa, poiché le diverse esperienze rimandano anche una certa eterogeneità/flessibilità nella loro adozione in coerenza con le caratteristiche ed esigenze del territorio. Ciò che appare però, allo stesso tempo, è ancora un certo ritardo nel considerare questo adempimento una funzione strutturale dell'ente locale e, quindi, la cittadinanza attiva una risorsa strutturale per la stessa amministrazione. I patti di collaborazione, per altro, ampliano le potenzialità già offerte (e non ancora utilizzate nella loro completezza) dal Codice del Terzo settore ma il loro sviluppo deve prevedere lo sviluppo di alcune ulteriori funzionalità amministrative: formazione, comunicazione e valutazione.

DRAFT - Not to be quoted

I raccordi Stato- Regioni e le possibili modifiche del bicameralismo connesse alla riduzione del numero dei parlamentari - Giorgio Sobrino

1. Uno degli aspetti principali della disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative (e, "a monte", legislative) in un ordinamento decentrato, come quello italiano, è rappresentato dalle *sedes di coordinamento/raccordo* tra i diversi enti chiamati a esercitarle: Stato e Regioni in primo luogo. Come ha osservato la dottrina, la *mancata* previsione di questi raccordi costituisce forse il difetto fondamentale della riforma del Titolo V approvata nel 2001.

Durante questi vent'anni la Conferenza Stato- Regioni e gli altri organi di raccordo – regolati tuttora dal d.lgs. n. 281/1997 – hanno peraltro assunto nella prassi un ruolo sempre più importante. Ciò si deve soprattutto alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, che ha "affidato" ad essi l'attuazione del *principio di leale collaborazione*, in particolare attraverso lo strumento dell'intesa in presenza di un "indissolubile intreccio" di competenze statali e regionali, e della chiamata in sussidiarietà dell'esercizio della funzione legislativa. In dottrina sono stati tuttavia evidenziati alcuni *limiti* del "sistema delle Conferenze": difficoltà di funzionamento delle procedure e "fuga" nell'informalità; scarsa efficacia e trasparenza dei processi decisionali (gestiti al livello degli Esecutivi, anziché delle assemblee elettive); inadeguata rappresentazione degli interessi dei territori. Di conseguenza, sono state prospettate diverse proposte di riforma – a livello costituzionale e di legislazione ordinaria – volte a rimediare alla "lacuna originaria" della revisione costituzionale del 2001 e a disciplinare meglio tali organi.

2. Tra queste proposte, spicca quella (risalente al d.d.l. di riforma costituzionale del 2006, ma riproposta da ultimo nel 2020: A.C. 2422 – Ceccanti e A.S. 1825 – Parrini e Pinotti) di *costituzionalizzare* le Conferenze, quali «sed[i] per realizzare la leale collaborazione e per promuovere accordi e intese» tra gli enti costitutivi della Repubblica (nuovo art. 116-*bis* Cost.). Il discorso sulla riforma delle Conferenze si è peraltro intrecciato, in questi anni, con quello della possibile *riforma del bicameralismo* e – in particolare – della trasformazione in senso federale del *Senato* con l'ingresso al suo interno dei rappresentanti delle Regioni. La l. cost. 3/2001, com'è noto, prefigurava questa soluzione prevedendo l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie (art. 11). Il d.d.l. costituzionale del 2006 prevedeva, appunto, sia la trasformazione in senso federale del Senato che la costituzionalizzazione delle Conferenze; mentre il progetto Renzi- Boschi del 2016 si limitava al primo aspetto, sebbene l'indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali conclusasi il 13 ottobre 2016 avesse poi auspicato il mantenimento del "sistema delle Conferenze" anche in caso di introduzione del bicameralismo differenziato e dell'ingresso nel Senato dei rappresentanti delle Regioni.

3. Se nessuna di tali proposte – come pure è noto – è stata approvata dagli elettori (né l'art. 11 della l. cost. n. 3/2001 è stato finora attuato), un elemento nuovo nel dibattito in esame viene tuttavia dall'esito favorevole, invece, del *referendum* costituzionale svoltosi a settembre del 2020, che comporterà a partire dalla prossima legislatura la consistente *riduzione del numero dei parlamentari* (l. cost. n. 1/2020). Come è stato infatti osservato in dottrina, tale riduzione numerica (da 630 a 400 deputati e da 315 a 200 senatori, ai quali devono inoltre sottrarsi – ai fini che qui interessano – i membri eletti nella Circoscrizione Estero), per un verso, avrà l'effetto di *restringere la rappresentatività politica* (soprattutto se non verrà modificata l'attuale legge elettorale) e, in particolare, quella dei *territori*: specialmente le aree meno popolate e più periferiche del Paese si vedranno infatti attribuito un numero assai minore di seggi nelle Camere. Per altro verso, la riduzione stessa – quand'anche fosse seguita, come si auspica, dall'indispensabile revisione dei regolamenti parlamentari – rischia di modificare sensibilmente le modalità di funzionamento, e la stessa natura, dei due rami del Parlamento. Ciò oltretutto in un contesto, come quello determinato dall'emergenza pandemica, in cui l'“asse decisionale” della nostra forma di governo si è spostato quasi completamente sullo Stato – a discapito degli enti territoriali – e sul Governo.

4. Le possibili *implicazioni e connessioni* tra la riforma delle Conferenze, da una parte, e la – già adottata – riduzione del numero dei membri del Parlamento, dall'altra parte, paiono molteplici e meritevoli di approfondimento.

4.1. In una prima prospettiva analitica, si potrebbe ritenere che la revisione costituzionale del 2020 abbia “seppellito” definitivamente le istanze volte a far entrare nel Parlamento i rappresentanti degli enti territoriali (e delle Regioni *in primis*). Anche le riforme di “accompagnamento” – o anche definite a seconda dei punti di vista, di “contrappeso” – alla riduzione del numero dei parlamentari prospettate in dottrina nell'ultimo periodo, ed in parte in fase di discussione in Parlamento, depongono a favore di questa tesi: esse sembrano condurre il nostro sistema parlamentare verso un parlamentarismo (che è stato definito) “più che perfetto”, con la conseguente quasi completa *parificazione* di Camera e Senato, anche sotto il profilo dell'estrazione dei loro eletti (in particolare, d.d.l. costituzionale di riforma dell'art. 57 Cost. A.C. 2238 – Fornaro, che prevede la modifica della “base regionale” dell'elezione del Senato in “base circoscrizionale”: proposta che tra l'altro, secondo alcuni, renderebbe incongrua ed allontanerebbe definitivamente anche l'ipotesi dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali con i rappresentanti delle autonomie, di cui all'art. 11 della l. cost. n. 3/2001).

Se tale tendenza si concretizzasse, la costituzionalizzazione (e una disciplina più puntuale a livello di legislazione ordinaria) del “sistema delle Conferenze” resterebbe forse *l'unica* via possibile per assicurare il raccordo tra lo Stato e le autonomie territoriali: sia pure soltanto, essenzialmente, al livello dei rispettivi poteri *esecutivi* (in questo senso si muoveva una proposta presentata dal PD durante l'*iter* di discussione del d.d.l. di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari).

4.2. Da una diversa prospettiva, si potrebbe invece sostenere che l'avvenuta (e consistente) riduzione del numero dei parlamentari costituisca un'"occasione favorevole" proprio per riconfigurare la *composizione* delle due Camere e per introdurre finalmente – in questo contesto – una rappresentanza degli enti territoriali in una di esse. Ciò, evidentemente, collocherebbe il raccordo tra lo Stato e le autonomie (a partire dalle Regioni) innanzitutto nella sede primaria della *rappresentanza politica* e al livello dell'esercizio della funzione *legislativa*, come auspicato da molti. Una modifica costituzionale di questo genere potrebbe essere favorita dal fatto che, come è stato autorevolmente sostenuto in dottrina, dopo la revisione costituzionale del 2020 occorrerebbe mettere mano seriamente all'*organizzazione dei lavori* delle due Camere, attribuendo le principali funzioni di indirizzo politico al Parlamento *in seduta comune* (che sarà composto da 600 membri in tutto). In questo quadro – che è stato definito di "monocameralismo temperato" – resterebbe uno spazio per l'esercizio delle funzioni di raccordo tra lo Stato e gli enti territoriali in una delle due Camere.

Se tale soluzione venisse effettivamente perseguita, ci si potrebbe chiedere se, a quel punto, costituzionalizzare anche le (o intervenire in altro modo sulle) Conferenze. L'indagine conoscitiva parlamentare del 2016, sopra ricordata, ha sottolineato che "in tutti gli Stati composti, accanto alla Camera delle Regioni, [vi è la previsione] di strumenti di dialogo *tra governi* statali e regionali, *vere sedi di rappresentazione degli interessi territoriali*". All'opposto, la mancata costituzionalizzazione/riforma delle Conferenze, se non la loro eliminazione (che potrebbe risultare favorita dall'assenza di copertura costituzionale), nel nostro sistema comporterebbe appunto la limitazione del raccordo Stato- Regioni al livello della funzione *legislativa*: con la conseguente tendenziale esclusione dell'esercizio delle funzioni amministrative.

Bibliografia essenziale

- C. Caruso, *Cooperare per unire. I raccordi tra Stato e Regioni come metafora del regionalismo incompiuto*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1/2021, 283 ss.
- E. Cheli, *Editoriale. Dopo il referendum costituzionale. Quale futuro per il nostro Parlamento?*, in *Quaderni costituzionali*, n. 4/2020, 697 ss.
- G. D'Amico, *Il sistema delle conferenze alla prova di maturità. Gli esiti di una indagine conoscitiva*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/2017, 142 ss.
- A. Manzella, *Elogio dell'Assemblea*, tuttavia, Modena, 2020
- I. Ruggiu, *Il sistema delle conferenze ed il ruolo istituzionale delle Regioni nelle decisioni statali*, in *Le Regioni*, n. 2-3/2011, 529 ss.
- I. Ruggiu, *Il nodo del dialogo tra Senato e Conferenze*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 2/2016, 483 ss.
- C. Tubertini, *Attualità e futuro del sistema delle Conferenze*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2021, 669 ss.
- M. Volpi, *La riduzione del numero dei parlamentari e il futuro della rappresentanza*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2020, 43 ss.

GRUPPO SUL RIORDINO TERRITORIALE

(Coordinatori: Federica Fabrizzi, Tiziana Pompei; componenti: Gianmario Demuro, Tanja Cerruti, Alessandro Gentilini; Francesco Dini, Angela D’Orazio; Sabrina Iommi; Francesco Severa)

Relazione introduttiva – 13 ottobre 2021

di

Federica Fabrizzi

Sommario: 1. Premessa; 2. Le peculiarità italiane; 3. L’iperframmentazione comunale; 4. La dimensione “meso”; 5. Il livello regionale; 6. Focus: la riorganizzazione delle Camere di Commercio.

1. Premessa

L’obiettivo di questa relazione è quello di mettere in luce talune criticità relative alla attuale struttura territoriale con riferimento a 3 livelli di interesse, quello regionale, quello corrispondente alla cosiddetta “dimensione meso” (l’area vasta, che ricomprende province e città metropolitane) e quello comunale. A mo’ di premessa, va in primo luogo sottolineato come la riflessione del Gruppo di lavoro sul riordino territoriale si inserisca a pieno titolo in un convegno nel quale siamo chiamati a verificare la “tenuta” della riforma costituzionale introdotta nel 2001; se è vero, infatti, che la legge cost. n. 3/2001 non ha toccato direttamente gli articoli del testo costituzionale che disciplinano il ritaglio territoriale – segnatamente, dunque, gli artt. 132 e 133 Cost. il cui testo è quello del 1948 – è tuttavia altresì vero che la riformulazione dell’art. 114 Cost. con l’individuazione degli enti costitutivi della Repubblica, gli interventi di legislazione ordinaria che si sono succeduti nell’ultimo decennio nonché le ipotesi di riforma costituzionale hanno fortemente impattato sul tema della organizzazione territoriale e della dimensione ottimale degli enti. In quest’ottica il Gruppo di lavoro si è dato come obiettivo quello di verificare, baconianamente, cosa non sta funzionando per tentare di proporre, ove ritenuto necessario, un diverso approccio. Il dato sconcertante è che la *pars destruens* relativa alla ricognizione delle disfunzionalità si è facilmente palesata in tutta la sua evidenza. Il Gruppo di lavoro, peraltro, si è reso immediatamente conto anche di come la *pars costruens*, che dovrebbe seguire, dipenda in realtà inevitabilmente da scelte politiche: in altri termini e come si proverà ad argomentare, sui temi di geografia amministrativa e di organizzazione territoriale, ogni tassello si lega all’altro in una sorta di puzzle, per ricostruire il quale però, occorre un disegno. Quello che è mancato e manca in Italia è proprio il disegno ed in questo senso il ruolo della scelta politica – nel significato proprio e pieno di indirizzo di programma – è essenziale, perché sulla base di evidenze scientifiche possono in verità intraprendersi diverse strade, tutte percorribili e fondate.

Due delle principali esperienze empiriche in tema di riordino territoriale portate avanti negli ultimi cinque anni – il riordino delle Camere di commercio, sul quale si tornerà più diffusamente, e l’esperienza della regione Sardegna – offrono due approcci e due modalità di intervento che hanno attirato l’attenzione del gruppo di lavoro. L’esperienza del riordino delle Camere di commercio è stata lunga, assai travagliata,

calata in un primo momento dall'alto e condotta con indubbia fatica, ma con il sostanziale raggiungimento dell'obiettivo, dallo stesso sistema camerale: se questo modello abbia funzionato è probabilmente presto per dirlo, ma sul metodo utilizzato qualche riflessione si può condurre. Merita solo un cenno, invece, il caso del riordino territoriale sardo emblematico di un problema endemico italiano, quello del continuo rimescolamento delle carte in tavola: la sensazione è che più che a Bacone occorra fare riferimento a Freud e alla schizofrenia del decisore politico.

2. Le peculiarità italiane

Fra le cause del cosiddetto e ormai trentennale “declino italiano” viene di regola annoverata l'inefficienza dell'apparato amministrativo, colta essenzialmente nei termini (1) della farraginosità delle norme, e (2) dell'inadeguata produttività della struttura, causata dalle norme stesse, dalla penuria di investimenti e da ritardi tecnologico-organizzativi. Tende invece a restare nascosto un terzo ordine critico, dato dal grave scollamento fra i processi economici e sociali per come materialmente avvengono nel territorio e le forme geografiche della loro regolazione amministrativa (da quella strategica di indirizzo e programmazione a quella quotidiana della gestione dei servizi alle imprese e alle famiglie)

L'efficienza della zonizzazione di solito si conserva in modo naturale e (quasi) automatico se il *cambiamento* legato al trascorrere del tempo è per così dire *continuo* o *strutturalmente stabile*, non modifica cioè l'assetto strutturale del territorio. Ma in condizioni di *cambiamento discontinuo* (quando l'assetto strutturale del territorio si modifica) la cifra di mutamento tende a eccedere questa capacità di resilienza: ove sia mancata un'opera intelligente di adeguamento, ciò dà presto luogo a diseconomie e inefficienze, e rende urgente riarticolare la griglia amministrativa alle morfologie concretamente assunte sul territorio dai processi economici e sociali. Parafrasando Bertolt Brecht, beato il Paese che non ha bisogno di questa riarticolazione – capace dunque nel tempo di gestire adeguatamente le sollecitazioni del mutamento territoriale. Questo purtroppo non è il caso del nostro Paese, che colse tempestivamente il problema con il *Progetto '80* (Ministero del Bilancio e della programmazione economica 1969; Ruffolo, Barca 1970), ma non ha saputo affrontarlo in modo efficace nell'arco dei successivi sette decenni.

L'urgenza dell'intervento (e, naturalmente, la nostra dipendenza dal processo e dalle sollecitazioni comunitarie) non deve tuttavia far dimenticare che il problema da risolvere è del tutto endogeno e che (nonostante la cura imprescindibile degli indirizzi comunitari e il carattere sistemico della transizione digitale) non esiste un modello amministrativo esogeno al quale far riferimento.

La tabella 1 mostra con chiarezza che alla varietà fisica e demografica dei Paesi Ue corrisponde una varietà di modelli amministrativi assai più che proporzionale, tale da impedire un loro perspicuo inquadramento. Esiste senz'altro un'ovvia correlazione fra la dimensione del Paese e la numerosità dei suoi livelli amministrativi e dei relativi enti territoriali, ma la pluralità delle soluzioni è tale che ricondurle alla

nomenclatura ufficiale delle unità statistico-territoriali (come si fa in tabella) è un esercizio puramente accademico.

Tabella 1. Livelli amministrativi territoriali nei Paesi Ue (2018)

Paese	Estensione KMQ	Pop. 2018	Numerosità enti			Dimensione media (pop. 2018)		
			BASE (Lau2)	INTERM. (Nuts 3)	REGIO (Nuts 2)*	BASE	INTERM.	REGIO*
Malta	316	494.000	91	-	5	5.429	-	98.800
Lussemburgo	2.597	626.000	102	-	-	6.137	-	-
Cipro	9.250	1.140.000	19	-	6	60.000	-	190.000
Estonia	2.647	1.319.000	79	-	-	16.696	-	-
Lettonia	64.594	1.921.000	109	-	-	17.623	-	-
Slovenia	20.273	2.070.000	212	-	-	9.764	-	-
Lituania	65.200	3.437.000	60	-	10	57.283	-	343.700
Croazia	56.567	4.106.000	572	-	20	7.178	-	205.300
Irlanda	70.281	4.830.000	137	31	-	35.255	155.839	-
Slovacchia	49.037	5.445.000	2.930	79	8	1.858	68.924	680.625
Finlandia	337.706	5.522.000	311	-	19	17.756	-	290.632
Danimarca	42.938	5.806.000	99	-	5	58.646	-	1.116.200
Bulgaria	110.994	6.981.000	287	-	28	24.342	-	249.231
Austria	83.926	8.822.000	2.117	94	9	4.167	93.851	980.222
Ungheria	93.030	9.771.000	3.178	-	19	3075	-	514.263
Repubblica Ceca	78.866	10.061.000	6.250	76	14	1.610	127.354	718.642
Portogallo	92.379	10.277.000	308	-	18	33.367	-	570.944
Svezia	450.295	10.319.000	290	-	21	35.583	-	491.381
Grecia	131.942	10.768.000	325	53	13	33.132	203.170	828.308
Belgio	30.671	11.450.000	581	11	3	19.707	1.040.909	3.816.667
Paesi Bassi	41.543	17.282.000	383	-	12	45.123	-	1.440.167
Romania	238.347	19.415.000	3.186	-	41	6.094	-	473.537
Polonia	312.696	37.857.000	2.478	379	16	15.277	99.887	2.366.062
Spagna	504.645	46.866.000	8.131	52	19	5764	901.269	2.571.895
Italia	302.068	60.480.000	7.960	107	20	7.895	565.234	3.024.000
Francia	635.850	66.970.000	35.357	101	18	1.894	663.069	3.720.555
Germania	357.974	82.790.000	11.054	402	16	7.490	205.945	5.174.375
TOTALE UE27	4.186.659	451.271.000	86.561	1.383	323	5.213	250.426	1.380.034

Fonte: elab. da fonti varie

* inteso come primo livello amministrativo sub-nazionale

La geografia fisica dell'Italia, intesa nella sua veste unitaria, genera diversi vincoli alle forme territoriali dei processi e dei fenomeni. Mentre a Nord la pianura padana (il bacino idrografico del Po) dà luogo a diffuse condizioni di omogeneità interna, la parte peninsulare, sviluppata per lunghezza, è rigidamente bipartita dalla catena appenninica, che ostacola (e storicamente impedisce) l'interazione funzionale fra i versanti tirreno e adriatico. Sperimenta inoltre un rapporto fra i più elevati d'Europa fra km di costa e km quadrati di retroterra, e dunque ogni km lineare di costa ha mediamente poco spazio interno per sviluppare i propri fenomeni di organizzazione territoriale.

Un tale tipo di difficoltà (il “poco” spazio funzionale) si incontra peraltro di frequente sul territorio nazionale, in ragione del suo peculiare profilo orografico che, di nuovo con la sola significativa eccezione della pianura padana, vede rilievi montuosi o collinari praticamente in tutte le regioni. Questo tende a ostacolare le comunicazioni infraregionali, accentuando le forme di dualismo territoriale fra le rispettive aree centrali e quelle periferiche, e limita la capacità della città di regionalizzare il territorio e generare regioni urbane. Le quali di conseguenza tendono ad essere normalmente “piccole”: la cosiddetta *Italia delle cento città*, che simboleggia un Paese caratterizzato da una vasta pluralità di identità territoriali, ha precise radici ecologiche insieme e contestualmente a quelle storiche.

Questo quadro di condizionamenti fisici all'organizzazione antropica si è incrociato nel periodo unitario con l'evoluzione delle specializzazioni economiche, cui ha corrisposto (a far data dagli ultimi decenni dell'Ottocento e poi in modo intenso nel secondo dopoguerra) un processo di industrializzazione potente e fortemente discriminato per territorio. Il generalizzato fenomeno dell'urbanizzazione e della despecializzazione agricola delle economie regionali, diventato modale nel secondo dopoguerra, si è infatti accompagnato a fenomeni di reale specializzazione industriale in un numero molto limitato di regioni (nel Nord-Ovest negli anni Cinquanta e Sessanta, nel Nord-Est-Centro successivamente), mentre le altre sono diventate tributarie di lavoro e capitali e hanno sperimentato un processo di modernizzazione e deruralizzazione essenzialmente legato allo sviluppo dei mercati del lavoro terziari (pubblici o di distribuzione dei prodotti industriali realizzati altrove), con ingenti trasferimenti dello Stato e retribuzioni in costante aumento fino agli anni Settanta del secolo scorso.

La letteratura sullo sviluppo economico nazionale nella seconda metà del Novecento ha concettualizzato questa traiettoria con il passaggio dal *modello duale* di Vera Lutz (1958, 1962; Nord-Sud), dove le attività produttive *mainstreamer*, il capitale e il lavoro si concentravano nel cosiddetto “triangolo industriale”, al *modello ternario* di Muscarà-Bagnasco-Fuà (Muscarà 1976; Bagnasco 1977; Fua, Zacchia 1983). In questo modello, che tripartisce il Paese in Nord-Ovest, Nord-Est-Centro (NEC), Sud e Isole, lo sviluppo viene comandato dalla cosiddetta “Terza Italia” (il NEC, essenzialmente Emilia-Romagna, Toscana, Veneto, Marche) con un modello basato sull'industrializzazione di piccola impresa, che sostituisce quello imperniato sulla grande impresa fordista tipico delle regioni urbano-industriali di Torino e Milano. Queste

ultime iniziano nei secondi anni Settanta a despecializzarsi dall'industria, cosa che le regioni del NEC faranno con selettiva intensità dagli anni Novanta.

La cosiddetta "globalizzazione" ha ulteriormente modificato nell'ultimo trentennio questa morfologia economico-territoriale, esasperando il rapporto di ogni economia localizzata con i mercati mondiali, ciò che ha prodotto a partire dagli anni Novanta generalizzati fenomeni di despecializzazione e rispecializzazione che, come da letteratura, hanno premiato in tendenza le aree più solide, penalizzando quelle fragilmente specializzate. A questi processi hanno reagito la geografia degli investimenti, i mercati del lavoro, i flussi migratori, le scelte di sistema come quelle infrastrutturali, diversificando ulteriormente la distribuzione spaziale delle opportunità e i relativi profili di crescita o resilienza dei vari sistemi territoriali.

In sintesi più che estrema si può dire che la traiettoria repubblicana ha portato un Paese pre-moderno a un'intensa modernizzazione industriale realizzatasi con grande irregolarità geografica, e poi a una transizione post-industriale. Ciò ha sottoposto la trama delle specializzazioni territoriali a drastiche ridefinizioni, ha invertito strutturalmente il rapporto urbano-rurale, e ha conferito una particolare fisionomia al rapporto Nord-Sud, con grave debito di sviluppo delle regioni del Mezzogiorno (va messo in evidenza che questo si configura all'esame obiettivo come il principale punto di crisi del Paese unitario, sebbene la storica questione meridionale sia stata soppiantata nell'ultimo quarto di secolo dalla *questione settentrionale*).

3. L'iperframmentazione comunale

L'eccesso di frammentazione dei governi locali e la conseguente presenza di enti di piccolissime dimensioni, non in grado di soddisfare adeguatamente i bisogni delle comunità di riferimento, sono un problema storico del sistema amministrativo italiano (ma non solo), denunciato fin dall'unificazione nazionale, che non ha ancora trovato un'adeguata soluzione strutturale, pur avendo fatto registrare più di recente alcuni successi.

I numeri sono noti: i Comuni italiani erano 7.720 nel 1861, e la maglia fu giudicata già allora iperframmentata. Le riforme auspicate non trovarono però adeguata attuazione, visto che nel 1921 il loro numero aveva superato la soglia di 9mila. Il regime fascista impose molte fusioni, riducendo di circa 2mila unità il numero dei governi locali, provocando però come reazione le numerose scissioni del dopoguerra, che si sommarono al processo di urbanizzazione. Nel 1961 si contavano pertanto 8.035 comuni e questo dato è rimasto sostanzialmente stabile fino alle riforme del 2014, che hanno condotto ai 7.904 Comuni attuali.

La storia difficile delle tortuose riforme in materia di unione e fusione di comuni non deve essere qui ripercorsa; più utile, forse, evidenziare quelli che sono i principali costi a carico della collettività

dell'eccesso di frammentazione e, dunque, le ragioni di natura economica a favore della modernizzazione della maglia amministrativa.

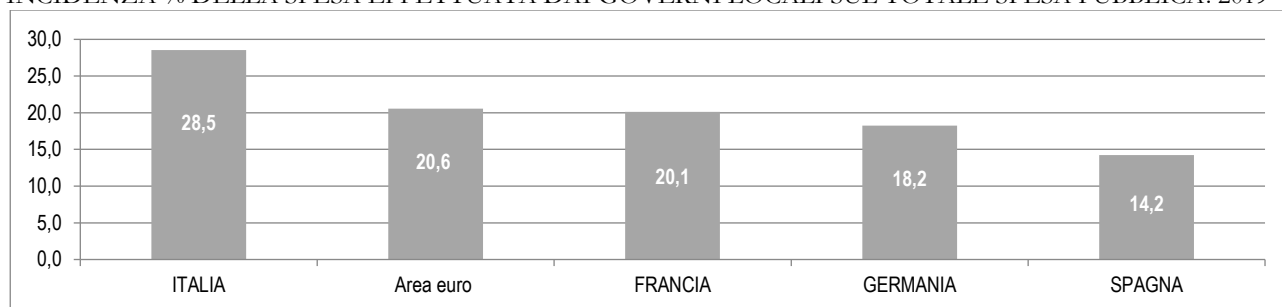
I costi associabili alla frammentazione dei governi locali attengono sia a questioni di efficienza, ovvero alla necessità di evitare la moltiplicazione dei costi fissi di funzionamento quando non strettamente necessari, sia a questioni di efficacia, vale a dire il bisogno di garantire la capacità finanziaria e di dotazione di competenze, indispensabili per lo svolgimento delle funzioni assegnate.

Tradizionalmente, le criticità più importanti su entrambi gli aspetti sono associate ai Comuni di piccola dimensione demografica, perché è evidente che sotto una certa soglia dimensionale il costo fisso di funzionamento della struttura assorbe una quota molto importante delle risorse disponibili -che vengono così sottratte al finanziamento dei servizi ai cittadini-, ma soprattutto che i micro-enti non hanno disponibilità sufficiente di personale e di competenze per lo svolgimento delle funzioni di cui sono titolari. Relativamente meno noti, sono invece i costi associati alla presenza di enti, anche di dimensioni medio-grandi, i cui confini “tagliano” sistemi economici territoriali fortemente integrati, imponendo dunque una cesura amministrativa a territori che sono un unicum dal punto di vista economico e sociale. E' questo il caso, ad esempio, di Comuni che si sono progressivamente saldati con la crescita dell'urbanizzazione e/o che hanno accresciuto gli interscambi giornalieri grazie al miglioramento del sistema dei trasporti, come è evidente per le maggiori aree metropolitane.

Il vero punto critico è pertanto lo scarto crescente che si registra, tra una maglia amministrativa storica che è rimasta pressoché immutata, a fronte di una società, che grazie a industrializzazione, abbandono delle campagne, urbanizzazione e progresso tecnologico ha cambiato profondamente la sua distribuzione territoriale e il suo funzionamento⁷. Questo progressivo allontanamento tra “città *de jure*” e “città *de facto*”, tra ambiti territoriali su cui si esercita l'azione di governo locale e ambiti in cui insistono le relazioni socio-economiche è tanto più importante, quanto maggiore sono le funzioni affidate alla scala locale. Come mostra il grafico 1, in Italia i governi locali gestiscono una parte importante della spesa pubblica, pari al 28,5% del totale contro il 21% della media dell'area euro (sul totale locale, il 30% è gestito dai Comuni e il 70% dalle Regioni), per cui frammentazione e sottodimensionamento hanno effetti negativi non trascurabili sul sistema di allocazione delle risorse.

⁷ Un ruolo cruciale è svolto chiaramente dalla forte crescita del sistema di comunicazione e trasporto. Grazie al progresso tecnologico si è passati da una mobilità quotidiana di brevissimo raggio, perché realizzata a piedi o a cavallo, a tragitti pendolari molto lunghi, che arrivano anche ad un'ora di tempo di spostamento in automobile o in treno. L'ampliamento dei bacini territoriali delle attività quotidiane è chiaramente mostrato dai Sistemi Locali del Lavoro (SLL) calcolati da Istat ad ogni censimento sulla base dei flussi pendolari: nel 2011 l'Italia è risultata divisa in 611 SLL a fronte di 8.092 Comuni.

Grafico 1
INCIDENZA % DELLA SPESA EFFETTUATA DAI GOVERNI LOCALI SUL TOTALE SPESA PUBBLICA. 2019

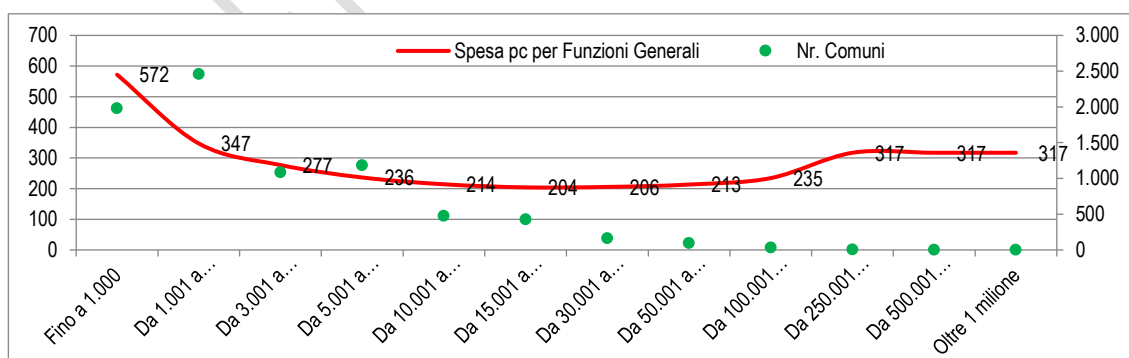


Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Il problema della perdita di efficienza è chiaramente evidenziato nel grafico 2, in cui i comuni di taglia demografica inferiore mostrano più elevati costi fissi di funzionamento della struttura, qui approssimati con la spesa corrente pro-capite per funzioni generali. Tale voce di spesa è pari, infatti, a 572 euro per abitante negli enti fino a 1.000 residenti, per poi scendere velocemente fino a toccare il livello minimo in corrispondenza della classe fra 15mila e 30mila abitanti (204 euro pc). L'importo torna in parte a crescere in corrispondenza dei grandi comuni (popolazione superiore a 250mila abitanti), che hanno tuttavia strutture e funzioni molto più complesse.

L'esito di questa distribuzione della spesa per funzioni generali è, da un lato la moltiplicazione dei costi fissi e dunque una spesa nazionale complessivamente più elevata⁸, dall'altro la cattiva allocazione delle risorse presso ciascun ente, poiché una quota importante della disponibilità è necessaria per l'adempimento delle funzioni organizzative di base e viene pertanto sottratta al finanziamento dei servizi alla popolazione e alle imprese.

Grafico 2
ITALIA. Spesa CORRENTE PRO-CAPITE per funzioni generali per classe demografica del Comune (sulla scala dx nr. Comuni). 2019



Fonte: elaborazioni su dati Aida PA- Conti Consuntivi dei Comuni

⁸ Quello dei costi fissi di funzionamento di ciascuna struttura è un problema ben noto anche alle imprese, in fase di organizzazione della produzione. La previsione di un numero troppo elevato di unità produttive di piccola dimensione, quando non strettamente necessario alle esigenze del processo produttivo, implica, infatti, una perdita secca di efficienza. Il ragionamento può essere esteso agli enti locali in quanto "produttori" di servizi pubblici (Cfr. S. Iommi, D. Marinari, I costi evitabili della frammentazione del governo locale in Italia, 2014, IRPET, Firenze).

Vi è poi la parte di costi indiretti, cioè non immediatamente quantificabili nei bilanci consuntivi, ma incidono in modo negativo sull'efficacia dell'azione dei governi locali. Come riscontrabile dalla tabella 3, i comuni di piccola dimensione, soffrono in genere della sottodotazione di risorse umane, in particolar modo di quelle qualificate e specializzate, caratteristica qui approssimata con la quota % dei laureati sul totale degli occupati. L'alta età media del personale, inoltre, può essere assunta come *proxy* della presenza di competenze obsolete che rendono difficile la programmazione di attività strategiche innovative. Quest'ultimo è in realtà un problema diffuso in tutto il settore pubblico, a causa dei ripetuti blocchi del turnover, ma negli enti di minori dimensioni l'età elevata è di solito associata a titoli di studio e inquadramenti più bassi.

Tabella 3

ITALIA. CARATTERISTICHE DEL PERSONALE DIPENDENTE PER CLASSE DIMENSIONALE. 2018

Classe demografica	Nr. medio occupati	Età media degli occupati	% occupati con laurea e +
1_Fino a 1.000	4	51,5	17,4
2_Da 1.000 a 3.000	10	52,5	18,3
3_Da 3.000 a 5.000	18	52,4	20,2
4_Da 5.000 a 10.000	31	52,4	23,2
5_Da 10.000 a 15.000	54	52,7	24,5
6_Da 15.000 a 30.000	95	52,6	25,4
7_Da 30.000 a 50.000	189	53,1	25,2
8_Da 50.000 a 100.000	356	53,3	24,0
9_Da 100.000 a 250.000	1.002	52,5	27,4
10_Da 250.000 a 500.000	2.862	52,7	27,9
11_Da 500.000 a 1 milione	6.660	52,0	19,2
12. Oltre 1 milione	18.809	51,0	25,8
TOTALE	44	52,3	23,9
Media Comuni fino a 10.000	16	52,2	20,7

Fonte: elaborazioni su dati Conto del Personale

Vi sono poi evidenze empiriche che mostrano chiaramente come i piccoli comuni incontrino grandi difficoltà a svolgere alcuni compiti di loro competenza, come la pianificazione territoriale, che avviene con tempi mediamente più lunghi o come l'accesso ai fondi strutturali europei, di solito di fatto precluso. Le evidenze empiriche sui costi collettivi associati all'iperframmentazione dei governi locali sono ormai ben note e documentate, mentre più incerte restano le soluzioni praticabili. Ognuna di quelle fin qui sperimentate ha, infatti, aspetti favorevoli e criticità.

In sintesi, si dispone di tre tipi fondamentali di intervento: a) la differenziazione delle funzioni assegnate sulla base della taglia dimensionale degli enti e della conseguente capacità organizzativa e gestionale; b) la cooperazione, coercitiva o incentivata, tra gli enti esistenti; c) la fusione, incentivata, degli enti esistenti.

La prima soluzione è più facile da adottare quando utilizzata in senso premiale invece che punitivo (se l'ente riesce ad accrescere la sua taglia ottiene funzioni aggiuntive, come nel caso dell'intercomunalità francese), ma può essere introdotta anche in senso opposto. Il secondo tipo di intervento ha risultati apprezzabili solo a condizione di sfociare in collaborazioni durature (almeno decennali), su funzioni significative (ad esempio, la programmazione territoriale, le entrate fiscali, ecc.) e su ambiti territoriali adeguati. L'ultima soluzione, quella della fusione tra enti, è in linea teorica la soluzione di *first best* in quanto modifica stabilmente l'architettura istituzionale nella direzione necessaria. Anche in questo caso, tuttavia, l'ambito territoriale-dimensionale di arrivo deve essere adeguato, altrimenti si tratta di processi onerosi che restano lontani dalla soglia dimensionale minima necessaria per ottenere ritorni significativi in termini di economie di scala e rafforzamento della capacità istituzionale.

E' bene sottolineare, inoltre, che i risultati sono condizionati da molte variabili di contesto. Ad esempio, le fusioni comunali sono decisamente decollate, quando si è verificata la coincidenza tra politiche di austerità, che hanno tagliato le risorse disponibili, perdita di consenso da parte degli attori istituzionali, e introduzione di generosi incentivi, anche nella forma di allentamento di alcuni vincoli normativi.

In generale, tuttavia, in letteratura si afferma che le riforme sono più facili da attuare nelle fasi di espansione economica, con risorse a disposizione, piuttosto che in quelle di austerità e di tagli, che di solito incontrano molta resistenza. A questo proposito, è evidente che l'attuale fase di forte rilancio degli investimenti con disponibilità straordinaria di risorse, potrebbe essere sfruttata anche al fine di razionalizzare la maglia del governo locale, ad esempio, condizionando l'accesso ad alcune risorse aggiuntive all'adesione a forme stabili di collaborazione sovracomunale.

4. La dimensione "meso"

L'istituzione delle Province del 1861 costituisce l'unico e il solo *progetto territoriale* espresso dal nostro Stato unitario nei suoi 162 anni di vita. Con la discontinuità repubblicana, infatti, l'assetto provinciale viene individuato come l'elemento di continuità amministrativa, gestendone le sollecitazioni che provengono dal territorio attraverso l'esclusivo ricorso al consueto modello della partenogenesi, che porterà il numero delle province in epoca repubblicana a superare il centinaio.

Tabella 2. Distribuzione demografica province italiane* al 01.01.2021 (Istat)

FASCIA DEMOGRAFICA	Num.	residenti	Dettaglio**
da 4.000.000	1	4.227.588	Roma
da 3.000.000 a 3.999.999	2	6.267.479	Milano, Napoli
da 2.000.000 a 2.999.999	1	2.212.996	Torino
da 1.000.000 a 2.000.000	7	7.945.916	Brescia, Bari, Salerno, Bergamo, Palermo, Catania, Bologna
da 750.000 a 999.999	11	9.662.582	Firenze, Padova, Verona, Caserta, Varese, Treviso, Monza-Brianza, Vicenza, Venezia, Genova, Lecce
da 500.000 a 749.999	15	8.731.384	Modena, Cosenza, Perugia, Messina, Foggia, Como, Cuneo, Latina, Taranto, Trento, Pavia, Bolzano, Reggio C., Reggio E., Udine
da 400.000 a 499.999	11	4.769.368	Sassari, Frosinone, Ancona, Parma, Cagliari, Agrigento, Trapani, Pisa, Alessandria, Avellino, Mantova
da 300.000 a 399.999	24	8.029.443	Forlì-Cesena, Siracusa, Ravenna, Barletta-A.-T., Brindisi, Lucca, Chieti, Novara, Pesaro-Urbino, Potenza, Cremona, Catanzaro, Ferrara, Sud Sardegna, Arezzo, Rimini, Lecco, Livorno, Ragusa, Pescara, Pordenone, Macerata, Viterbo, Teramo
da 200.000 a 299.999	19	4.558.798	L'Aquila, Pistoia, Piacenza, Benevento, Savona, Siena, Prato, Caltanissetta, Rovigo, Trieste, Lodi, Terni, Grosseto, La Spezia, Campobasso, Asti, Imperia, Ascoli, Nuoro
da 150.000 a 199.999	13	2.209.390	Belluno, Matera, Massa-Carrara, Sondrio, Biella, Fermo, Vercelli, Crotone, Enna, Verbano-Cusio-Ossola, Oristano, Vibo Valentia, Rieti
Da 100.000 a 149.999	2	260.704	Gorizia, Aosta
< 100.000	1	81.918	Isernia
TOTALE	107	59.257.566	

* per "province" vengono qui considerati cento enti amministrativi di secondo livello (80 province, 14 città metropolitane e 6 liberi consorzi comunali in Sicilia), le due Province Autonome in Trentino-Alto Adige e (a fini di completezza statistica) le cinque province attualmente soppresse in Friuli Venezia Giulia e Valle d'Aosta.

** ordinate per numero di abitanti

Deriva da questo, insieme alla crescente incongruenza del ritaglio amministrativo-territoriale alla configurazione reale dei processi, la considerevole eterogeneità del nostro tessuto provinciale, che vede unità NUTS 3 oscillanti da meno di 150.000 a più di 4 milioni di abitanti (tabella 2), da più di 7.000 a meno di duecento kmq, da densità inferiori a 200 ab/kmq ad altre dieci volte maggiori, da collezioni di meno di 50 comuni a oltre 300, affrontando esigenze sideralmente differenti con i medesimi strumenti amministrativi.

Con sostanziale accordo in letteratura, la geografia funzionale di un'entità territoriale viene da tempo individuata e descritta attraverso la mobilità pendolare per motivi di lavoro. Con tale procedura l'US Bureau of the Census ha identificato le *Standard Metropolitan Statistical Areas* (ossia i sistemi urbani) degli Stati Uniti a far data dagli anni Quaranta del secolo scorso, e l'Istat ha identificato dagli anni Ottanta i

Mercati Locali del Lavoro (MLL, oggi SLL, *Sistemi Locali del Lavoro*), zonizzando integralmente il territorio nazionale. Queste procedure sono largamente applicate negli studi regionali, ed Eurostat in particolare ha mutuato dall'Istat la metodologia SLL per individuare a livello comunitario le MLA, *Market Labour Areas*, che zonizzano integralmente il territorio comunitario. Secondo l'adeguamento Istat 2019 dei dati censuari 2011, gli oltre 7.900 comuni italiani sono aggregati in 612 SLL, con una numerosità media di 13 unità comunali per SLL (<https://www.istat.it/it/informazioni-territoriali-e-cartografiche/sistemi-locali-del-lavoro/dimensione-e-ambito-territoriale>).

Questi 612 sistemi territoriali corrispondono alla forma geografica della struttura produttiva del Paese (poiché fotografano la concentrazione dei posti di lavoro), e ne riproducono pertanto l'eterogeneità: quattro si collocano al di sopra di un milione di abitanti (Milano, Roma, Napoli e Torino), e insieme regionalizzano oltre 400 comuni; undici si collocano fra mezzo milione e un milione di abitanti (in ordine decrescente per popolazione Palermo, Bologna, Bergamo, Bari, Firenze, Catania, Padova, Busto Arsizio, Venezia, Como, Cagliari), regionalizzando quasi 500 comuni; ventiquattro hanno una popolazione fra i 250mila e i 500mila abitanti, e ottantotto fra 100mila e 250mila abitanti. Ciò significa che l'80% dei 611 SLL individuati ha meno di 100mila abitanti.

La zonizzazione funzionale mostra, come da attese, numerosi fenomeni organizzativi che bypassano i limiti provinciali e regionali. Un SLL su dieci (56) integra comuni di due regioni, e in due casi (Voghera e Melfi) di tre. Quasi un terzo degli SLL italiani lega funzionalmente comuni di più province (due in 163 casi e tre in 21, mentre del tutto singolare è il caso del SLL di Milano, che corrisponde alla sua *area metropolitana* [diversa dalla *Città Metropolitana* ex Provincia] composta da 174 comuni appartenenti a ben sette delle 12 attuali province lombarde – ma ciò deriva dalla straordinaria potenza gravitazionale del mercato del lavoro milanese).

La rottura dei limiti geografico-amministrativi coinvolge direttamente le due tipologie di SLL più strategiche, quelle dei mercati locali del lavoro manifatturieri (i *Distretti industriali*) e quelli dei mercati del lavoro terziario urbano di maggiori dimensioni, dove si localizzano le funzioni commerciali e di servizio più qualificate e a maggior intensità tecnologica, identificati dalle rispettive città capoluogo di provincia (ma, in taluni casi, anche da centri urbani non sede di provincia)

Mentre i distretti industriali vengono identificati dall'Istat dalla presenza della specializzazione industriale e di un mercato del lavoro localizzato (tanto che coincidono con un SLL o possono aggregarne), i principali mercati urbani del lavoro vengono identificati a scala comunitaria [individuate dall'OCSE-OECD (<https://stats.oecd.org/viewhtml.aspx?datasetcode=CITIES&lang=en#>) e con procedura comune da Eurostat (http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=urb_lpop1&lang=en)] attraverso la rilevazione di FUA, *Functional Urban Regions*, anch'esse basate sui movimenti pendolari e su alcuni vincoli dimensionali. Le FUA a loro volta vengono distinte sulla base di criteri dimensionali in:

- *Small urban areas - Small FUAs*, con popolazione fra 50.000 e 200.000 abitanti;

- *Medium-sized urban areas - Medium-sized FUAs*, con popolazione tra 200.000 e 500.000 abitanti;
- *Metropolitan areas - Metropolitan FUAs*, con popolazione tra 500.000 e 1,5 milioni di abitanti;
- *Large metropolitan areas - Large Metropolitan FUAs*, con una popolazione superiore a 1,5 milioni di abitanti.

Per quanto riguarda il nostro Paese le FUA risultano essere 84, e precisamente quattro *Large Metropolitan Areas* (Milano, Napoli, Roma, Torino), 21 *Metropolitan Areas*, 42 *Medium Sized Areas* e 17 *Small Areas*. E' da notare che una delle *Medium Sized Areas* e ben nove delle *Small Areas* non sono capoluogo di provincia. Ciò significa che solo 74 dei 107 capoluoghi di provincia del Paese generano, secondo questi parametri, una regione urbana funzionale.

Questa suddivisione dimensionale delle aree urbane consente di intravedere la natura fortemente gerarchica degli assetti territoriali. Un'approssimazione che permette di avvicinarla ulteriormente è resa possibile dall'aggiornamento (1999) del "compianto" *Progetto 80* e vede la presenza di 37 regioni urbane, 9 delle quali concentriche (ossia basate su un solo centro), 23 policentriche e 5 diffuse. Questo quadro è stato rivisitato dalla Società Geografica Italiana (2014) che ha ridotto la numerosità a 35, individuando 15 aree metropolitane, 50 poli urbani e 282 comunità territoriali.

Dal quadro appena descritto è facile comprendere come l'intervento normativo in materia di città metropolitane – segnatamente la legge 56/2014 e la decisione di far coincidere il territorio delle istituende Città metropolitane con quello della soppressa circoscrizione provinciale - sia stato fondato su presupposti poco collegati alla realtà funzionale.

La metropolitaneità richiama la condizione di area interconnessa⁹ di un determinato territorio, anche a prescindere dai confini territoriali degli enti che lo governano, nell'ambito dello sviluppo territoriale.

Quindi le scelte di governo che interessano le frazioni e l'interezza del territorio sono tra loro necessariamente connesse e devono assumere un modello organizzativo che comprenda sia le esigenze "micro-territoriali" che quelle "macro", ossia metropolitane.

La "metropolitaneità" necessita di modelli di governo di area vasta orientati ad un policentrismo funzionale in grado di governare flussi interconnessi di interdipendenza attraverso modelli diversi, che possono riferirsi sia alla presenza di un unico ente territoriale coincidente con il territorio indentificato come "metropolitano", sia a modelli di coordinamento orizzontale o verticale con la presenza di più livelli di governo.

Nell'intento originario implicito nel processo di riordino territoriale connesso alla riforma costituzionale del 2016 (che includeva, come noto, la contestuale eliminazione delle Province dal Titolo V e della quale

⁹ La legge 142/1990 (art.17 comma 1) parlava di "rapporti di stretta integrazione [fra comune centrale e gli altri comuni] in ordine alle attività economiche, ai servizi essenziali alla vita sociale, nonché alle relazioni culturali e alle caratteristiche territoriali"

la Legge Delrio costituiva un passaggio intermedio) l'organizzazione territoriale del paese avrebbe visto le Città metropolitane uniche entità di area vasta definite a priori e con funzione strategica, lasciando la costruzione di enti intermedi e la loro regolazione alle singole regioni. La mancata conferma referendaria ha creato una condizione di incertezza sul ruolo degli enti di area vasta, ma anche sulla cornice adeguata all'interno della quale promuovere l'approccio funzionale fortemente raccomandato nella definizione di strategie territoriali nel contesto della governance multilivello richiesta dall'Unione europea, in particolare nell'ambito della politica di coesione.

Rispetto alle città metropolitane, così come previste dalla legge 56/2014, è possibile individuare, dunque, oggi tre gruppi di regioni corrispondenti a tre diverse situazioni: le dieci regioni che ospitano una Città metropolitana (Piemonte-Lombardia-Veneto-Liguria-EmiliaRomagna-Toscana-Lazio-Campania-Puglia-Calabria); le cinque regioni che non la ospitano (Marche- Umbria-Abruzzo-Molise-Basilicata); le cinque regioni a statuto speciale (Val d'Aosta-Trentino Alto Adige-Friuli Venezia Giulia-Sicilia-Sardegna) libere di recepire “i principi generali della legge in conformità ai rispettivi statuti” (comma 5). Questa tripartizione, oltre a influenzare i processi di evoluzione territoriale delle aree urbane, delle aree cosiddette interne e del nostro Paese nel suo complesso, interroga diversamente gli spazi regionali:

- nelle regioni con Città metropolitana, si pone la questione del rapporto di quest'ultima con la Regione in quanto ente e con le altre aree vaste provinciali; ma più generalmente la questione della regionalizzazione dell'urbano e della valutazione di processi, progetti e politiche a scala metropolitana che eludono l'ente istituzionale (e con essa l'intelligenza delle forme della rappresentanza e della loro crisi, come anche la discussione dei meccanismi di rappresentazione del fatto urbano);
- nelle regioni “senza”, dal sistema urbano duale (Umbria-Molise-Basilicata) o policentrico ma gerarchico (Marche-Abruzzo), si pongono in sostanza le medesime questioni, scalarmente ridefinite, ma con l'assenza della nuova forma amministrativa metropolitana, in un quadro nel quale ogni esperienza regionale pare presentare forti tratti di singolarità;
- forti tratti di singolarità che pure caratterizzano l'esperienza delle regioni a statuto speciale, per la libertà consentita dalla Legge 56/2014 con la quale costoro stanno muovendosi nella numerosità delle Città metropolitane, nell'intercomunalità e nella soppressione-declassamento delle Province.

5. Il livello regionale

Se, come detto, tanto il mantenimento della griglia provinciale, quanto l'istituzione delle Città metropolitane sono processi avvenuti in assenza di un disegno complessivo razionale, anche l'altro momento (politicamente e normativamente) rilevante dato dall'introduzione delle Regioni nell'ordinamento costituzionale in occasione della grande discontinuità repubblicana, è avvenuto senza alcuna progettualità analitica e pratica, con l'assegnazione della dignità regionale ai *compartimenti statistici*

individuati nel 1863 dagli editori del primo *Annuario Statistico Italiano* al mero fine della gestione di una matrice di 60 righe senza il conforto di excel. Cassati dalle edizioni dei cinquant'anni successivi in quanto pericolosamente assonanti con i vecchi assetti pre-unitari, furono recuperati a partire dall'*Annuario del Censimento 1911*, quando evidentemente si ritenne questo pericolo scampato. Furono assunti dai Costituenti nonostante le suppliche contrarie, probabilmente perché la sostituzione della monarchia con la Repubblica, l'introduzione della democrazia parlamentare con suffragio universale e l'incipiente guerra fredda parvero una soma già sufficiente sulle giovani spalle di Stato e di Nazione.

Mentre le vicende complicate e ritardate dell'attuazione dell'ordinamento regionale appartengono alla nostra storia politico-amministrativa, lo zoning regionale può pertanto pacificamente leggersi, al pari di quello provinciale, in termini strettamente conservativi e a-progettuali. E deriva da questo (precisamente dalla scelta di prendere per "regioni" compartimenti individuati sulla demografia, sull'economia e sugli assetti regionali di metà Ottocento [oltre che sulla storia, sulla tradizione e sulla fantasia degli autori]) la considerevole eterogeneità del nostro ordito regionale, che vede unità NUTS 2 oscillanti da quasi 10 milioni a meno di 300.000 abitanti e da oltre 25.000 a meno di 5.000 kmq, eterogeneità aggravata dalla presenza di cinque regioni a statuto speciale, storicamente giustificabili allora e fonte oggi di problematicità crescenti.

La numerosità delle regioni non è questione del tutto scempra da una dimensione tecnica (per soglie dimensionali della programmazione e dell'organizzazione di servizi), ma è essenzialmente politica, dipendendo in buona sostanza dal rapporto fra i poteri e dall'idea di Paese che si ritiene desiderabile. E' anche questione delicata, se si tiene conto dei sensi di appartenenza che i "compartimenti statistici" inventati da Pietro Maestri e Cesare Correnti sono stati capaci di generare da quando, negli anni Settanta, alle "regioni costituzionali" si è iniziato a dare attuazione.

Oltre alla suddivisione in ordinarie e speciali (che si rivela peraltro non esaustiva in quanto quella delle Regioni a statuto speciale si presenta a sua volta come una categoria disomogenea), le Regioni italiane risultano, dunque, molto diverse fra loro quanto a dimensioni territoriali, struttura morfologica, numero di abitanti e, naturalmente, parametri economici. Differenti sono poi anche altri aspetti strettamente collegati all'esercizio delle funzioni amministrative, come la numerosità dei Comuni e la loro concentrazione e distribuzione sul territorio regionale.

Alla luce di tali profonde e radicate differenze, un migliore funzionamento e rendimento del sistema regionale presupporrebbe in alcuni casi una loro attenuazione, che, passando innanzitutto attraverso una ridefinizione dei confini degli enti infrastatali di maggiori dimensioni, conduca eventualmente alla fusione di alcuni di essi. Questa soluzione, che porterebbe a una maggiore omogeneità nelle dimensioni e quindi, presumibilmente, nella possibilità di fare fronte alle funzioni, è però notoriamente di assai difficile praticabilità, in quanto, oltre a richiedere una revisione costituzionale, si scontrerebbe sul piano

politico con la volontà delle popolazioni che s'identificano nell'appartenenza a quello che, oramai da decenni, costituisce il territorio della loro comunità regionale di riferimento.

Sembrano allora possibili due diverse soluzioni.

La prima è quella di accentuare le differenze, già presenti, fra le Regioni, sia in attuazione del vigente dettato costituzionale (che prevede l'ispirazione ai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza), sia rendendo operativo il controverso art. 116, c. 3, Cost., la cui attuazione porterebbe alla creazione di una terza tipologia di Regioni, quelle c.d. "differenziate", che affiancherebbero le speciali nel discostarsi dalla disciplina unitaria prevista dal Titolo V, in un risultato complessivo che presenta però notevoli incertezze quanto al suo rendimento, soprattutto in relazione alle Regioni che rimarrebbero "ordinarie *tout court*".

Questa direzione era peraltro prospettata anche negli atti prodromici a eventuali richieste di differenziazione approvati da alcune Regioni, soprattutto centrali, dopo l'avanzamento delle richieste di attuazione dell'art. 116 c. 3 Cost. presentate da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna.

La seconda soluzione sarebbe quella di favorire, sempre in un'ottica di differenziazione e di esercizio di maggiori competenze da parte delle Regioni, una sorta di unione fra le stesse, anche solo al fine dello svolgimento di determinate prerogative. Si tratterebbe quindi di dare vita a una sorta di macroregioni funzionali, la cui base giuridica potrebbe essere costituita dalle intese previste dall'art. 117, c. 8, Cost., come peraltro da tempo indicato da quella dottrina che si interroga sulle modalità di attuazione di tale disposizione.

E' evidente come entrambe le soluzioni prospettate (la prima delle quali si suddivide a sua volta in una duplice prospettiva) prestino il fianco a numerosi elementi di criticità e richiedano uno sforzo importante al legislatore (e ai legislatori, nel caso delle intese), chiamato a definirne con la maggiore precisione possibile i profili attuativi.

6. Focus: il riordino delle Camere di Commercio

Il decreto legislativo 25 novembre 2016 n. 219, all'art. 3 ha attribuito all'Unioncamere il compito di formulare al Ministero dello Sviluppo economico - entro il termine di 180 giorni dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, ossia entro l'8 giugno 2017 - una proposta riguardante la rideterminazione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di Commercio, per ricondurne il numero complessivo entro il limite di 60 (articolo 3, comma 1), nonché:

- un piano complessivo di razionalizzazione e riduzione delle aziende speciali mediante accorpamento o soppressione (articolo 3, comma 2, lettera b);
- un piano complessivo di razionalizzazione delle sedi delle singole camere di commercio e delle Unioni regionali (articolo 3, comma 2, lettera a);

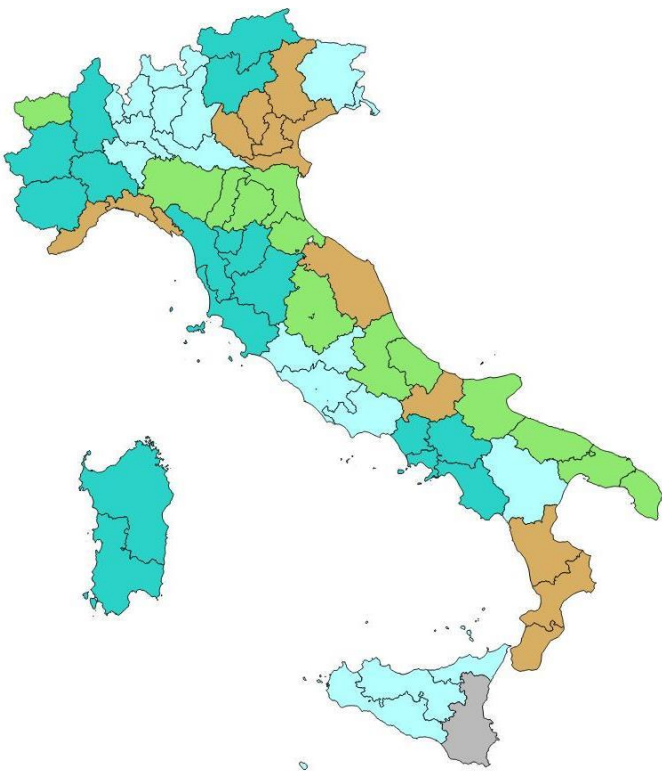
- un piano complessivo di razionalizzazione organizzativa (articolo 3, comma 3), contenente il riassetto degli uffici e dei contingenti di personale, la conseguente rideterminazione delle dotazioni organiche, nonché la razionale distribuzione del personale dipendente delle camere di commercio.

Unioncamere ha dunque avviato un percorso per presentare la proposta finalizzata a ricondurre il numero complessivo a non più di 60 (era, quindi, possibile anche meno di 60), accorpando - a norma del comma 1 - le Camere di commercio nei cui registri delle imprese fossero iscritte o annotate meno di 75.000 imprese e unità locali, secondo i criteri di seguito elencati:

1. gli accorpamenti dovevano essere proposti solo nella stessa regione e, salvo motivate eccezioni, le circoscrizioni da accorpare devono essere limitrofe (lettera a);
2. le camere di commercio con più di 75.000 imprese ed unità locali si potevano inserire in accorpamenti ove non ci fossero altre adeguate soluzioni di accorpamento all'interno della medesima regione (lettera a);
3. occorreva comunque garantire almeno una camera di commercio per regione, indipendentemente dal numero delle imprese e unità locali iscritte o annotate nel registro delle imprese (lettera b). Di conseguenza, venivano considerate camere uniche in Valle d'Aosta, in Umbria, in Molise, in Basilicata;
4. bisognava tener conto necessariamente degli accorpamenti già approvati al 22 agosto 2015, data di entrata in vigore della legge 7 agosto 2015, n.124, cioè la legge delega dalla quale prendeva le mosse la riforma camerale. Ciò implicava che tali camere di commercio (nello specifico: Venezia Rovigo Delta Lagunare; Palermo-Enna; Agrigento - Caltanissetta - Trapani; Maremma e Tirreno; Treviso- Belluno; Riviera di Liguria – Imperia, La Spezia, Savona; Venezia Giulia; Biella- Vercelli) potessero essere assoggettate a ulteriori accorpamenti solo se le camere interessate avessero manifestato una simile intenzione (lettera f);
5. tener conto necessariamente degli accorpamenti già approvati con decreto ministeriale all'entrata in vigore del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 219 (Camera di commercio Metropolitana di Milano – Monza-Brianza – Lodi; Chieti e Pescara; Irpinia-Sannio – Avellino e Benevento; Romagna - Forlì-Cesena e Rimini), da rivedere solo nel caso non si fosse riusciti a raggiungere il numero di 60 camere di commercio (lettera f). Tra questi accorpamenti rientra anche quello di L'Aquila e Teramo, che ha dato origine alla camera di commercio del Gran Sasso d'Italia, istituita con DM 27 gennaio 2017;
6. era possibile mantenere la camera di commercio nelle province autonome (è il caso di Trento e Bolzano, che beneficiano anche di una copertura di carattere costituzionale) e nelle aree metropolitane (Milano, Torino, Genova, Venezia, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Reggio Calabria, Palermo, Messina, Catania, Cagliari); in entrambi i casi, non c'erano criteri da

- considerare, per cui l'unico vincolo riguardava il rispetto del numero massimo di 60 camere (lettera c);
7. si poteva istituire una camera di commercio per specificità geo-economiche dei territori e delle circoscrizioni territoriali di confine (lettera d) solo se era comprovata la rispondenza a criteri di efficienza ed equilibrio economico. Si trattava, in questo caso, necessariamente della costituzione di una nuova camera di commercio per accorpamento, ma non a norma della lettera a);
 8. si potevano mantenere camere di commercio nelle province montane (legge 56/2014, articolo 1, comma 3) e nei territori montani delle regioni insulari privi di adeguate infrastrutture e di collegamenti pubblici stradali e ferroviari (lettera e), solo se era comprovata la rispondenza a criteri di efficienza ed equilibrio economico. Nello specifico, l'articolo 1, comma 3 e comma 52 della legge 7 aprile 2014, n. 56, stabilisce che alle province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri le Regioni riconoscono talune specificità indicate dalla legge. In particolare, le Regioni che sono a oggi intervenute individuando le province con territorio interamente montano e confinante con Paesi stranieri sono la Regione Piemonte e la Regione Lombardia.

Sulla base di queste indicazioni, la proposta con l'indicazione delle circoscrizioni territoriali delle Camere di commercio, portava ad una riorganizzazione così strutturata:



Come si può vedere, le nuove ricomposizioni e aggregazioni territoriali possono essere ricondotte a:

- circoscrizioni regionali, che raccolgono tutte le province di una singola regione (Val D'Aosta, Umbria, Molise, Basilicata e Marche);
- aggregazioni di più province, alcune delle quali (come quelle in cui son presenti Milano, Venezia o Palermo) esprimono anche una specifica e significativa identità metropolitana;
- aree composte da un'unica provincia a forte vocazione imprenditoriale, oppure derivanti da una condizione territoriale di tipo montano e frontaliero, o legate a specificità dell'assetto

istituzionale o geo-economico o, ancora, corrispondenti ad aree metropolitane.

L'ASSETTO DELLA FINANZA E DEI TRIBUTI TRA STATO E AUTONOMIE TERRITORIALI

Traccia della Relazione introduttiva del Gruppo "Risorse" al Convegno "Ripensare il Titolo V" promosso dall'Istituto di Studi sui Sistemi Regionali, Federali e sulle Autonomie (ISSIRFA) "Massimo Severo Giannini" del CNR, dalla Rivista "Federalismi.it" e dall'Osservatorio sui processi di governo e sul federalismo

Guido Rivosecchi (Professore ordinario di Diritto costituzionale – Università degli Studi di Padova)

Sommario:

1. Premessa: l'assetto della finanza territoriale a venti anni dalla riforma del Titolo V.
2. L'attuazione dell'art. 119 Cost.
 - 2.1. Cosa fare sul "lato" delle spese: coordinamento finanziario "per principi"; riduzione dei fondi statali con vincolo di destinazione; garanzia di adeguati "spazi finanziari" per gli enti sub-statali; transizione ai costi *standard* per il finanziamento delle funzioni.
 - 2.2. Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato.
 - 2.3. Cosa fare sul "lato" delle entrate: potenziamento dei tributi propri e delle compartecipazioni e attuazione della disciplina sul fondo perequativo *ex* art. 119, terzo comma, Cost.
 - 2.4. La finanza locale e il fondo perequativo comunale.
3. Autonomia, responsabilità e garanzia del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni.

1. Premessa: l'assetto della finanza territoriale a venti anni dalla riforma del Titolo V

Ai fini di un'analisi dell'assetto della finanza territoriale e delle proposte avanzate dal Gruppo "Risorse", si deve preliminarmente ricordare che, così come in ogni altro sistema policentrico, nel modello costituzionale delineato dal Titolo V Cost. l'esercizio delle funzioni normative e amministrative degli enti sub-statali presuppone risorse e che l'entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica "effettiva", intesa quale capacità di esprimere determinate scelte di indirizzo. Senza un'adeguata distribuzione delle risorse vi è quindi il concreto rischio di neutralizzare i poteri normativi e amministrativi degli enti sub-statali preordinati allo svolgimento di funzioni e all'erogazione di prestazioni così incidendo sul grado di autonomia politica costituzionalmente prevista e sull'effettività dei diritti dei cittadini.

A rileggere gli orientamenti manifestatisi nel dibattito politico-istituzionale e in dottrina all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 colpisce oggi il divario tra gli obiettivi originariamente perseguiti da quel disegno di riforma – volto ad affermare l'autonomia politica degli enti

sub-statali in un sistema imperniato sul pluralismo istituzionale paritario – e i risultati effettivamente conseguiti.

Le tendenze che si sono manifestate nell'arco dell'ultimo ventennio per diversi fattori che saranno anche qui di seguito presi in esame hanno infatti assecondato un disegno di robusto accentramento non soltanto delle competenze ma anche della gestione della finanza e dei tributi; sicché l'assetto delle relazioni finanziarie tra centro e periferia dipende ancora in larga misura dalle scelte del legislatore statale ed è ben lungi dal garantire “certezza” delle risorse ai diversi livelli territoriali di governo nel rispetto dell'ordine costituzionale delle competenze e del principio di leale collaborazione.

È vero che le prescrizioni costituzionali hanno configurato il “nostro” come un modello di finanza territoriale prevalentemente “aperto” alle scelte del legislatore, ma è anche incontestabile – come si dirà appresso – che dall'art. 119 Cost. sono desumibili elementi prescrittivi ancora inattuati, a partire dai principi di autonomia di spesa e di entrata e dall'esigenza di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni affidate agli enti sub-statali nel rispetto degli obblighi costituzionali di perequazione rispondenti al principio unitario e ai doveri di solidarietà finalizzati ad attenuare le asperità fiscali e i divari territoriali. Entro questi precetti di riferimento, il grado di autonomia finanziaria, capace di incidere sull'autonomia politica degli enti sub-statali, dipende dal combinarsi di alcune variabili governate dal legislatore statale dalle quali si desume il grado di autonomia o di accentramento del sistema:

- a) la scelta di un sistema di finanza autonoma o finanza derivata: la combinazione di “quanta” finanza autonoma e “quanta” finanza derivata;
- b) la circostanza che le funzioni siano distribuite tra gli enti sub-statali in via preventiva e indipendente rispetto al successivo finanziamento, o che, all'opposto, si stabiliscano preventivamente le risorse da assegnare e soltanto successivamente le funzioni in base alle risorse disponibili;
- c) l'esistenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite;
- d) il grado di intensità della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Pur con i vincoli posti dall'art. 119 Cost., è il combinarsi di queste variabili che determina l'effettivo grado di autonomia finanziaria. Basti pensare da un lato all'incompiuta attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale e, dunque, al mantenimento di una finanza territoriale quasi integralmente derivata e, dall'altro lato, ai diversi gradi di intensità assunti dalla funzione di coordinamento finanziario; o, ancora, a come il legislatore statale effettua il riparto degli oneri finanziari tra Stato e autonomie quando vengono ad esse richiesti risparmi di spesa (si pensi alle diverse declinazioni del patto di stabilità interno) o, oggi, a come gli enti sub-statali vengono “indirizzati” nell'impiego delle risorse derivanti dal *Recovery plan*.

A tutt'oggi, l'esigua consistenza dell'autofinanziamento regionale e la netta prevalenza di trasferimenti erariali, in uno con l'incisiva funzione di coordinamento finanziario, rende gli enti sub-statali, pur autonomi nell'impiego dei fondi, dipendenti dal centro, con l'effetto di produrre la dissociazione tra

potere impositivo e potere di spesa e appannare la responsabilità finanziaria dei diversi livelli territoriali di governo.

Al fine di evitare le richiamate tendenze, non poche aspettative erano originariamente riposte nella riforma del Titolo V del 2001 e nei rinnovati artt. 117 e 119 Cost. che lasciavano prefigurare spazi consistenti per la legge regionale in ordine al coordinamento della potestà finanziaria e impositiva degli enti locali nell'intento di realizzare due distinti e coordinati sistemi tributari "primari", quello statale e quello regionale, e un sistema tributario "secondario", quello locale.

Sappiamo bene che le cose sono andate diversamente nel ventennio seguente.

In estrema sintesi, la realizzazione del pluralismo istituzionale paritario imperniato sui principi di sussidiarietà e di leale collaborazione non è stata adeguatamente accompagnata dal legislatore che, anche per effetto delle crisi economica e sanitaria sopravvenute, ha sostanzialmente "abbandonato" il disegno costituzionale di autonomia privilegiando un robusto accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi.

Tali orientamenti hanno prodotto un disallineamento tra i precetti dell'art. 119 Cost. e talune tendenze della legislazione finanziaria e della concreta prassi ordinamentale.

2. L'attuazione dell'art. 119 Cost.

In questo contesto, venendo alla parte propositiva dell'attività svolta dal Gruppo "Risorse", occorre anzitutto ricordare che la riflessione sull'autonomia finanziaria e tributaria degli enti sub-statali deve essere collocata nell'ambito di un quadro costituzionale di riferimento ora come in origine largamente condiviso dalle forze politiche poiché la disciplina costituzionale contenuta nell'art. 119 Cost. è pacificamente assunta come indefettibile presupposto ai fini dell'attuazione del Titolo V, come conferma la circostanza che si tratta di una delle poche norme costituzionali che non è stata messa in discussione dai numerosi progetti di riforma susseguitisi dal 2001 ad oggi.

Nondimeno, non poche delle prescrizioni costituzionali non hanno ancora trovato attuazione con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Ciò dovrebbe suggerire a Governo e Parlamento una scelta chiara o nel senso della piena attuazione delle prescrizioni costituzionali o, all'opposto, se la prassi legislativa spesso contrastante con alcuni dei precetti dell'art. 119 Cost. fosse invece ritenuta un "sintomo" della inadeguatezza delle norme costituzionali, nel senso del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali.

Nella prospettiva di questo Gruppo di lavoro, rivolta all'attuazione dell'art. 119 Cost., si tratta quindi di individuare alcune linee di "manutenzione" legislativa idonee ad assicurare l'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, muovendo anzitutto dalle preziose indicazioni provenienti dalla giurisprudenza costituzionale.

Per comprendere “cosa si potrebbe fare”, occorre anzitutto ricordare, per quanto in estrema sintesi, alcune delle tendenze che si sono manifestate nel ventennio di vigenza del Titolo V a cui occorrerebbe porre rimedio.

I. I gravi ritardi del legislatore statale nell’attuazione dell’art. 119 Cost. soprattutto ai fini della determinazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ritenuta invece dalla Corte costituzionale, già all’indomani dell’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, l’indispensabile premessa per procedere all’attuazione del disegno autonomistico perché, contrariamente alle altre materie di potestà concorrente, tali principi non sono desumibili dalla legislazione finanziaria e tributaria vigente in quanto «incorporati in un sistema di tributi governato dallo Stato» (sent. n. 37 del 2004).

II. Anche nella fase successiva alla legge n. 42 del 2009 – con la quale veniva finalmente posta fine all’inerzia del legislatore statale – non hanno avuto completa attuazione alcuni istituti del Titolo V presupposti alla distribuzione delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo:

- a) la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), in alcuni comparti non ancora determinati o individuati in maniera disomogenea e frazionata rispetto a quanto presupponeva la riforma del 2001 e dei costi *standard* per assicurare la trasparenza nel calcolo del costo delle funzioni e il sistema perequativo e solidaristico;
- b) l’individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali, non ancora organicamente determinate, nonostante quanto previsto dall’art. 19 del decreto-legge n. 95 del 2012 per i comuni e dall’art. 1 della legge n. 56 del 2014 per le città metropolitane (commi 44-46) e per le province (commi 85-86).

Dall’incertezza dell’assetto dei LEP e delle funzioni amministrative affidate ai diversi enti sub-statali discende la difficoltà di assicurare adeguate forme di finanziamento e il principio della corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, quarto comma, Cost.), che costituisce principio generale, valevole per tutti i livelli territoriali di governo, giustiziabile alla stregua della giurisprudenza costituzionale e rivolto a garantire che le risorse “ordinarie” degli enti sub-statali – tributi propri, partecipazioni al gettito di tributi erariali e fondo perequativo – consentano di finanziare integralmente le funzioni ad essi affidate. Ciò significa che l’attribuzione delle funzioni amministrative in virtù del principio di sussidiarietà non può dipendere dalla disponibilità delle risorse disponibili, dovendosi invece partire dalla distribuzione delle funzioni prescindendo dai profili finanziari per quantificare soltanto successivamente le risorse spettanti agli enti sub-statali (rinvio al contributo di Boggero).

III. A sua volta, il rispetto del principio della corrispondenza tra funzioni e risorse costituisce presupposto necessario per assicurare:

- a) che sia garantita la distribuzione e l’esercizio delle funzioni secondo sussidiarietà e adeguatezza;

b) che il fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost. – ancora inattuato – svolga appieno le funzioni di garanzia e di solidarietà a cui è destinato, consentendo di bilanciare le esigenze delle autonomie e l'eguaglianza dei diritti sull'intero territorio nazionale.

IV. L'ulteriore elemento che occorre richiamare per la sua incidenza sull'autonomia finanziaria è rappresentato dall'introduzione dell'equilibrio di bilancio da parte della legge costituzionale n. 1 del 2012 che, come accade in ogni sistema policentrico, si è rivelata ragionevolmente più rigorosa nei confronti delle Regioni e degli enti locali che dello Stato – a cui è consentito il ricorso all'indebitamento in relazione al ciclo economico e agli “eventi eccezionali” – così concorrendo a conformare l'autonomia degli enti sub-statali.

2.1. Cosa fare sul “lato” delle spese: coordinamento finanziario “per principi”; riduzione dei fondi statali con vincolo di destinazione; garanzia di adeguati “spazi finanziari” per gli enti sub-statali; transizione ai costi standard per il finanziamento delle funzioni

Tanto premesso, occorrerebbe anzitutto verificare quali siano gli orientamenti della legislazione finanziaria statale per saggiarne la loro compatibilità con l'art. 119 Cost.

Distinguendo “lato” delle spese e “lato” delle entrate degli enti sub-statali, quanto al primo occorre anzitutto ricordare che, specie dagli anni della c.d. legislazione della crisi (2011-2014), il coordinamento della finanza pubblica e l'armonizzazione dei bilanci hanno impresso una forza accentratrice al riparto di competenze consentendo l'interferenza statale con qualsiasi titolo di competenza regionale. Il coordinamento finanziario può ormai esplicitarsi mediante la predisposizione di vere e proprie limitazioni frapposte allo svolgimento dell'autonomia, allorché si tratti di determinare il bilancio degli enti territoriali: nel suo complesso, nel rapporto tra entrate e spese, nelle singole voci che lo compongono e nelle riduzioni di spesa annualmente commisurate rispetto all'esercizio finanziario precedente, imposte da norme statali sempre più puntuali e dettagliate. Tali orientamenti si sono spesso tradotti in “tagli lineari” che perseguono finalità opposte al miglioramento delle priorità allocative (c.d. *spending review*).

Una prima linea di intervento sul lato della spesa potrebbe essere quindi quella di innalzare il livello di generalità dei principi del coordinamento finanziario, recuperando gli originari orientamenti della giurisprudenza costituzionale (sent. n. 36 del 2004) e affidando così alla legislazione statale il compito di fissare limiti riferibili a macro-grandezze di finanza pubblica capaci, cioè, di assicurare la partecipazione delle autonomie al conseguimento degli obiettivi senza però imporre dettagliati vincoli alle singole voci di bilancio degli enti. Tale orientamento potrebbe rivelarsi utile anche la prospettiva di un maggior coinvolgimento delle Regioni nella fase di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una seconda direttrice dovrebbe riguardare la verifica della sussistenza di fondi statali con vincolo di destinazione in materie di potestà legislativa regionale al fine di comprendere sino a che punto risorse trasferite a destinazione vincolata (ad esempio per politiche sociali o sanitarie) possano ritenersi

compatibili con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria. Negli ultimi anni la giurisprudenza costituzionale appare meno rigorosa rispetto agli orientamenti assunti all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V (e quindi maggiormente incline a riconoscere deroghe al divieto di istituire fondi vincolati), ma il principio dell'incompatibilità dell'autonomia finanziaria con i fondi statali vincolati andrebbe comunque valutato alla stregua di un'analisi della vigente legislazione finanziaria statale, anche alla luce delle possibili interferenze con le risorse messe a disposizione in determinati ambiti materiali dal PNRR, come dimostra la tendenza in atto nella recente decretazione d'urgenza quanto all'organizzazione della c.d. Cabina di regia e ai procedimenti di impiego delle risorse che vedono un coinvolgimento non sempre adeguato degli enti sub-statali e del sistema delle Conferenze (rinvio al contributo di Cavasino).

Una terza direttrice lungo la quale monitorare la legislazione finanziaria statale concerne gli "spazi" che residuano agli enti sub-statali sul lato della spesa. Anche in questo caso occorrerebbe adeguare la legislazione finanziaria statale alle consolidate acquisizioni della giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente affermato: che l'eventuale riduzione delle risorse destinate alle autonomie deve essere temporanea e parametrata alle funzioni; che il contributo degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica deve essere assicurato nel rispetto dei principi di coordinamento e della legge rinforzata di attuazione dell'art. 81 Cost., senza che lo Stato possa imporre ulteriori oneri; che le norme contabili sulla determinazione e "calcolo" dell'equilibrio devono preservare «spazi finanziari» per le autonomie territoriali idonei a garantire la programmazione delle risorse secondo principi di proporzionalità e adeguatezza.

Va infine rammentato che la premessa di ogni ragionamento sulla razionalizzazione del lato della spesa è ravvisabile nel completamento della transizione al sistema dei costi e dei fabbisogni *standard*, indispensabile per assicurare criteri omogenei di misurazione del costo delle funzioni secondo i principi di trasparenza e sincerità dei conti, ridurre le inefficienze allocative e garantire il funzionamento del sistema di perequazione a fini solidaristici.

2.2. Il coordinamento della finanza delle autonomie speciali e il finanziamento del regionalismo differenziato

Ulteriore approfondimento meriterebbe la questione della finanza delle autonomie speciali. Se il modello costituzionale di autonomia finanziaria delle Regioni a statuto ordinario è "aperto" alle scelte del legislatore e inattuato nei suoi elementi prescrittivi, la prospettiva cambia per il modello di finanza delle autonomie speciali che si connota per una maggiore "rigidità", in quanto le entrate sono quantificate in percentuale predeterminata, e così vengono assicurate, in linea generale, risorse maggiormente "certe" rispetto a quelle nella disponibilità delle Regioni ordinarie. In un contesto in cui gli statuti speciali non stabiliscono alcuna connessione tra risorse e funzioni, lo sviluppo delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali ha seguito un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119 Cost.

per le Regioni di diritto comune e sempre più di carattere “negoziale” mediante la valorizzazione degli accordi bilaterali.

Di fronte alla crisi, dapprima economica e poi pandemica, lo Stato ha “forzato” le relazioni finanziarie cercando di fissare in via diretta vincoli rispetto e alle modalità di impiego delle risorse, discostandosi dal principio dell’accordo, con il sostanziale avallo della giurisprudenza costituzionale.

Una recente e significativa frontiera del coordinamento finanziario si esprime nelle norme statali di c.d. auto-coordinamento, mediante le quali viene demandata ad un’intesa in Conferenza Stato-Regioni tra tutte Regioni (ordinarie e speciali) la definizione dei rispettivi oneri per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, ferma restando la necessità di adottare, agli stessi fini, accordi bilaterali con ciascuna autonomia speciale (non legati ai risparmi richiesti sulla spesa sanitaria, che le autonomie speciali finanziano autonomamente). Tale orientamento potrebbe essere adottato anche nell’attuazione del PNRR per l’impiego delle risorse a livello regionale. In caso di mancata stipula di tali accordi e di mancata partecipazione delle Regioni speciali all’intesa in Conferenza sul riparto delle risorse, gli oneri conseguenti ricadono automaticamente soltanto sulle Regioni di diritto comune al fine di preservare i saldi complessivi della manovra finanziaria. In tal modo, le relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali rischiano, almeno in talune circostanze, di produrre effetti sul principio di connessione tra funzioni e risorse di tutti gli enti sub-statali, in forza di norme di coordinamento che incidono, sia pure con un diverso grado di intensità, tanto sulle Regioni di diritto comune quanto sulle autonomie speciali.

In questo contesto, in un sistema a finanza ancora largamente derivata, comune a tutti gli enti sub-statali, di fronte alla crisi economica e a quella pandemica, pur nelle indubbie forzature del legislatore statale, ci si dovrebbe chiedere come la distribuzione delle risorse, disposta dalla legislazione finanziaria statale, possa essere adeguatamente rivolta a garantire che i diritti dei singoli cittadini non siano eccessivamente differenziati in base all’appartenenza territoriale sino a pregiudicare il finanziamento dei livelli essenziali.

In questa prospettiva, paiono particolarmente incisivi gli orientamenti della giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni che valorizza i doveri di solidarietà per affermare la responsabilità che incombe su tutti i cittadini, a prescindere dall’appartenenza territoriale, di fornire il proprio contributo al risanamento e alla coesione sociale e territoriale. Tale orientamento manifesta l’esigenza – che dovrebbe essere garantita anzitutto in sede politica – di preservare l’equa ripartizione delle misure di contenimento della spesa e di impiego delle risorse tra tutte le Regioni, ordinarie e speciali, così da salvaguardare, nel rispetto dell’ordine costituzionale delle competenze, almeno un certo livello di omogeneità, indicando così, la Corte, una maggiore funzionalizzazione dei poteri delle autonomie speciali ai doveri costituzionali di solidarietà intesa quale mutuo sostegno tra le componenti della Repubblica (ad esempio: sentt. n. 141 del 2015; n. 154 del 2017 e n. 103 del 2018).

Le considerazioni sin qui svolte possono essere trasposte anche sul piano del finanziamento del regionalismo differenziato qualora si decidesse di procedere all’attuazione dell’art. 116, terzo comma,

Cost. L'istituto in parola, sintonico con l'impianto del Titolo V, che accoglie una prospettiva dinamica di distribuzione delle funzioni, imperniato sui principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, non può però essere utilizzato al solo scopo di ottenere maggiori risorse finanziarie dallo Stato, né per ridisegnare le relazioni finanziarie tra Stato e (soltanto alcune) Regioni.

I principi posti dall'art. 119 Cost. dovrebbero invece valere come “vincolo di sistema” anche nell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. sotto un duplice profilo: a) la Regione che chiede di acquisire ulteriori competenze dovrebbe presentare caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario); b) dovrebbe essere rispettato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse tanto nei confronti delle Regioni che sono beneficiarie della differenziazione, quanto nei confronti dello Stato su cui non possono essere “scaricati” costi aggiuntivi per le funzioni che devono essere garantite nelle altre Regioni, evitando, cioè, di invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

Ciò posto, la scelta degli strumenti di finanziamento delle ulteriori competenze dovrebbe essere necessariamente adeguata ai precetti dell'art. 119 Cost. e quindi basata su strumenti di finanza autonoma: compartecipazioni al gettito di tributi erariali e/o riserve di aliquota. Anche queste ultime, infatti, mediante le quali sarebbe riservata alla Regione beneficiaria della differenziazione la facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo, producono lo stesso effetto di compartecipare al gettito del tributo erariale secondo il principio di territorialità *ex* art. 119, secondo comma, Cost., con il pregio, tra l'altro, di assicurare una maggiore manovrabilità del tributo stesso in relazione alla “sperimentazione” delle competenze acquisite ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost. (rinvio al contributo di Boggero).

2.3. Cosa fare sul “lato” delle entrate: potenziamento dei tributi propri e delle compartecipazioni e attuazione della disciplina sul fondo perequativo *ex* art. 119, terzo comma, Cost.

Guardando al “lato” delle entrate, quanto al versante regionale il diritto vigente (legge n. 42 del 2009 e decreti legislativi attuativi) prevede che le funzioni connesse ai LEP dovrebbero essere finanziate mediante addizionale IRPEF, compartecipazioni all'IVA, tributi propri derivati e quote del fondo perequativo, mentre le funzioni c.d. “libere” dovrebbero essere finanziate da tributi regionali propri in senso stretto e derivati, da addizionali a tributi erariali e dal fondo perequativo, assicurando la contestuale soppressione dei trasferimenti statali.

Tale sistema di finanziamento non ha trovato applicazione per la scelta politica di mantenere una gestione largamente accentrata delle risorse, come comprovato dai numerosi rinvii contenuti nelle leggi di bilancio degli ultimi anni e in decreti-legge che hanno postposto complessivamente di dieci anni l'applicazione della disciplina vigente sull'autonomia tributaria delle Regioni (sino al 2023 *ex* art. 31-*sexies* del decreto-legge n. 137 del 2020; termine originariamente previsto per il 2013).

Pertanto le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già vigenti anteriormente alla legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Le possibilità di manovra da parte regionale sulla leva fiscale sono limitate alla determinazione delle aliquote entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – alla facoltà di differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l'addizionale IRPEF, per categorie economiche per l'IRAP).

Anche sul lato delle entrate occorrerebbe anzitutto adeguare la legislazione statale alle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. eliminando quelle norme che prevedono meri trasferimenti e assicurando contestualmente incrementi alle risorse proprie degli enti sub-statali per assicurare il rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

In secondo luogo, il vigente quadro normativo indica un significativo sottodimensionamento dei tributi propri regionali dal punto di vista non soltanto quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo, questi ultimi, sin dai primi tentativi del legislatore regionale, in maniera pressoché irrisoria sull'autonomia dell'ente territoriale.

In definitiva, non sono state ancora garantite le condizioni idonee ad assicurare l'effettiva autonomia tributaria regionale e locale, che possono essere individuate nelle seguenti: a) esistenza di ambiti della potestà impositiva adeguati alle esigenze di differenziazione costituzionalmente previste; b) limitazione delle interferenze statali sui tributi regionali. Con riguardo al primo aspetto, andrebbe verificata la possibilità di estendere quantitativamente il novero dei presupposti d'imposta affidati alla potestà impositiva regionale, arrivando a valutare la possibilità di rimuovere dalla legge n. 42 del 2009 il divieto di doppia imposizione statale-regionale sul medesimo presupposto, comunque nel rispetto dei principi di territorialità e di continenza del tributo e facendo naturalmente salva la funzione di coordinamento statale del sistema tributario. Con riguardo al secondo, invece, andrebbe valutata la possibilità di ridurre i vincoli che la legislazione statale impone alla stessa potestà impositiva regionale, sia per i (limitati) presupposti che sono ad essa riconosciuti, sia con riguardo ai tributi propri derivati.

Il profilo fondamentale su cui appare necessario intervenire è quello del fondo perequativo previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost., a cui è principalmente affidato l'effettivo adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà nella Repubblica delle autonomie, rispetto al quale – se non intese in termini formalistici – le prescrizioni costituzionali non paiono precludere al legislatore statale, nella disciplina senza dubbio ad esso riservata, di optare per modalità di alimentazione del fondo stesso *anche* mediante risorse provenienti dalla fiscalità regionale e locale (rinvio al contributo di Di Folco).

Ad oggi la perequazione è affidata al fondo con carattere generale disciplinato dall'art. 7 del decreto legislativo n. 56 del 2000, nonché a fondi perequativi settoriali come quello concernente la sanità (art. 12 del d.lgs. n. 502 del 1992), oltre che, per gli enti locali, il fondo di solidarietà intercomunale di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 68 del 2011. Diverso il caso dei fondi destinati al finanziamento di specifiche funzioni in determinati ambiti materiali (come il trasporto pubblico locale) che costituiscono, in realtà, trasferimenti

vincolati. Il citato d.lgs. n. 56 del 2000 disciplina il riparto del fondo perequativo nazionale in funzione dei trasferimenti alla singola Regione in relazione alla capacità fiscale, alla dimensione geografica della popolazione residente e al fabbisogno per la spesa sanitaria, nonché alla compartecipazione all’IVA, trasferita a ciascuna Regione a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale, senza che sia consentito alcun margine di manovrabilità.

Meglio si attagliano alle prescrizioni dell’art. 119 Cost. i criteri dettati dall’art. 9 della legge n. 42 del 2009 per la determinazione delle risorse derivanti dal fondo perequativo. Quest’ultimo, in particolare, deve assicurare il finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese connesse a materie di competenza legislativa concorrente e regionale, nonché delle spese relative all’esercizio di funzioni amministrative regionali e il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati». L’inclusione tra le spese in questione di quelle rivolte a finanziare i LEP esprime l’intento del legislatore di assicurare le finalità solidaristiche cui è volto l’istituto in esame. A tali fini sarebbe opportuno estendere, con un’apposita modifica della legge n. 42 del 2009, il meccanismo di perequazione c.d. integrale previsto per le funzioni connesse ai LEP a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale.

In definitiva appare oggi improcrastinabile l’esigenza di assicurare dal 2023 l’operatività del fondo perequativo e completare la transizione al sistema di costi *standard* per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse e adempiere i doveri di solidarietà.

Al riguardo, deve essere ricordato che anche il PNRR contiene un apposito paragrafo dedicato al tema del federalismo fiscale, prevedendo azioni dirette all’attuazione della legge n. 42 del 2009 per ottimizzare l’allocazione delle risorse degli enti territoriali, rinviando a tali fini all’apposito Tavolo tecnico istituito presso il Ministero dell’economia e delle finanze.

2.4. La finanza locale e il fondo perequativo comunale

La finanza locale meriterebbe ulteriori approfondimenti che qui possono essere soltanto cennati. Sul “lato” delle spese possono richiamarsi le considerazioni svolte per il livello regionale circa il carattere particolarmente incisivo delle misure di coordinamento finanziario, con l’ulteriore vincolo dell’interpretazione particolarmente restrittiva delle spese di investimento consentite agli enti locali giusto il disposto degli artt. 9 e 10 della legge n. 243 del 2012 in ordine alla determinazione e “calcolo” dell’equilibrio. Sul “lato” delle entrate, occorre ricordare la perdurante inattuazione di alcune norme della legge n. 42 del 2009, come, ad esempio, quelle relative all’autonomia tributaria delle Città metropolitane (art. 15).

Quanto al profilo fondamentale del sistema di perequazione, si devono rammentare le linee seguite dalla legislazione finanziaria statale circa la disciplina del fondo perequativo comunale, originariamente distinta dalla legge n. 42 del 2009 in relazione da un lato alle spese riconducibili alle funzioni fondamentali,

finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni *standard* e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze (perequazione verticale) e, dall'altro lato, alle spese destinate alle funzioni non fondamentali, per le quali i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i comuni in termini di capacità fiscale *standard* (perequazione orizzontale).

Al fine di garantire la perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali dei comuni era stato istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, successivamente sostituito, già dal 2013, dal Fondo di solidarietà comunale, in origine di natura "mista" (verticale e orizzontale), in quanto alimentato prevalentemente dai comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito *standard* derivante dall'IMU e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato. Successivamente, da un lato i "tagli" disposti dalla legislazione finanziaria statale a carico degli enti locali hanno inciso sulle risorse rivolte ad alimentare tale fondo azzerandone la componente verticale ed erodendo le quote in esso versate dai comuni; dall'altro lato, l'abolizione dell'IMU e della TASI sull'abitazione principale e le molteplici revisioni dell'IMU hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni e sono state soltanto parzialmente compensate da trasferimenti statali (rinvio al contributo di Bergo).

Ai richiamati profili critici del sistema di perequazione rivolto a garantire le funzioni dei comuni, ravvisabili nella progressiva riduzione delle risorse statali che alimentano il fondo, si aggiungono altri aspetti critici connessi ai criteri di calcolo della capacità fiscale, basati sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard*, che hanno determinato effetti distorsivi e hanno richiesto meccanismi correttivi da parte del legislatore finalizzati a contenere il differenziale di risorse redistribuite rispetto a quelle storiche di riferimento, soprattutto quando – come nei casi di mancato aggiornamento delle rendite catastali degli immobili – tale sistema non risulta ancorato ai valori reali.

3. Autonomia, responsabilità e garanzia del finanziamento delle funzioni e delle prestazioni

Alla luce delle tendenze che si sono manifestate nell'ultimo decennio, ulteriormente acuite dalla pandemia, l'impressione finale è che, nella perdurante inattuazione del modello costituzionale di autonomia finanziaria e alla stregua dell'interpretazione centralistica delle variabili sopra richiamate (finanza derivata spesso combinata a vincoli di destinazione e incisivo coordinamento finanziario), soltanto il legislatore potrebbe trasferire agli enti sub-statali le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni e all'erogazione delle prestazioni.

La soluzione andrebbe quindi ricercata nella valorizzazione delle politiche di concertazione tra Stato e Regioni, e, conseguentemente, delle procedure e delle sedi collaborative che devono garantire un confronto leale sulla definizione delle scelte circa l'entità delle risorse e il loro impiego.

All'opposto, le vicende del regionalismo italiano degli ultimi dieci anni mostrano come le intese in Conferenza Stato-Regioni siano ormai prevalentemente limitate ad assicurare il riparto degli oneri che

derivano dalla riduzione dei finanziamenti regionali, già previamente e unilateralmente disposti dallo Stato nell'*an* e nel *quantum* o alla distribuzione delle risorse per il finanziamento delle funzioni secondo criteri predeterminati dallo Stato, ora anche in relazione all'impiego delle risorse derivanti dall'attuazione del PNRR. Ciò mostra uno scarto evidente tra la valorizzazione degli istituti di leale cooperazione, che dovrebbero sorreggere il confronto politico tra Stato e Regioni ai fini della determinazione delle risorse da distribuire tra centro e periferia in relazione alle funzioni da svolgere, e la pratica effettiva di governo della finanza pubblica con la quale lo Stato impone agli enti territoriali incisivi obiettivi di coordinamento finanziario o determinati indirizzi di spesa nella realizzazione di politiche euro-unitarie, con effetti conformativi sull'autonomia (rinvio al contributo di Cavasino).

Ad oggi si deve pertanto osservare la mancata realizzazione del principio collaborativo tra Stato e Regioni nella distribuzione delle risorse, ormai confinata alla fase successiva alla determinazione del *quantum* delle disponibilità finanziarie, e il rischio di pregiudicare la corrispondenza tra funzioni e risorse necessarie a garantire le prestazioni essenziali.

Alla luce delle tendenze sopra prese in esame, l'impressione finale è che ciò che resta del regionalismo cooperativo sia una contrattazione sulle risorse finanziarie, rivolta a garantire, talora senza successo, i livelli essenziali. Dal canto suo, lo Stato non sempre esercita i poteri sostitutivi quando la garanzia dei diritti scende al di sotto di tale soglia, né le Regioni richiedono tale intervento a garanzia dei livelli essenziali, nonostante i recenti orientamenti della giurisprudenza costituzionale rivolti a garantire il funzionamento dei meccanismi sostitutivi e dei piani di rientro (sent. n. 168 del 2021).

Senza trascurare, peraltro, che la declinazione in senso centralistico delle variabili del modello costituzionale di autonomia finanziaria caratterizza soprattutto le relazioni tra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario, con ciò contribuendo ad aumentare il divario tra queste ultime e le autonomie speciali. L'incidenza del dato finanziario, dunque, ha amplificato i problemi di governo del sistema plurilivello, determinando spesso il disallineamento tra funzioni e risorse preordinate a garantire i livelli essenziali (o per difetto o – in casi più limitati – per eccesso).

In tale contesto, sarebbero indubbiamente necessarie politiche economiche idonee a promuovere sviluppo e investimenti per soddisfare i bisogni dei territori. In questa prospettiva si collocano gli indispensabili programmi di sostegno europei previsti su più linee di intervento: il *Next Generation Europe* (NGEU) e la sua componente principale costituita dal *Recovery Fund*, capaci di creare debito europeo di dimensioni inedite senza previa garanzia degli Stati, in larga parte destinati a erogazioni a fondo perduto rivolti a finanziare il PNRR.

Tanto più in periodo di crisi, ad un tempo pandemica ed economica, non sembra dunque più sufficiente affermare che lo Stato è garante dell'eguaglianza e le Regioni promotrici della differenziazione, nel ragionevole bilanciamento tra unità e autonomia. Sarebbe piuttosto necessario far valere il principio generale dello Stato costituzionale relativo al nesso tra potere e responsabilità, declinandolo nel rapporto

tra i diversi livelli territoriali di governo per assicurare un quadro delle competenze e delle disponibilità finanziarie che consenta ai cittadini di comprendere a chi siano imputabili le scelte politiche e le relative responsabilità.

DRAFT - Not to be quoted

Le risorse Finanziarie¹⁰

di *Andrea Filippetti*¹¹

Sommario

1. Introduzione: il federalismo fiscale nel nuovo Titolo V 67
2. L'IRAP: nel contesto delle Finanza regionale e riordino delle entrate 71
- L'ipotesi di sostituzione dell'Irap con Ires nel riordino del sistema fiscale 73
3. L'addizionale regionale Irpef 75
4. I trasferimenti dello Stato centrale e le entrate proprie delle Regioni 78
- I trasferimenti dello Stato centrale durante la pandemia 81
5. Qualche (breve) conclusione dopo venti anni di (tentata) autonomia finanziaria regionale 84

1. Introduzione: il federalismo fiscale nel nuovo Titolo V

Uno dei pilastri della riforma del Titolo V – con l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, la c.d. "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione" – riguarda l'attuazione del c.d. **federalismo fiscale**. L'aspetto centrale del federalismo fiscale è lo spostamento dell'imposizione fiscale dal centro verso le Regioni e gli Enti Locali, almeno in una misura adeguata alle competenze attribuite.

Il principio guida è che una autonomia nelle politiche delle Regioni – autonomia di spesa – deve essere accompagnata da una autonomia finanziaria – autonomia di entrata – in virtù della quale le Regioni dovrebbero finanziare le loro politiche non più a mezzo di risorse trasferite dal centro, bensì attraverso compartecipazioni al gettito di tributi erariali, o tributi ed entrate proprie. Tale riforma poggia su un insieme di teorie che rientrano nel c.d. *tax assignment problem*, che studia come distribuire la tassazione per finanziare servizi pubblici tra i vari livelli di governo. Secondo tale teoria, nei sistemi decentrati si deve ricercare una sovrapposizione di responsabilità di spesa, da un lato, e responsabilità di imposizione fiscale, dall'altra. In questo caso quindi, ad una maggiore responsabilità delle Regioni in termini di politiche e funzioni deve corrispondere una maggiore responsabilità fiscale.

Questa impostazione, da un lato, rafforza la responsabilità politica dei governanti regionali di fronte ai cittadini, elettori e contribuenti secondo il criterio della rappresentanza politica; dall'altro, consente alla politica di modulare le spese in funzione della domanda dei cittadini della Regione, al fine di rispondere

¹⁰ La relazione si basa su un lavoro preliminare svolto dal gruppo di lavoro composto da: Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo (Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana (Irpet); Maria Grazia Pazienza (Università degli Studi di Firenze); Agnese Sacchi (Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"); Fabrizio Tuzi (Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche). La sezione 2 fa ampio riferimento a: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

¹¹ Istituto di Studi sui Sistemi Regionali Federali e sulle Autonomie, Consiglio Nazionale delle Ricerche; andrea.filippetti@cnr.it.

al meglio alle preferenze locali, secondo il criterio dell'efficienza allocativa. Le due categorie di efficienza sono infatti due elementi fondanti in base ai quali il federalismo fiscale migliora la relazione tra la politica e i cittadini (la *constituency*), e genera una produzione di beni e servizi pubblici locali rispondente alle preferenze locali, rispetto al caso di una produzione centralizzata che tende ad uniformare i beni e servizi pubblici.

La Legge n. 42 ha delineato i criteri fondamentali per garantire l'esercizio concreto dell'autonomia finanziaria, in attuazione dell'art. 119 Cost. L'obiettivo perseguito dal legislatore è la riforma del sistema di finanziamento delle Regioni (a Statuto ordinario) e degli enti locali per realizzare un sistema in cui i predetti livelli di governo ricavino dal territorio di riferimento gran parte delle entrate necessarie al proprio finanziamento, con conseguente responsabilizzazione di ciascun livello istituzionale nell'esercizio del potere di spesa assicurando al contempo il "carattere solidaristico del sistema". Uno dei capisaldi per una l'attuazione del federalismo fiscale è, infatti, il **superamento del finanziamento attraverso i trasferimenti statali**, salve le ipotesi in cui queste abbiano una giustificazione istituzionale, come nel caso in cui lo Stato destini "risorse aggiuntive" ed effettui "interventi speciali". I trasferimenti, infatti, di per sé non esprimono una autonomia finanziaria.

La Legge n. 42, inoltre, ha identificato aspetti particolari del finanziamento delle funzioni delle Regioni e degli Enti Locali. In particolare, prescrive che i livelli essenziali di prestazioni LEP (sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale) delle spese regionali, e le funzioni fondamentali degli Enti Locali, siano finanziati integralmente. Tali LEP andranno finanziati non secondo il costo storico, bensì secondo il criterio del costo standard e del fabbisogno standard, in ottemperanza a uno dei principi fondamentali in attuazione della riforma sul federalismo fiscale, ossia il superamento del criterio del costo storico per l'assegnazione delle risorse per i servizi pubblici. Il criterio del costo e del fabbisogno standard (al posto della spesa storica) per la definizione delle risorse da assegnare a Regioni ed Enti Locali per finanziare i LEP e le funzioni fondamentali rappresenta il perno del nuovo sistema di finanziamento previsto dalla Legge n. 42. Il percorso per la definizione dei fabbisogni di spesa, e quindi per determinare i finanziamenti per la loro copertura, funziona a ritroso: invece di partire dalla spesa storica, si parte da una situazione teorica, attraverso l'individuazione del costo che il servizio dovrebbe avere in condizioni ideali, ossia di efficienza ed equilibrio economico – il costo standard. Sulla base del costo standard si indentifica poi il fabbisogno standard, che costituisce l'ammontare di risorse necessarie ad assicurare i LEP. Tuttavia, la necessità di correggere la spesa storica in modo preventivo, attraverso la determinazione dei fabbisogni standard sembra costituire un atto di dirigismo statale pensato senza una visione pragmatica dei problemi connessi alla realizzazione di un sistema di federalismo fiscale che presuppone nei soggetti che lo compongono un potere impositivo originario e, semmai, ciò che deve trovare giustificazione è proprio il potere impositivo centrale.

La legge sul federalismo fiscale prevedeva un complesso di deleghe legislative per l'attuazione del modello di relazioni finanziarie tra i livelli di governo del Paese delineato dall'articolo 119 della Costituzione. Il decreto n. 68 del 2011, contenente disposizioni in materia di autonomia di entrata delle Regioni a statuto ordinario e delle Province, è stato emanato in attuazione della legge. Il provvedimento mira ad assicurare l'**autonomia di entrata**, sopprimendo i trasferimenti statali alle Regioni, e a identificare le fonti di finanziamento ed è da questo quadro sistemico che dovrebbe discendere anche il finanziamento delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Dal punto di vista dell'autonomia delle entrate delle Regioni, il provvedimento prevede, in primo luogo, che l'addizionale regionale dell'imposta sul reddito (Irpef) sia ricalcolata "in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti al gettito assicurato dall'aliquota di base vigente alla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo, ai trasferimenti statali" che verrebbero soppressi, comprendendo anche le "entrate derivanti dalla compartecipazione" all'accisa sulla benzina; compartecipazione che verrebbe soppressa e che allo stato serve a finanziare il fondo nazionale per il TPL. A questa aliquota minima di addizionale Irpef, calcolata per eliminare i trasferimenti da parte dello Stato, le Regioni potrebbero aggiungere una maggiorazione determinata per legge, che nei primi due anni di entrata in vigore del decreto sarebbe dello 0,5% nel terzo anno dell'1,1% e dal quarto anno in poi del 2,1%. L'addizionale Irpef, come determinata, sarebbe manovrabile, nel senso che "ciascuna regione a Statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base" e altresì "possono stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale".

In secondo luogo, sempre sul versante delle entrate delle Regioni, il decreto n. 68 prevede una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto (IVA). Anche questa già è presente nel sistema tributario e, in particolare, serve per finanziare la spesa sanitaria, la cui copertura resta espressamente immutata nella prima fase di attuazione.

Nel modello di federalismo fiscale prefigurato "la percentuale di compartecipazione all'IVA" dovrebbe servire a finanziare tutti i livelli essenziali delle materie: a) sanità; b) assistenza; c) istruzione; d) trasporto pubblico locale, con riferimento alla spesa in conto capitale. A tal fine, la compartecipazione IVA verrebbe determinata "al livello minimo assoluto sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni in una sola regione". Di conseguenza, "per il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni nelle regioni ove il gettito tributario è insufficiente", dovrebbero concorrere le quote del fondo perequativo, che verrebbe anch'esso alimentato attraverso una compartecipazione al gettito dell'IVA e il suo ammontare sarebbe determinato in modo tale da garantire in ogni regione il finanziamento integrale delle spese inerenti ai livelli essenziali nelle materie predette con i fabbisogni calcolati al livello dei costi standard.

Il decreto n. 68, peraltro, assicurerebbe una piena manovrabilità dell'imposta regionale sulle attività produttive (Irap), nel senso che ciascuna regione a statuto ordinario, con propria legge, potrebbe ridurre le aliquote dell'imposta fino ad azzerarle e disporre deduzioni dalla base imponibile, mantenendo in ogni caso fermo il potere di variazione dell'aliquota fino ad un massimo di 0,92 punti percentuali (secondo la previsione dell'articolo 16, comma 3, del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446). Gli unici limiti previsti alla manovrabilità dell'Irap discendono dall'ipotesi in cui la Regione abbia previsto una maggiorazione all'addizionale Irpef superiore allo 0,5%; oppure, dall'esistenza di uno squilibrio nel settore sanitario, per il quale restano ferme le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai Piani di rientro dai deficit sanitari. Il problema con l'Irap, nonostante circa il 90% del gettito sia di spettanza regionale, sembra essere il carattere spurio dell'imposta nel momento in cui il sistema delle entrate regionali dovesse entrare a regime. Infatti, il decreto n. 68 la annovera tra le entrate regionali, ma "fino alla data della sua sostituzione con altri tributi". Come vedremo in seguito, la sostituzione dell'Irap è oggi centrale nel dibattito della riforma fiscale.

In conclusione, il decreto legislativo n. 68 disegna un sistema di finanziamento della spesa regionale basato su cinque fonti: l'addizionale Irpef, la compartecipazione Iva, il gettito dell'Irap, le quote del fondo perequativo e le entrate proprie. Lo scopo del provvedimento è quello di **trasformare il sistema regionale di finanza derivata in un sistema di finanza autonoma**, sostituendo e fiscalizzando i trasferimenti statali con fonti tributarie proprie delle Regioni, aumentando quindi la già ricordata trasparenza e *accountability* verso i cittadini. Il sistema tributario viene a comporsi di due parti: una derivata, costituita dalle compartecipazioni, in cui i tributi sono regolati dallo Stato, ma il gettito viene destinato alle Regioni, e una autonoma, in cui i tributi sono istituiti con legge statale e regolati con legge regionale; estremamente residuale è, infine, l'ambito dei tributi propri in senso autentico, in quanto ogni previsione regionale in questo ambito dovrebbe tenere conto che i tributi autonomi non possono riguardare presupposti già assoggettati a imposizione da parte dello Stato. Ciò spiega perché la parte più rilevante del gettito regionale proviene dall'imposta sul reddito e dall'imposta sul valore aggiunto e dall'Irap.

Ad oggi il federalismo fiscale così come descritto dalla legge n. 42 del 2009 e dal decreto legislativo n. 68 del 2011, è in larga parte inattuato. Dopo il 2011, a seguito della crisi economica, si è assistito a un congelamento di fatto del federalismo fiscale e, inoltre, alle Regioni, nonché agli enti locali, è stato chiesto dallo Stato centrale uno sforzo finanziario ragguardevole per contribuire all'equilibrio finanziario del Paese perseguito dal Patto di Stabilità. Inoltre, nell'ultimo decennio l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni è stata erosa da un combinato disposto di (ri)accentramento di capacità fiscale verso lo Stato, per fronteggiare il protrarsi della crisi economica e da una serie di interventi del Governo volti a contenere la spesa pubblica e ridurre l'indebitamento netto. Tali interventi hanno ridotto, sia l'autonomia delle Regioni sui tributi "propri", sia la base imponibile del relativo gettito; ne sono un esempio l'erosione della base fiscale dell'Irap come illustrato di seguito.

2. L'IRAP: nel contesto delle Finanza regionale e riordino delle entrate

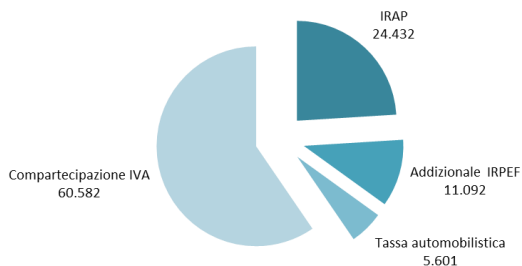
Nell'impianto generale dell'autonomia finanziaria regionale, l'Irap (imposta regionale sulle attività produttive) gioca un ruolo di primo piano per il finanziamento delle funzioni regionali, in particolare la sanità. L'Europa ha spesso sollecitato iniziative di riordino e semplificazione fiscale basate sull'alleggerimento del costo del lavoro a favore di prelievi sui consumi e sul patrimonio, tanto è che tale indirizzo viene ribadito anche all'interno del PNRR (Piano nazionale ripresa e resilienza). L'Irap, introdotta con il decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, è stata più volte oggetto di ripensamenti e revisioni che, di fatto, ne hanno depotenziato la portata. Uno degli ultimi interventi normativi è stato attuato con la legge di stabilità 2015 (Legge n. 190/2014) che, a decorrere dall'anno d'imposta 2015, ha reso interamente deducibile dalla base imponibile Irap il costo per il personale dipendente assunto a tempo indeterminato.

L'Irap è attualmente al centro del dibattito sulla riforma fiscale in discussione all'interno delle Commissioni Finanze di Camera e Senato per la predisposizione di una legge delega per il riordino della fiscalità. Uno degli obiettivi prioritari della Delega per la riforma fiscale è, infatti, proprio il **superamento dell'Irap**, sulla quale convergono sostanzialmente tutte le forze politiche. Già nell'atto di indirizzo votato il 30 giugno scorso, le commissioni parlamentari Finanze hanno raccomandato un *“riassorbimento del gettito Irap nei tributi attualmente esistenti, preservando la manovrabilità da parte degli enti territoriali e il livello di finanziamento del servizio sanitario nazionale”*.

Tra le diverse ipotesi proposte, la più verosimile è il **recupero del gettito Irap attraverso un maggior prelievo sull'Imposta dei redditi delle società (Ires)**, attraverso una sorta di addizionale regionale all'Ires. L'operazione non è né automatica né semplice, poiché le basi imponibili delle imposte sono differenti. Inoltre, oggi l'Irap viene versata alle regioni in cui si trovano gli *stabilimenti*. Al contrario, una ipotetica addizionale Ires dovrebbe essere versata nella regione in cui la società ha il domicilio fiscale, con effetti redistributivi non marginali.

La Figura 1 riassume le principali risorse finanziarie delle Regioni. In contraddizione con i principi generali del federalismo fiscale, che vedono nell'autonomia impositiva il cardine dell'efficienza della gestione degli enti decentrati, la principale entrata tributaria a sostegno dei bilanci regionali e del sistema sanitario è una compartecipazione (compartecipazione all'Iva).

Figura 1 – Le risorse finanziarie delle regioni, valori in milioni di euro.

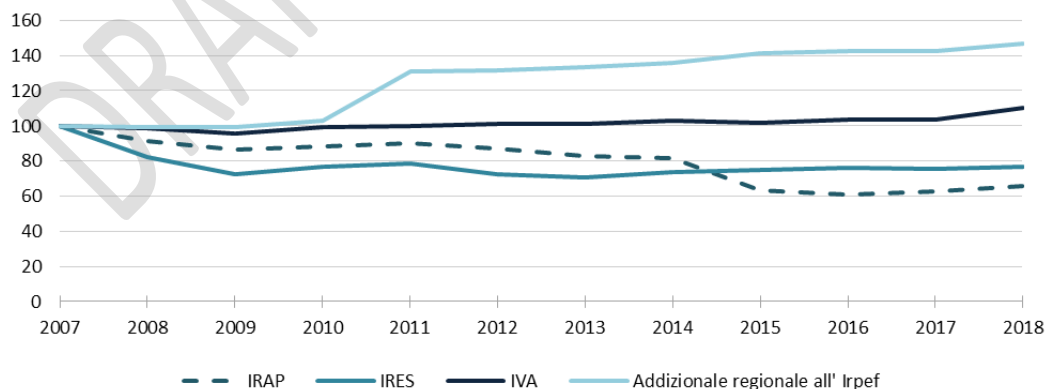


Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

La riforma federalista (D.Lgs. 446/1997) aveva individuato nell'Irap il principale tributo a sostegno del sistema sanitario. I soggetti passivi del tributo sono tutti gli esercenti una attività produttiva e la pubblica amministrazione. A partire dal 2014 (L.B 2015), diversi interventi hanno via via compresso la base imponibile nella componente lavoro, determinando effetti significativi sul gettito complessivo. Infatti, unitamente agli effetti della crisi economica, gli interventi di sterilizzazione del costo del lavoro hanno generato una perdita di gettito del 30% tra il 2008 e il 2018.

Ciò emerge chiaramente dalla Figura 2, che riporta l'andamento delle principali entrate tributarie delle regioni e delle province autonome per anno di imposta e Ires, tutte rapportata in base=100 nel 2007. Dal grafico si evince che tra le principali entrate regionali l'Irap è quella che declina in modo più marcato, specialmente dalla riforma del 2014 già citata. Mentre la compartecipazione Iva resta costante nel tempo, è l'addizionale regionale Irpef l'imposta che aumenta nel periodo considerato a partire dal 2011, come effetto del D.L. 138 del 2011, che ha disposto la cessazione della sospensione della manovrabilità delle aliquote, ripristinando dal 2012 il potere per Regioni e Comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali Irpef. Dal 2012, di conseguenza, il gettito dell'addizionale Irpef è aumentato costantemente.

Figura 2 - Principali entrate tributarie delle regioni e delle province autonome per anno di imposta e Ires. Numeri indice 2007=100

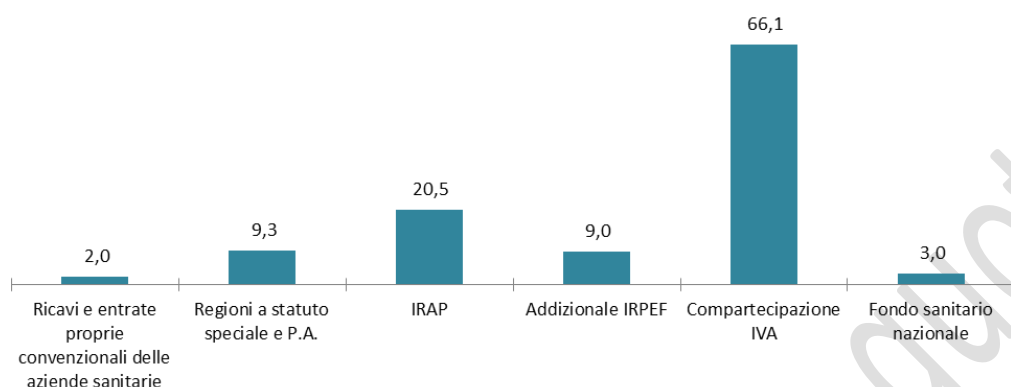


Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

Per quanto riguarda il servizio sanitario nazionale, nel 2018 questo è stato finanziato per il 60% dalla compartecipazione all'Iva delle RSO, essendo questa la voce di entrata più significativa nel bilancio del

sistema regionale. L'Irap ha contribuito, invece, con circa 20 miliardi di euro (cioè alla sanità viene destinato l'83% del gettito complessivo), coprendo quasi il 19% delle risorse ripartite tra le regioni per il servizio sanitario nazionale.

Figura 3 - Le disponibilità finanziarie per il ssn. 2018. Finanziamento indistinto e finalizzato sanità. Valori assoluti miliardi di euro



Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

L'ipotesi di sostituzione dell'Irap con Ires nel riordino del sistema fiscale

L'ipotesi oggi più accreditata per il superamento dell'Irap riguarda la sostituzione del prelievo Irap con l'Ires. Entrambi i prelievi hanno come soggetto passivo l'impresa, ma non le stesse imprese e non la stessa base imponibile. Nel caso dell'Irap, i soggetti passivi sono le attività di produzione e di scambio di beni; nel caso dell'Ires, invece, i soggetti passivi sono le imprese con personalità giuridica (cf. Tabella 1).

Tabella 1 – Dati riassuntivi Irap standard al netto della PA e Ires. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)

	IRAP	IRES
Gettito totale (.000 euro)	24,4 mld	33,6mld
Numero contribuenti che pagano l'imposta	2.208.091	733.709
Prelievo medio totale (euro)	6.205	45.759

Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Tutte e due le fiscalità hanno una distribuzione concentrata territorialmente nelle aree economicamente più avanzate del paese, o più popolate, o dove risiedono le sedi fiscali delle imprese, in particolare Lombardia e Lazio. Tuttavia, l'Ires accentua tale concentrazione territoriale rispetto all'Irap, che per la natura della base imponibile è distribuita in modo più omogeneo sul territorio nazionale. La tabella 2 riporta le perdite (-) e gli incrementi (+) di gettito che si determinerebbero nel passaggio dall'Irap standard (senza Pubblica Amministrazione) a un incremento dell'Ires.

Dei 13,7 miliardi di Irap, 10,9 sono già versati dai soggetti passivi Ires. In questo caso si tratterebbe prevalentemente di un trasferimento di imposta; rimarrebbe quindi da finanziare la parte rimanente, pari a 2,8 miliardi. Il trasferimento da Irap a Ires graverebbe sulle società di capitali a favore di persone fisiche e società di persone e non modificherebbe sensibilmente i settori economici colpiti (Tabella 3).

Tabella 2 - Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018), valori assoluti in milioni di euro

	Passaggio da Irap a maggiore IRES	Var% su Irap
Piemonte	-135	-13,2
Valle d'Aosta	-1	-3,2
Lombardia	952	23,4
Liguria	-202	-53,6
P.A. Trento	-12	-7,9
P.A. Bolzano	-10	-4,9
Veneto	-208	-14,4
Friuli V.G.	-70	-19,6
Emilia R.	-12	-0,9
Toscana	-261	-27,5
Umbria	-56	-35,9
Marche	-105	-32,8
Lazio	1,267	0,2
Abruzzo	-82	-40,0
Molise	-19	-55,9
Campania	-392	-45,3
Puglia	-89	-25,5
Basilicata	-41	-58,6
Calabria	-126	-64,6
Sicilia	-270	-54,7
Sardegna	-130	-55,6
ITALIA	0	0,0

Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Tabella 3 – Dati riassuntivi Irap e Ires

	IRAP	IRES
Gettito totale (.000 euro)	24,4 mld	33.6 mld
Numero contribuenti che pagano l'imposta	2.208.091	733.709
Prelievo medio totale (euro)	6.205	45.759
Gettito delle <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta (.000 euro)	10.936.015	30.907.555
Numero di <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta	697.479	675.453
Prelievo medio delle <i>società di capitale</i> che pagano l'imposta (euro)	15.679	45.758
Prelievo medio post riforma (euro)	0	64.434

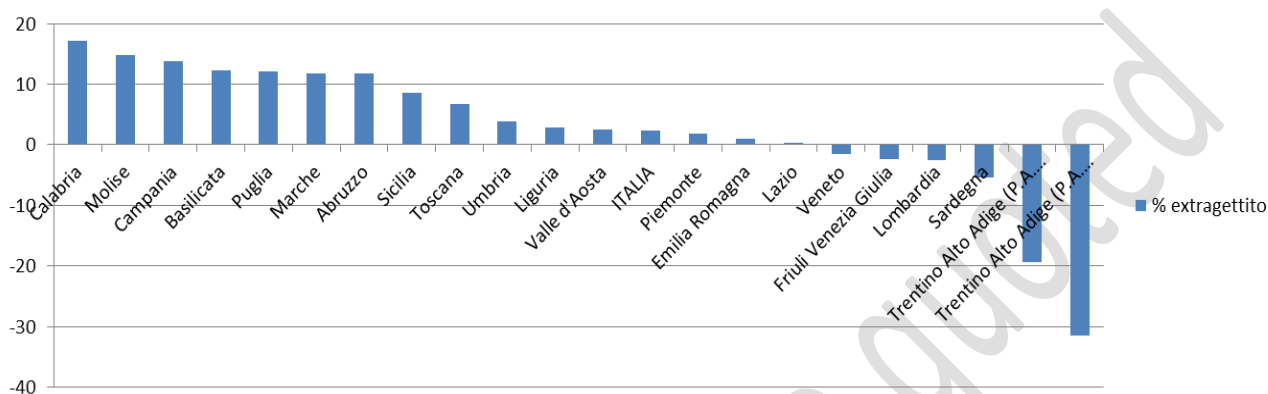
	Pagano solo IRAP (imprese non soc. capitale)	Pagheranno l'Ires rimodulata (imprese soc. di cap e altri sogg passivi Ires)
Numero di imprese	1.510.612	733.709
Maggiore /minor prelievo a seguito accorpamento	-1.831	+2.995

Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'IRES", in *Federalismo in Toscana n. 3/2021*, IRPET.

Nonostante l'architettura istituzionale decentrata del nostro paese, **gli spazi di effettiva autonomia fiscale locale sono in generale molto contenuti e scarsamente utilizzati**, e riguardano esenzioni di specifiche categorie e marginali interventi sulle aliquote. Relativamente all'Irap, in generale sono le regioni meridionali, dotate in media di basi imponibili più modeste, ad esercitare politiche fiscali in aumento

mentre, al contrario, l'entità del gettito extra-standard delle Regioni del nord ha dimensioni inferiori (cf. Figura 4). La più elevata pressione fiscale da parte degli enti meridionali è riconducibile all'obbligo di portare le aliquote ai livelli massimi per le regioni in piano di rientro sanitario. D'altro canto, esercitare una troppo alta autonomia fiscale locale (soprattutto da parte di Regioni piccole e economicamente deboli) comporta il rischio di instaurare processi di competizione fiscale.

Figura 4 – Extra-gettito regionale Irap; elaborazioni su dati MEF. Dichiarazioni presentate nel 2019 (anno di imposta 2018)



Fonte: Ferretti C., Lattarulo P. e Pazienza M. G. (2021), "[Come cambierebbe il finanziamento delle regioni nel passaggio dall'IRAP all'ITRES](#)", in *Federalismo in Toscana* n. 3/2021, IRPET.

Le caratteristiche che facevano dell'Irap un valido prelievo – a giudizio di molti - per il finanziamento delle autonomie regionali e del sistema sanitario regionale attenevano soprattutto alla ampia base imponibile, alla distribuzione territoriale relativamente omogenea rispetto ad altri prelievi, e ad una relativa stabilità rispetto all'andamento del ciclo economico (si confronti di seguito l'elasticità dell'addizionale Irpef). L'intervento di esenzione del costo del lavoro dalla base imponibile indebolisce la ratio di risorsa a sostegno del sistema sanitario, impoverisce il gettito e riduce gli spazi di autonomia regionale.

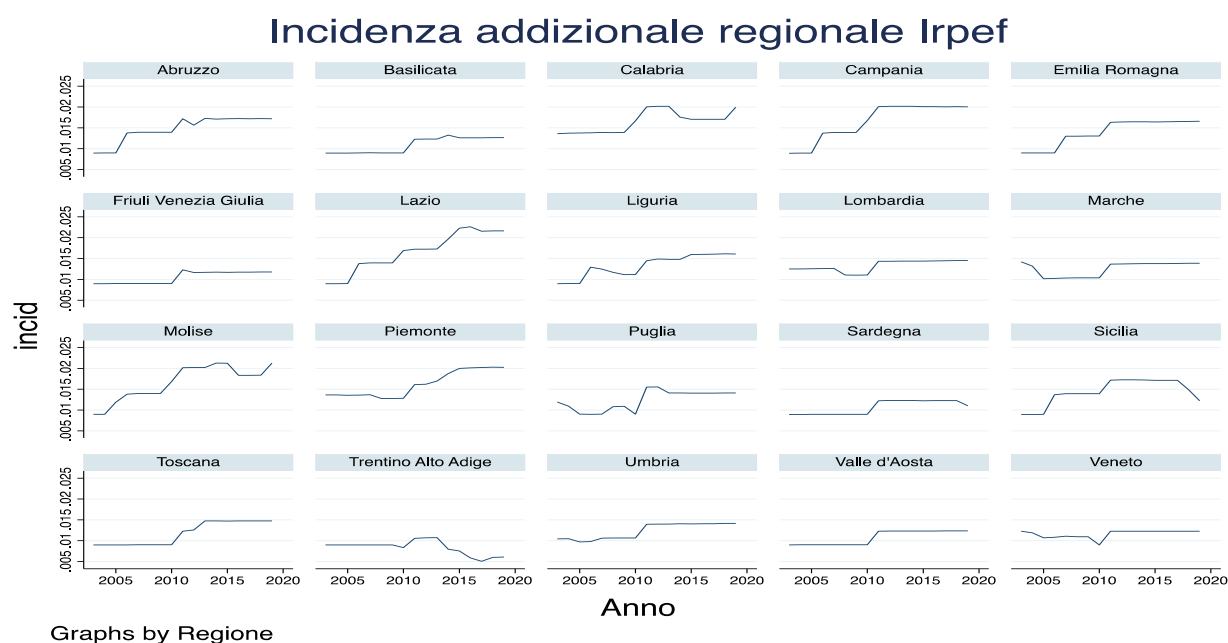
Per il superamento dell'Irap si tratta di recuperare 13,7 di miliardi di Euro complessivi (al netto della PA), di cui abbiamo ipotizzato la riallocazione a carico dell'Ires (che fornisce un gettito di 33 miliardi di Euro). Pur trattandosi sempre di una imposta sulle imprese, l'Ires ha caratteristiche diverse per soggetti passivi e base imponibile. L'aliquota implicita già elevata, pari al 24%, potrebbe salire fino al 34% subendo un significativo incremento. D'altro canto, solo parte di questo importo è aggiuntivo sulle imprese societarie, poiché per un'altra parte si tratterebbe di una semplice sostituzione tra Irap (che già le imprese versavano) e Ires. Questa imposta si presterebbe potenzialmente all'adozione di margini di autonomia fiscale analoghi all'Irap, ma a rischio di innescare processi di competizione fiscale.

3. L'addizionale regionale Irpef

Come mostrato sopra (Figura 1) l'addizionale Irpef rappresenta la terza fonte di entrata per le Regioni, dopo la compartecipazione Iva e l'Irap. Dalle due figure 5 e 6, si conferma inequivocabile la crescita

dell'addizionale regionale Irpef, sia se misurata in termini di incidenza (rapporto tra imposta dovuta e base imponibile), sia se misurata in termini pro capite (rapporto tra imposta dovuta e numero dei contribuenti). Tale aumento risponde a esigenze di gettito derivanti anche dalla riduzione della base imponibile Irap, costantemente erosa nella componente reddito da lavoro. L'aumento dell'addizionale regionale Irpef appare trasversale, senza caratterizzazione di area geografica. Va considerato, inoltre, che molti incrementi nel passato sono stati determinati dall'obbligo di applicazione dell'aliquota al livello massimo per le regioni con disavanzi sanitari (es. Liguria, Lazio, Campania, Calabria, Puglia, Abruzzo, Molise, Sicilia, Sardegna). Laddove questa esigenza sia cessata, non c'è però evidenza di un rientro sul precedente trend di tassazione (es. Lazio, Abruzzo, Puglia).

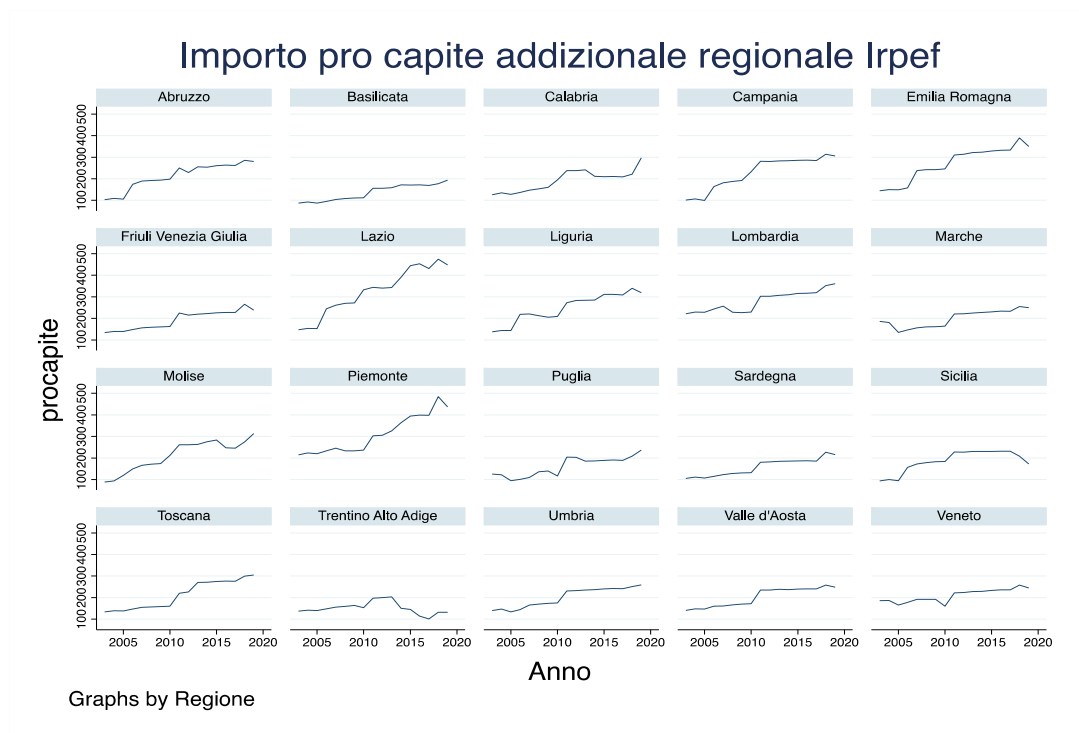
Figura 5 – Incidenza addizionale regionale Irpef calcolata come aliquota media (= rapporto tra Add. Reg. Irpef dovuta e base imponibile).



Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

Infine, qualche dubbio sull'autonomia regionale a valere sull'addizionale regionale Irpef va posto in relazione al fatto che, con lo svuotamento dell'Irap, le Regioni si trovano a manovrare un'imposta molto imperfetta per le note ragioni - di evasione e concentrazione del gettito su lavoro dipendente e pensioni - che affliggono l'Irpef nazionale. L'uso regionale di questa imposta ne amplifica i difetti e li ripropone in un contesto in cui più generale dovrebbe essere il contributo al finanziamento dei beni e servizi pubblici locali. Al riguardo, sarebbe certamente da rivedere anche la facoltà concessa alle regioni di alterare la progressività centrale; ad esempio sarebbe più opportuno avere addizionali interamente proporzionali entro un tetto massimo.

Figura 6 – Importo pro-capite Add. Reg. Irpef



Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

Nella Tavola 4 si riportano le elasticità dell'addizionale regionale Irpef, che misura la *sensibilità/reattività* al ciclo economico della base imponibile dell'addizionale Irpef - che viene definita a livello nazionale per quanto riguarda le componenti di reddito imponibili, incluso il sistema di deduzioni dall'imponibile. Come si evince dalla Tabella, le elasticità di breve periodo dell'imposta (stimate sull'ammontare della base imponibile regionale) sono piuttosto basse e inferiori all'unità. Complessivamente, si osserva una crescita, in media (ultima riga) di tali elasticità tra il primo (2001-2007) e il secondo periodo (2008-2012), manifestando una maggiore elasticità in seguito alla crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008. L'incremento nei valori delle elasticità è trasversale e riguarda tutte le Regioni, sebbene si nota che gli incrementi più marcati hanno interessato in particolare le regioni del Sud (es., Basilicata, Calabria, Sicilia).

Tabella 4 – reattività della base imponibile dell'Add. Reg. Irpef al ciclo economico

	<i>Addizionale Regionale Irpef</i>		
	2001-2012	2001-2007	2008-2012
Piemonte	0,166	0,113	0,230
Valle d'Aosta	0,147	0,105	0,198
Lombardia	0,167	0,123	0,219
Liguria	0,144	0,107	0,188
Trentino-Alto Adige	0,149	0,117	0,188
Veneto	0,170	0,115	0,236
Friuli Venezia-Giulia	0,157	0,103	0,223
Emilia-Romagna	0,173	0,126	0,228
Toscana	0,162	0,111	0,222
Umbria	0,183	0,128	0,249
Marche	0,165	0,097	0,246
Lazio	0,157	0,101	0,225
Abruzzo	0,155	0,133	0,181
Molise	0,136	0,075	0,208
Campania	0,166	0,099	0,246
Puglia	0,160	0,113	0,217
Basilicata	0,157	0,08	0,25
Calabria	0,147	0,083	0,224
Sicilia	0,160	0,094	0,239
Sardegna	0,161	0,102	0,232
Media	0,159	0,110	0,220

Fonte: nostre elaborazioni su: Raffaele LAGRAVINESE, Paolo LIBERATI, Agnese SACCHI (2018). The growth and variability of regional taxes: an application to Italy. *Regional Studies*, 52(3), 416-429. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343404.2017.1313400>.

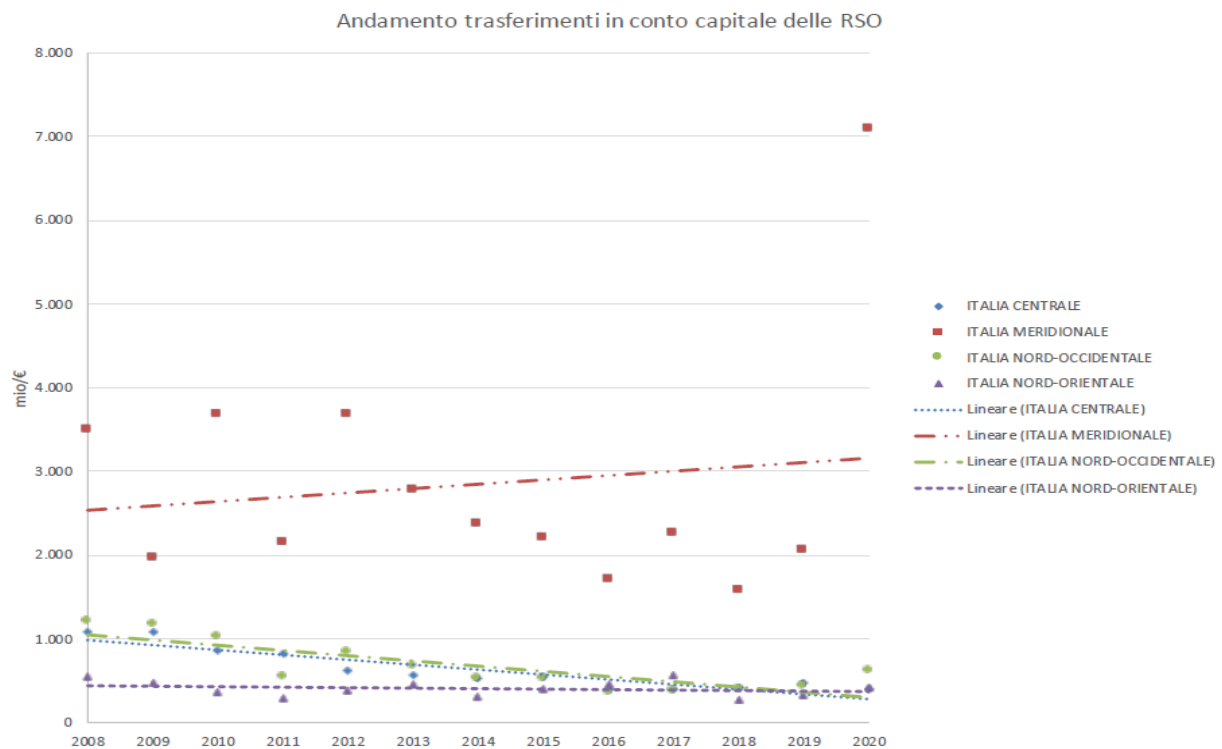
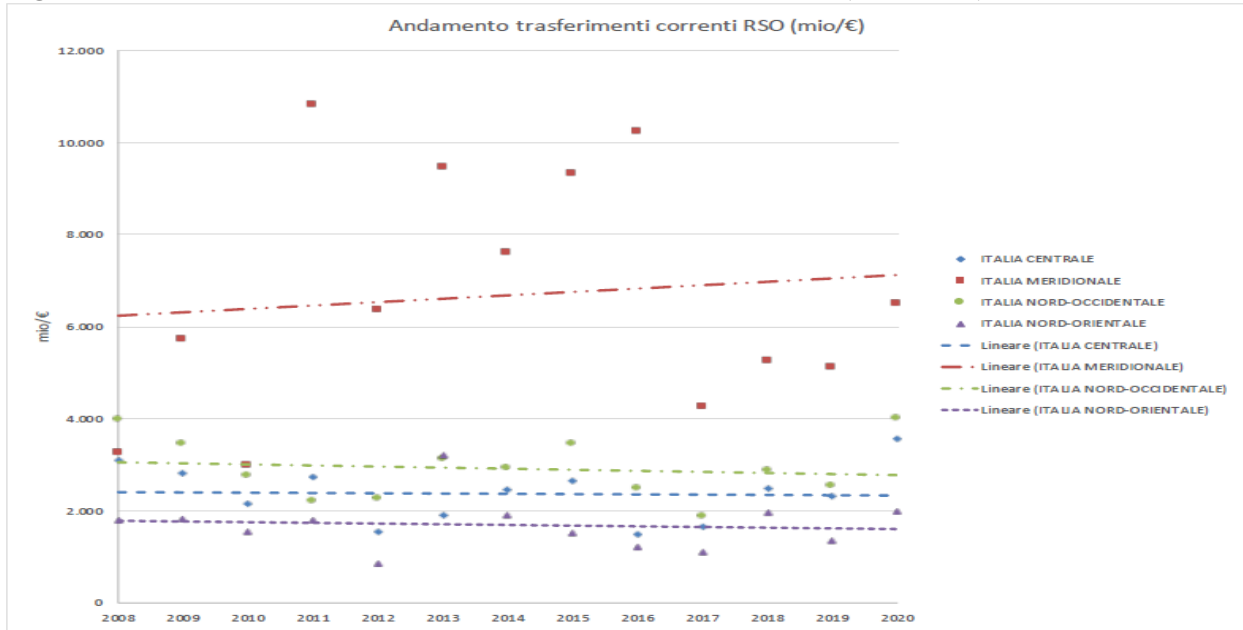
4. I trasferimenti dello Stato centrale e le entrate proprie delle Regioni

Come ricordato sopra, la realizzazione dell'autonomia finanziaria prevedeva il superamento del finanziamento attraverso i trasferimenti statali, salve le ipotesi in cui queste abbiano una giustificazione istituzionale. I trasferimenti, infatti, di per sé non esprimono una autonomia finanziaria. Tali trasferimenti sarebbero dovuti essere sostituiti da un aumento di entrate proprie sulle quali le Regioni hanno una maggiore, se non completa, autonomia, rispetto ai trasferimenti dello Stato centrale.

Di seguito si analizzano i trasferimenti dello Stato centrale verso le Regioni a statuto ordinario (RSO) anche in rapporto alle entrate proprie. Infine si approfondirà l'andamento degli stessi aggregati durante il periodo della pandemia, sia nelle Regioni a statuto ordinario (RSO) sia nelle Regioni a statuto speciale (RSS).

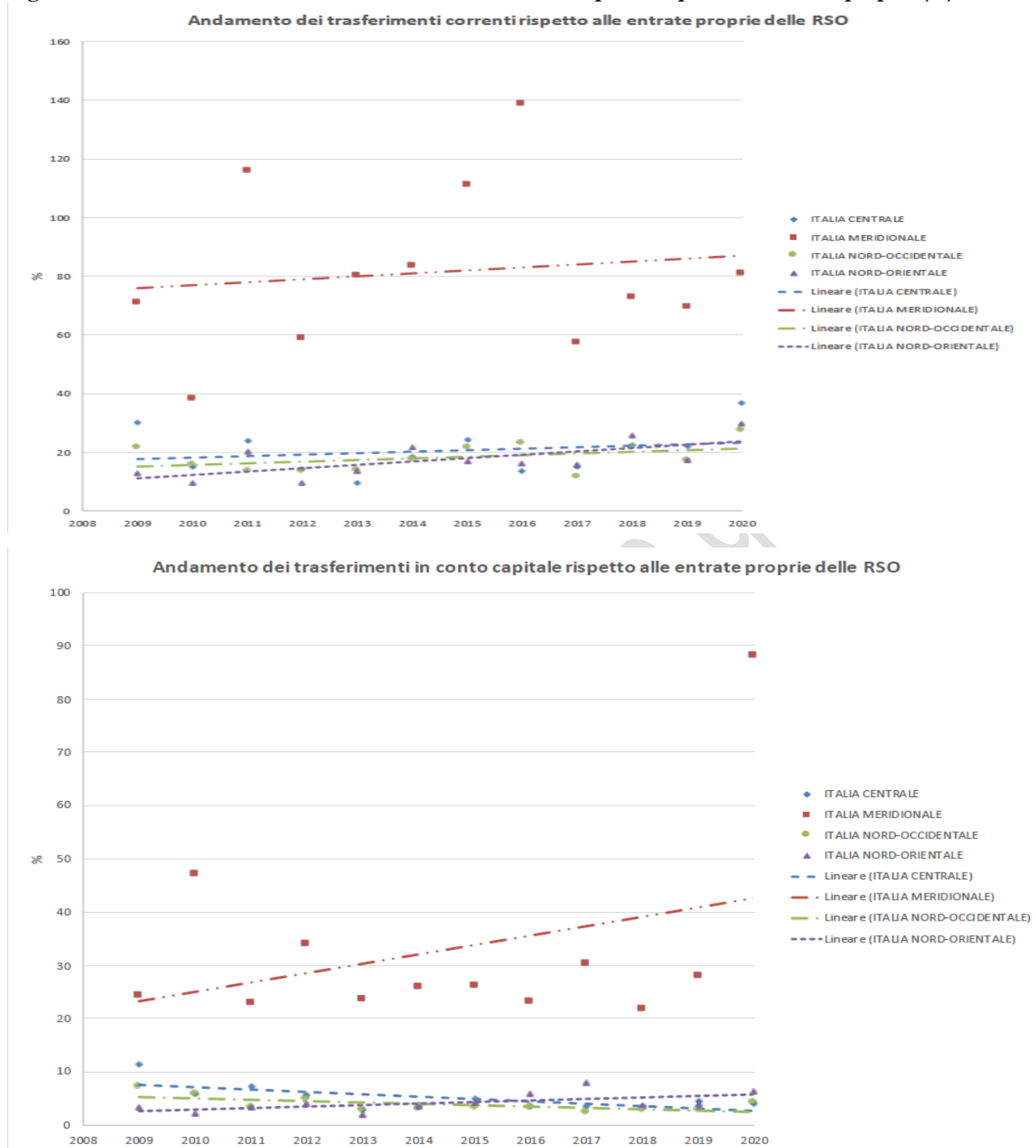
La Figura 7 riporta l'andamento dei trasferimenti correnti e in conto capitale in milioni di Euro dal 2008 al 2020. Si osserva immediatamente una differenza marcata nell'ordine di grandezza tra i trasferimenti verso l'Italia meridionale e le altre aree del paese, sia per i trasferimenti in conto corrente sia per i trasferimenti in conto capitale. Nel caso delle Regioni meridionali, l'ammontare dei trasferimenti in conto corrente aumenta sensibilmente negli anni post-crisi finanziaria, ossia dal 2011 al 2016.

Figura 7 – Andamento dei trasferimenti correnti e in conto capitale (mio/Euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

Figura 8 – Andamento dei trasferimenti correnti e in conto capitale rispetto alle entrate proprie (%)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato.

Osservando l'andamento dei trasferimenti correnti e in conto capitale rispetto alle entrate proprie è possibile derivare una misura dell'autonomia fiscale delle Regioni rispetto ai trasferimenti dal centro. Come si osserva dalla Figura 8, i trasferimenti dallo Stato centrale continuano a giocare un ruolo di rilievo rispetto alle entrate proprie delle Regioni, soprattutto per quanto concerne i trasferimenti in conto corrente: l'incidenza degli stessi rispetto alle entrate proprie aumenta infatti costantemente dal 2008 per

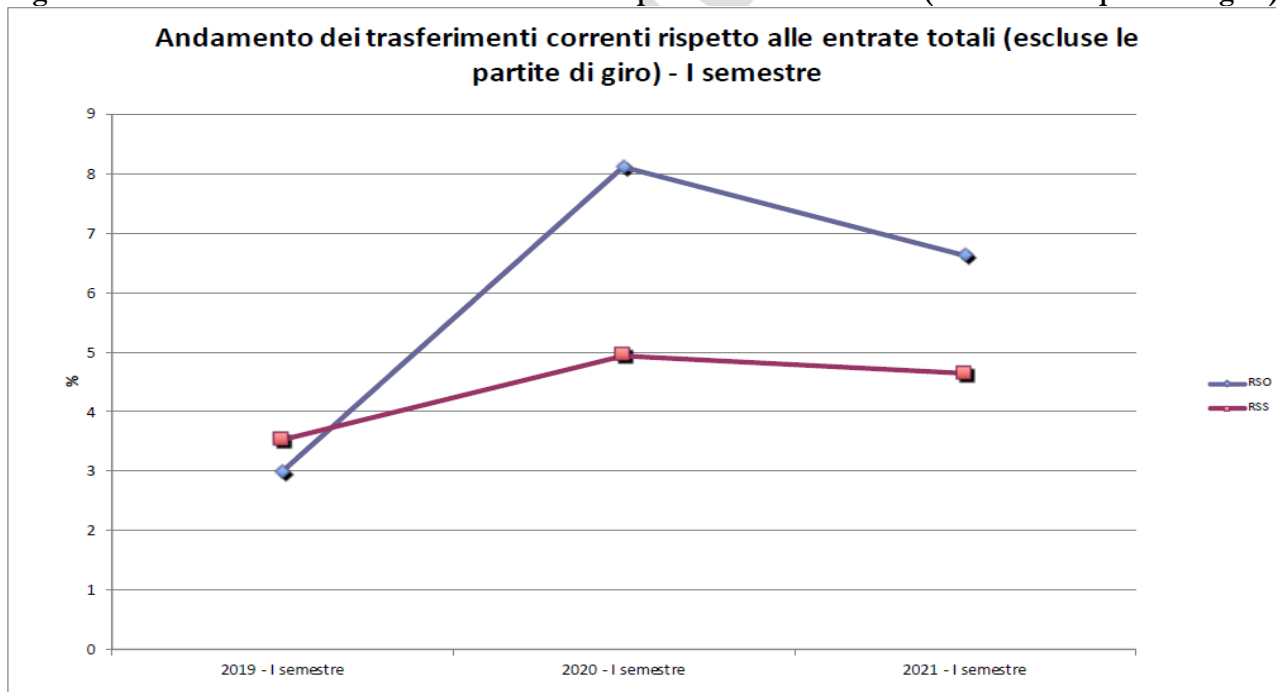
tutte le Regioni. La dipendenza dallo Stato centrale è marcata soprattutto per le Regioni meridionali: nella fase più acuta della crisi finanziaria i trasferimenti arrivano a rappresentare oltre il 100% delle entrate proprie fino a toccare il 140% nel 2016.

I trasferimenti dello Stato centrale durante la pandemia

Di seguito si prende in esame l'andamento dei trasferimenti nel corso della pandemia Covid-19. La fase prolungata di *lockdown* ha avuto ripercussioni di natura straordinaria sull'attività economica, con una contrazione del prodotto interno lordo senza precedenti dal secondo dopoguerra. Ciò ha determinato una caduta del gettito imponibile, al quale si sono aggiunte le varie misure del governo che hanno consentito rinvii dei pagamenti di imposta. Ciò ha evidentemente determinato una caduta dell'imponibile sia a livello centrale sia a livello regionale e locale.

Di conseguenza, come era lecito attendersi, si assiste ad un aumento dei trasferimenti sia nelle RSO sia nella RSS. Nelle prime, la quota dei trasferimenti correnti passa dal 3% delle entrate totali del primo semestre del 2019 all'8% nel 2020, per poi ridiscendere al 7% nel I semestre del 2021. Nelle seconde, la quota dei trasferimenti correnti passa dal 3,5% delle entrate totali del primo semestre del 2019 al 5% nel 2020, per poi ridiscendere sotto il 5% nel I semestre del 2021.

Figura 9 – Andamento dei trasferimenti correnti rispetto alle entrate totali (al netto delle partite di giro)

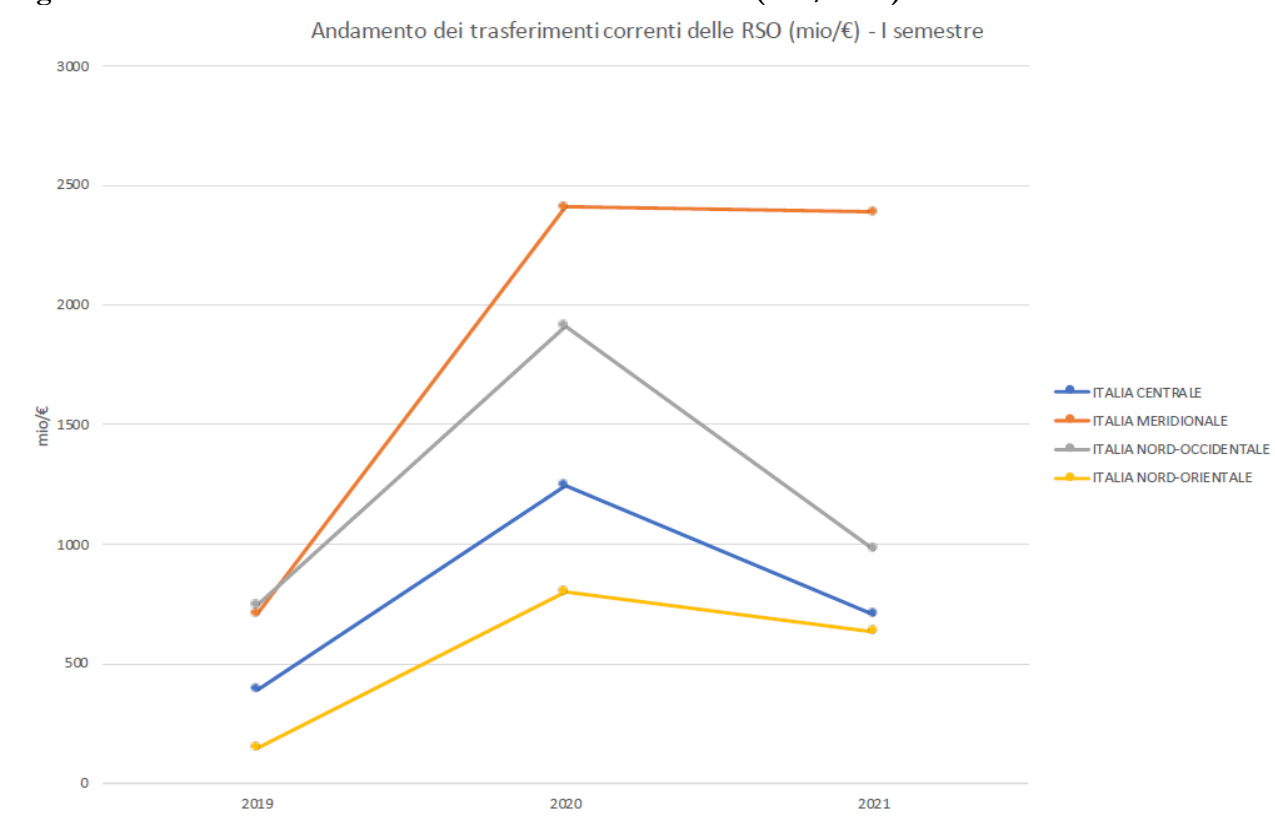


Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato

Limitando l'attenzione alle RSO (cf. Figura 10) si può notare come i trasferimenti correnti aumentano per tutte le Regioni. Le differenze tra aree geografiche permangono e si ampliano proporzionalmente, con le

Regioni meridionali che restano le maggiori beneficiarie. Va notato come la diminuzione dei trasferimenti nel I semestre del 2021 interessa tutte le aree geografiche con l'eccezione proprio delle Regioni meridionali dove i trasferimenti correnti permangono agli stessi livelli "straordinari" del 2020.

Figura 10 – Andamento dei trasferimenti correnti delle RSO (mio/Euro)



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generali dello Stato

Da ultimo, le due figure successive mostrano come l'aumento dei trasferimenti sia stato dovuto in misura considerevole al finanziamento del Fondo Nazionale Sanitario (FNS), sia per le RSO sia per le RSS. La quota di trasferimenti FSN rispetto al totale dei trasferimenti correnti passa, per le RSO, dal 5% del 2019 a quasi il 40% nel 2020 e 2021. Nelle RSS, invece, passa da circa il 2,5% del 2019 al 20% nel 2020, per arrivare al 24% nel 2021.

Passando al grafico successivo (Figura 12), che limita l'attenzione alle RSS, si nota che sebbene nel 2020 la quota di trasferimenti per il FSN aumenta per tutte le aree geografiche, sono le Regioni nord-orientali a ottenere l'incremento più cospicuo, seguite da quelle centrali. Questo sembra riflettere la distribuzione geografica della pandemia fortemente concentrata, durante la prima ondata, in quelle Regioni. Nel 2021 la quota di trasferimenti FSN si riduce per le Regioni di tutte le aree geografiche, mentre aumentano in misura considerevole nelle Regioni meridionali, passando dal 40% a oltre il 60%.

Figura 11

Peso % finanziamento Fondo Nazionale Sanitario su totale trasferimenti correnti - I semestre

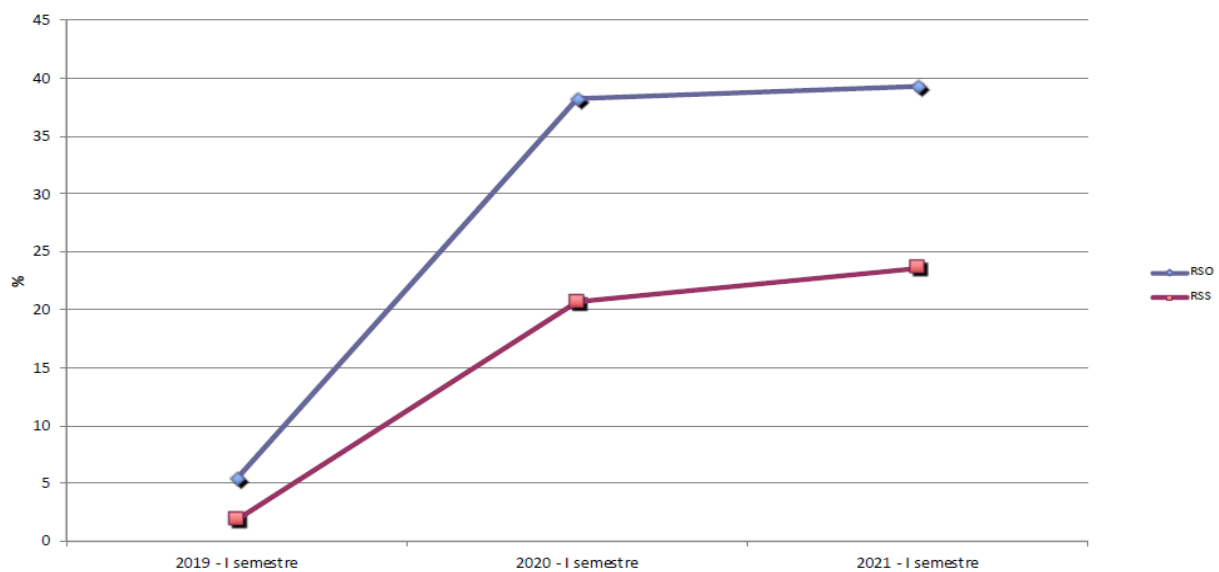
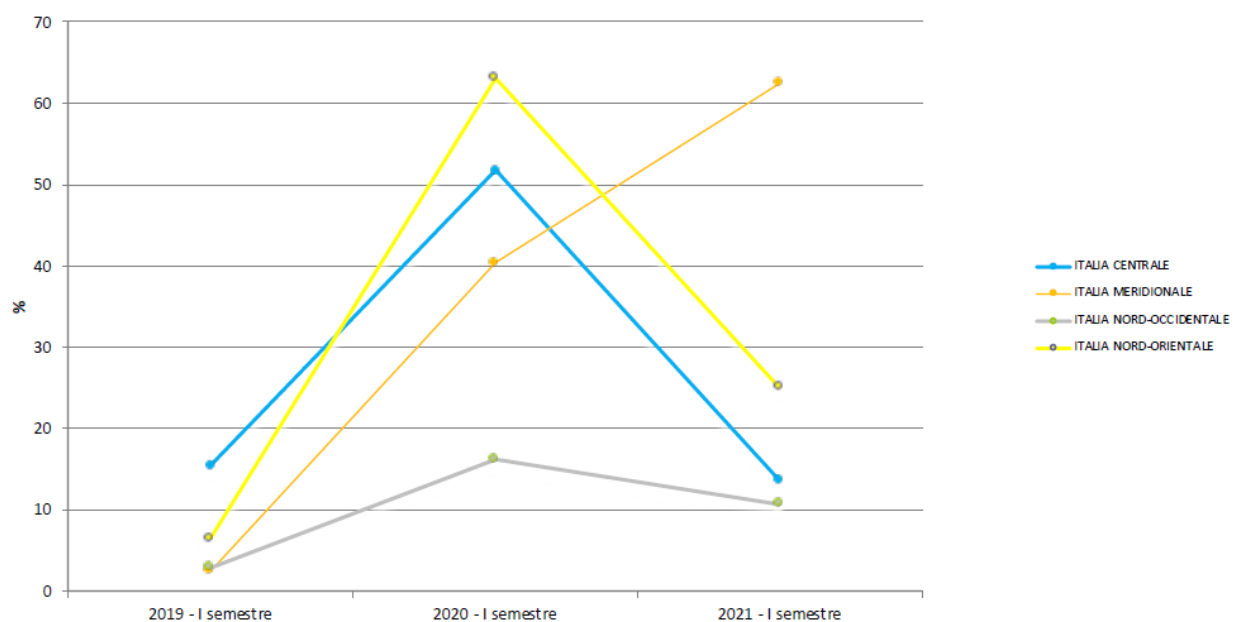


Figura 12

Peso % finanziamento Fondo Nazionale Sanitario su totale trasferimenti correnti delle RSO - I semestre



Fonte: nostre elaborazioni su dati SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, Ragionerie Generale dello Stato

5. Qualche (breve) conclusione dopo venti anni di (tentata) autonomia finanziaria regionale

- 1) La prima, netta, conclusione che si trae, nuovamente, da questa breve disamina sui venti anni dal Titolo V che aveva introdotto elementi importanti di federalismo fiscale nel regionalismo italiano, è che l'autonomia finanziaria regionale non è mai stata attuata fino in fondo. Inoltre, i tentativi di autonomia finanziaria sono stati anche parzialmente erosi dalla legislazione della crisi, rispetto alla quale negli ultimi anni non sono stati fatti passi indietro. La scarsa autonomia fiscale regionale è riflessa in una ancora significativa dipendenza dallo Stato centrale. Da ultimo, la crisi pandemica ha necessariamente aumentato la necessità di un intervento statale, in qualche modo evidenziando la dipendenza del sistema regionale dallo Stato, anche per una funzione centrale per le Regioni, come la sanità. Allo stato attuale, la finanza regionale è ancora a metà del guado tra tentativi rientrati di autonomia fiscale e uno Stato che mantiene un forte controllo sulla fiscalità regionale (nonché degli Enti Locali).
- 2) L'autonomia finanziaria regionale viene ulteriormente messa in discussione dall'attuale disegno di delega per la riforma fiscale, che postula il superamento dell'Irap e la sua sostituzione con un'addizionale Ires. Qui si rendono necessari due interventi. In primis, evitare una redistribuzione di gettito fiscale tra Regioni, con l'aggravante di penalizzare le Regioni meno ricche a favore di quelle più ricche. Secondo, occorre dotare le Regioni di margini di autonomia anche nel nuovo impianto post-Irap, evitando che l'abolizione dell'Irap si traduca nell'ulteriore restringimento dell'autonomia finanziaria in capo alle Regioni.
- 3) Il divario territoriale che caratterizza l'Italia tende a riflettersi anche nella realizzazione del federalismo fiscale, come emerge ad esempio nella forte dipendenza dai trasferimenti centrali delle Regioni del Mezzogiorno. Le carenze delle istituzioni delle Regioni del Mezzogiorno sembrano riflettersi anche nella capacità di gestire in modo efficiente i servizi pubblici e in generale tutte le funzioni sulle quali le Regioni hanno delle competenze, sia esclusive sia concorrenti. La sanità è solo l'esempio più macroscopico, ma a questa si possono aggiungere altre funzioni cruciali per lo sviluppo economico come la formazione professionale e le attività produttive. Ciò suggerisce come la risoluzione del divario socio-economico tra le Regioni italiane si lega con una realizzazione efficace ed efficiente del federalismo fiscale e più in generale del regionalismo. Ciò si pone anche in relazione anche con il processo di *decentramento asimmetrico* – per effetto del disposto dell'art.116, 3°c. della Costituzione che consente alle Regioni a statuto ordinario di richiedere condizioni ulteriori di autonomia legislativa e amministrativa - che, arrestatosi per effetto dell'irrompere della pandemica, sembra destinato a tornare di attualità nel prossimo futuro.

Il principio di adeguata connessione o corrispondenza tra funzioni e risorse

di Giovanni Boggero

Il principio di adeguata connessione o corrispondenza tra funzioni amministrative e risorse assegnate per esercitarle costituisce l'architettura su cui si regge o, meglio, su cui dovrebbe reggersi il sistema di finanziamento degli enti territoriali prefigurato dall'art. 119 Cost., tanto nella sua versione originaria, quanto in quella novellata nel 2001. Esso, infatti, rappresenta un presidio indispensabile a tutela dell'autonomia economico-finanziaria di Regioni ed enti locali non solo nei loro rapporti con lo Stato, ma anche in quelli reciproci. Nell'ambito di un dibattito sul rendimento ovvero sull'effettiva attuazione della riforma del Titolo V, sembra quindi opportuno mettere alcuni punti fermi sulle acquisizioni della giurisprudenza costituzionale circa i vincoli recati da tale principio al potere legislativo di Stato e Regioni. Il principio *de quo* si ricava a partire dall'art. 119, co. 4 Cost., secondo cui le risorse derivanti da tributi propri, dalle compartecipazioni al gettito di tributi erariali e dalle risorse del fondo perequativo ordinario – che dovrebbe avere una dimensione innanzitutto verticale – debbono consentire agli enti territoriali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite. L'interpretazione universalmente accettata della disposizione parte dal presupposto che, a prescindere dalla fonte da cui provengono le risorse (se del caso, quindi, derivanti anche da trasferimenti, tipici di un sistema a finanza derivata che, in teoria, la Costituzione imporrebbe di superare), esse debbano essere almeno sufficienti per finanziare integralmente le funzioni amministrative proprie o conferite degli enti territoriali. Il primo corollario di un tale principio è che l'esercizio delle funzioni non può essere condizionato dalle risorse disponibili, ma vale semmai il contrario, ossia che è il novero delle funzioni da esercitare a condizionare lo stanziamento delle risorse necessarie a finanziarle. In altre parole, non è possibile subordinare l'esercizio di funzioni amministrative a un ammontare dato/predeterminato di risorse finanziarie, umane e strumentali. È, tuttavia, ciò che avviene a ogni livello di governo ininterrottamente da molti anni. Il secondo corollario di un tale principio è che, in un sistema che si regge su fonti di finanziamento tra loro diverse e che vieta di stabilire vincoli di destinazione, per verificare la congruità o adeguatezza degli stanziamenti rispetto alle funzioni da esercitare si dovrà tenere conto delle coperture di bilancio sulla base del complesso delle entrate e non pretendere che le spese per certe funzioni siano sostenute necessariamente da specifiche entrate, come è invece il caso dei soli trasferimenti perequativi speciali di cui al co. 5 dell'art. 119 Cost. Quella che poteva sembrare una norma meramente programmatica nell'assenza di una esplicita garanzia quantitativa o comunque in mancanza di parametri idonei a misurare la sufficienza dei finanziamenti è diventata, in realtà, nel corso degli anni una norma precettiva e giustiziabile a prescindere dall'elaborazione di costi e fabbisogni standard (cfr. sentt. n. 22/2012 per lo Stato e sentt. n. 188/2015, nn. 10 e 275/2016 per il rapporto tra Regioni ed enti locali) alla quale si accompagnano a livello legislativo ordinario una serie di adempimenti di natura amministrativo-contabile in capo agli organi dell'ente – statale o regionale

– che intendono approvare misure aventi effetti novativi per la finanza pubblica allargata. Tali adempimenti, aventi natura istruttoria, sono finalizzati a consentire una corretta quantificazione degli oneri finanziari e, quindi, a verificare la sufficienza (i.e., congruità o adeguatezza) delle risorse risultanti dall'approvazione di tali misure per gli enti territoriali destinatari. L'individuazione di costi standard per l'esercizio di tutte le funzioni amministrative (e non solo di quelle individuate dalla legge n. 42/2009), ove realizzata, consentirebbe, del resto, con assai maggiore facilità e certezza di individuare i fabbisogni da finanziare e verificare quindi il rispetto del principio in parola. Un tale principio si giustifica specialmente in un ordinamento composto nel quale è la Costituzione a prefigurare le linee generali di un sistema di federalismo fiscale, ove cioè agli enti territoriali è garantita una sfera intangibile di autonomia di entrata e di spesa per la realizzazione del proprio indirizzo politico.

A partire da questa prospettiva, la Corte costituzionale ha concluso che un'istruttoria tecnico-finanziaria che si fondi su stime meramente assertive o generiche degli oneri ovvero, specularmente, su accertamenti approssimativi e non credibili delle entrate costituisce indice sintomatico dell'insufficienza delle risorse per il finanziamento delle funzioni amministrative (specie ove il loro esercizio implichi la garanzia di livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti sociali), ossia dell'eccesso di potere operato dal legislatore nella definizione della relazione tra mezzi e fini. L'art. 119, co. 4 Cost. implica, quindi, una riduzione (ma non un annullamento) della discrezionalità politica del legislatore statale o regionale in sede di bilancio. A esso non è, in via generale, precluso modificare i criteri di riparto ovvero di ridurre *tout court* stanziamenti in bilancio in favore di altri enti, sia che essi implicino una minore quantità di trasferimenti, sia che essi comportino una riduzione del gettito di tributi propri o di partecipazioni. Tuttavia, se ciò avviene a invarianza di funzioni, per un periodo di tempo indeterminato e senza alcuna forma di consultazione con gli enti interessati da tali effetti novativi, la Corte costituzionale è chiamata ad accertare l'irragionevolezza della scelta legislativa in quanto lesiva dell'autonomia economico-finanziaria di enti territoriali costitutivi della Repubblica. Di contro, la legislazione che si premura di giustificare tale scelta nella relazione tecnico-finanziaria, ossia circostanza le ragioni sulla base delle quali il legislatore ritiene che lo stanziamento sia comunque congruo allo svolgimento di determinate funzioni amministrative poste in capo agli enti assegnatari ovvero provvede a interventi di natura compensativa che dispongono nel tempo una diversa copertura degli oneri, non sarà passibile di alcuna declaratoria di incostituzionalità. La discrezionalità politica resta, quindi, preservata, ma il suo esercizio implica un articolato bilanciamento tra esigenze complessive di finanza pubblica, garanzia dell'autonomia economico-finanziaria di enti costitutivi della Repubblica e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali.

Il principio costituzionale *de quo* riveste, inoltre, una notevole importanza nel quadro dei processi di differenziazione previsti dall'art. 116, co. 3 Cost. (cd. regionalismo differenziato). A questo proposito, occorre osservare come, per addivenire all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, la Costituzione non specifica a quali criteri di quantificazione delle risorse da assegnare alle Regioni

richiedenti occorra rifarsi, visto che si limita a prevedere il rispetto dell'art. 119 Cost. nel suo complesso, anche se occorre altresì osservare i principi ricavabili dalla legge n. 42/2009 (la quale sappiamo non essere stata integralmente attuata). Il rispetto di tale corpus di principi implica, innanzitutto, che le risorse da assegnare non consistano in trasferimenti, stante l'obbligo costituzionale di superare il criterio della finanza derivata, ma, al contrario, prevalentemente in compartecipazioni al gettito erariale (in assenza di presupposti impositivi su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri e in presenza del divieto di doppia imposizione). Le compartecipazioni al gettito dovranno, quindi, essere sufficienti al finanziamento delle funzioni amministrative oggetto di trasferimento dallo Stato alle Regioni richiedenti, ossia corrispondere quantomeno alla spesa storica regionalizzata per tali funzioni, fintantoché non saranno elaborati i relativi fabbisogni *standard*. Questo, tuttavia, non dovrebbe implicare un finanziamento vincolato delle funzioni, stante il rischio, altrimenti, di trasformare la compartecipazione in una sorta di trasferimento mascherato. In altre parole, l'assegnazione delle risorse deve essere pari al costo per esercitarle, ma ciò non significa che esse debbano essere finanziate necessariamente con lo stanziamento a bilancio di tali risorse, ossia che si possa vincolare le risorse così acquisite al bilancio della Regione al finanziamento di quella certa spesa, determinandosi altrimenti un vincolo di destinazione.

Allo stesso tempo, questa operazione di devoluzione dovrà garantire una qualche forma di neutralità finanziaria per le altre Regioni, senza cioè che il risultato della differenziazione possa indirettamente sfociare per esse in una riduzione di risorse a invarianza di funzioni. Il rispetto del principio di corrispondenza nell'ambito di un processo di differenziazione non esclude quindi di per sé un innalzamento generale dei livelli di spesa pubblica nel breve termine, cui si potrà rimediare attraverso una programmazione costantemente orientata all'equilibrio nel medio termine. Di contro, è possibile senz'altro riconoscere che una soluzione fondata su un trattenimento forfettario di risorse da parte delle Regioni richiedenti (come era stato inizialmente ipotizzato per i procedimenti che hanno interessato alcune Regioni italiane tra il 2017 e il 2019) si porrebbe in conflitto con il principio di adeguata connessione tra funzioni e risorse. Una soluzione fondata sulla compartecipazione al gettito subisce inevitabilmente l'influenza delle eventuali variazioni del tributo erariale (aliquota; base imponibile) che si traducano in variazioni del gettito. In tali casi, lo Stato, per rispettare il principio di corrispondenza, dovrà assumere l'impegno di venire in soccorso delle Regioni con meccanismi di compensazione ove ciò metta a rischio il finanziamento dei livelli essenziali. Diverso sarebbe, invece, il caso di un aumento nel corso del tempo del gettito del tributo compartecipato, che, come del resto accade già oggi in un contesto di relazioni ordinarie, non deve essere certo redistribuito allo Stato, ove si ravvisi un'eccedenza rispetto al costo delle funzioni da esercitare, ma che sarà semmai utilizzato dalla Regione in quanto ente autonomo per ridurre l'indebitamento o per altre attività libere nel fine. Del resto, l'art. 119, co. 4 Cost. stabilisce un principio di "sufficienza", ossia un livello minimo di finanziamento, ma non anche un tetto o vincolo all'autonomia finanziaria, nel caso in cui le risorse, specie se derivanti da tributi (come tali soggette a

continue oscillazioni), eccedano *medio tempore* quelle necessarie per la copertura dei costi delle funzioni attribuite. Infatti, come anticipato, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse opera in maniera, per così dire, “meccanica” solo ove applicato ai trasferimenti tipici della finanza derivata ovvero della perequazione di cui al comma 5 dell’art. 119 Cost. (e, nella misura in cui sia concepita anche come verticale, di cui al comma 3 dell’art. 119 Cost.), ma non genera alcun vincolo di destinazione delle diverse tipologie di entrata, dovendo semmai essere considerato un parametro idoneo a tenere insieme e bilanciare tutte le fonti di entrata previste dall’art. 119 Cost. prima di poterne essere invocata una violazione. Naturalmente, se a livello politico si ritenesse tale eccedenza non più giustificata, occorrerebbe modificare la legge che ha adottato l’intesa, previo nuovo accordo tra lo Stato e la Regione.

DRAFT - Not to be quoted

A vent'anni dalla riforma del Titolo V.

L'autonomia finanziaria regionale e locale, tra Costituzione, legge n. 42 del 2009 e prassi.

di

Monica Bergo

1. L'autonomia finanziaria degli enti territoriali tra Costituzione e legge sul federalismo fiscale.

Al fine di condurre un'analisi sull'attuale livello di autonomia degli enti territoriali, sembra opportuno ripercorrerne, seppur sinteticamente, i tratti essenziali in termini evolutivi.

È stato autorevolmente osservato che, paradossalmente, «il massimo grado di federalismo fiscale in Italia venne raggiunto in epoca pre-repubblicana, sotto il regime fascista, quando eppure dal punto di vista politico si verificò l'esautorazione dell'autonomia politica locale. Con l'emanazione del r.d. 14 settembre 1931, n. 1175 (t.u. fin. loc.) si consolidarono, infatti, le entrate fiscali locali su una base ampia di relativa autonomia, con l'imposta di famiglia, le imposte di consumo, le sovrainposte sui redditi fondiari e sul reddito generale»¹².

Come è noto, poi, con l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana se, da un lato, venne ripristinata l'autonomia politica dei Comuni e venne sancito il principio autonomista, dall'altro, solo alle Regioni si accordò un riconoscimento costituzionale dell'autonomia impositiva, definita peraltro «piuttosto tiepida»¹³.

Con la successiva riforma del Titolo V della Costituzione, invece, l'art. 119 Cost. ha tratteggiato un modello di federalismo fiscale «tendenzialmente cooperativo», caratterizzato da «un discreto riconoscimento, almeno potenziale degli enti sub-statali»¹⁴. Tale è infatti la lettura che la maggiore dottrina ha dato dei novellati articoli 117 e 119 Cost., da cui si ricava, rispettivamente, l'attribuzione della competenza legislativa residuale alle Regioni, in relazione ai tributi regionali e locali non istituiti da legge statale¹⁵, nonché l'espresso riconoscimento di risorse autonome per gli enti territoriali, con la possibilità di stabilire e attuare tributi ed entrate propri, «in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» (art. 119, secondo comma, Cost.).

L'adozione della legge delega sul federalismo fiscale (legge 5 maggio 2009, n. 42 «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione») e dei decreti attuativi in materia di autonomia impositiva locale e regionale (rispettivamente, d.lgs. 14 marzo 2011, n. 23 «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale» e d. lgs. 6 maggio 2011, n. 68 «Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario»), che sembravano inaugurare una

¹² L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dir. costituzionale)*, Enc. Dir., 2017, p. 410 ss.

¹³ *Idem.*

¹⁴ *Idem.*

¹⁵ *Ex plurimis*, F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rass. Trib.*, n. 2/2002, p. 589 ss.

nuova stagione creativa delle potenzialità espresse dal Titolo V, hanno subito un'attuazione disorganica, che ha portato a quello che è stato definito il «fallimento» del federalismo fiscale disegnato dalla riforma costituzionale del 2001¹⁶. Tale esito interroga sulle sorti di questo modello a vent'anni dalla riforma del Titolo V.

Preliminarmente alla prospettazione delle possibili direttrici lungo le quali sviluppare una riflessione in chiave problematico-propositiva, si punta a ricostruire l'attuale situazione delle entrate locali e regionali.

2. Le entrate comunali.

Il quadro della fiscalità comunale si delinea complesso, in ragione dei ripetuti interventi normativi che si sono finora susseguiti e a seguito dei quali l'assetto complessivo ha riscontrato diversi elementi di incertezza.

A mero titolo ricognitivo, va ricordato che il sistema della fiscalità comunale poggia su quattro principali imposte: l'IMU, la TASI, la TARI e l'addizionale comunale all'Irpef.

A queste si aggiungono – oltre ai trasferimenti statali (compensativi delle minori entrate locali per effetto di manovre statali a titolo di esenzioni, ecc.) e alle entrate “perequative” distribuite dal Fondo di solidarietà comunale – le tradizionali entrate fiscali locali, quali: l'imposta di soggiorno (o imposta di sbarco, per le isole minori); l'addizionale comunale sui diritti di imbarco; l'imposta di scopo (Iscop); la Tosap; l'imposta comunale sulla pubblicità /diritto sulle pubbliche affissioni; il canone di installazione di mezzi pubblicitari; il canone per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (Cosap).

Sul versante delle maggiori entrate locali, l'assetto normativo previsto dal d. lgs. n. 23 del 2011 era funzionale a garantire non solo la semplificazione del previgente assetto (l'IMU sostituiva, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute, in relazione ai redditi fondiari attinenti ai beni non locati e l'imposta comunale sugli immobili), ma anche l'*accountability*, perché il contribuente avrebbe potuto verificare con trasparenza, attraverso l'implementazione dei fabbisogni standard (ai sensi del d. lgs. n. 216 del 2010), la “correttezza” della spesa comunale. Tale meccanismo garantiva pertanto una nuova possibilità di controllo democratico sull'azione impositiva e amministrativa degli enti locali.

Tuttavia, dopo una prima fase, in cui si è cercato di rafforzare l'autonomia finanziaria degli enti territoriali, si è registrato – per una serie di fattori anche economici e finanziari – un maggior peso del coordinamento statale e della finanza derivata, ovvero un ritorno dei trasferimenti e di forme di entrata direttamente regolate dal centro, e pertanto una contrazione dell'autonomia finanziaria comunale.

A partire dal d.l. n. 201 del 2011, c.d. decreto Salva Italia, che ha introdotto una riserva statale sull'IMU (una sorta di compartecipazione statale sulla più importante imposta comunale, per cui lo Stato trattiene

¹⁶ *Ex plurimis*, L. ANTONINI, *Un “requiem” per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016.

all'erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni) si sono susseguiti – nel giro di dieci anni – oltre venti scoordinati interventi normativi¹⁷, molti dei quali portavano nell'incipit «[n]elle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare», i quali, oltre a modificare la struttura dell'imposta o a disporre tagli alle misure comunali, ne hanno innovato aspetti secondari (dalla cd. mini IMU, all'IMU sui cc.dd. beni merce) rendendo sempre più incerto il gettito dell'imposta. Da ultimo, la legge di bilancio 2020 ha introdotto una complessiva riforma dell'assetto dell'imposizione immobiliare locale, con l'unificazione delle due vigenti forme di prelievo (l'IMU e la TASI) in un unico testo.

Sulle imposte comunali si è quindi avvicinata una lunga e disorganica serie di interventi normativi, che hanno progressivamente eroso l'autonomia di entrata degli enti locali, su tre versanti: le manovre agevolative sui tributi locali non sono state compensate da adeguati trasferimenti compensativi da parte dello Stato; una quota importante del gettito dell'Imu riferito ai fabbricati di categoria D (industriali) è

¹⁷ D.l. 6 dicembre 2011, n. 201, «Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici», conv. con mod. in legge n. 214 del 2011, art. 13 «Anticipazione strumentale dell'imposta municipale propria»; d.l. 6 luglio 2012 n. 95, «Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario», conv. con mod. in legge n. 135 del 2012; legge 24 dicembre 2012, n. 228 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2013)»; d.l. 21 maggio 2013, n. 54 «Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo», conv. con mod. in legge n. 85 del 2013; d.l. 31 agosto 2013, n. 102 «Abolizione della prima rata dell'IMU 2013 per gli immobili oggetto della sospensione disposta con decreto-legge 21 maggio 2013, n. 54», conv. con mod. in legge n. 124 del 2013; d.l. 30 novembre 2013, n. 133, «Disposizioni urgenti concernenti l'IMU, l'alienazione di immobili pubblici e la Banca d'Italia», conv. con mod. in legge n. 5 del 2014, art. 1 «Abolizione della seconda rata dell'IMU»; legge 27 dicembre 2013, n. 147, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)»; d.l. 6 marzo 2014, n. 16 «Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche», conv. in legge n. 68 del 2014; d.l. 24 aprile 2014, n. 47 «Misure urgenti per la competitività e la giustizia sociale»; d.l. 9 giugno 2014, n. 88 «Disposizioni urgenti in materia di versamento della prima rata TASI per l'anno 2014», decaduto per mancata conversione; legge 23 dicembre 2014, n. 190 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2015)»; d.l. 19 giugno 2015, n. 78 «Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali», conv. con mod. in legge n. 125 del 2015, Art. 3 - Anticipazioni risorse ai comuni e ulteriori disposizioni concernenti il riparto del Fondo di solidarietà comunale 2015; legge 6 agosto 2015, n. 125 «Conversione in legge con modificazioni del d.l. n. 78 del 2015»; legge 28 dicembre 2015, n. 208 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2016)»; legge 11 dicembre 2016, n. 232 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019 (Legge di stabilità 2017)»; legge 27 dicembre 2017, n. 205 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020»; d.l. 14 dicembre 2018, n. 135 «Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione», conv. con mod. in legge n. 12 del 2019; d.l. 30 aprile 2019, n. 34 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi (Decreto crescita)», conv. con mod. in legge n. 58 del 2019, Art. 3 - Deducibilità dell'imposta municipale propria relativa agli immobili strumentali; d.l. 26 ottobre 2019, n. 124 «Disposizioni urgenti in materia fiscale e per esigenze indifferibili (Decreto fiscale)», conv. con mod. in legge n. 157 del 2019, art. 57 - Disposizioni in materia di enti locali; legge 27 dicembre 2019, n. 160 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022 (legge di stabilità 2020 - finanziaria)»; d.l. 19 maggio 2020, n. 34 «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (Decreto Rilancio)»; d.l. 14 agosto 2020, n. 106 «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia (decreto Agosto)»; legge 30 dicembre 2020, n. 178 «Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023, legge di stabilità 2021» (art. 1, comma 48); d.l. 25 maggio 2021 n. 73 «Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi territoriali. (Decreto Sostegni Bis)», conv. con mod. in legge n. 106 del 2021 (art. 4-ter, Esenzione dal versamento dell'imposta municipale propria in favore dei proprietari locatori).

trattenuta dallo Stato; e un'altra quota consistente dell'Imu (pari al 22,43 per cento) è parimenti versata dai Comuni all'erario, per alimentare il Fondo di Solidarietà Comunale.

A questo quadro, si aggiungono le misure di concorso alla finanza pubblica che lo Stato ha imposto anche ai Comuni, per effetto delle quali, dal 2015 al 2020, si è giunti a un "trasferimento negativo", nel senso che è stato il comparto dei Comuni a trasferire risorse allo Stato¹⁸.

Nel corso degli anni 2020 e 2021 questo *trend* ha visto una netta soluzione di continuità, allorché, in attuazione dei provvedimenti emergenziali per il Covid-19, sono state stanziati e trasferite ingenti risorse al comparto degli enti locali, formalmente in "compensazione" del mancato gettito per le misure di contenimento del virus, ma che, da un punto di vista più complessivo, possono interpretarsi come una parziale reintegrazione di quanto decurtato negli anni precedenti.

Per effetto dell'emergenza da Covid-19, infatti, sono state distribuite agli enti locali ingenti risorse. Va ricordato in proposito che l'art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 ha istituito un fondo per destinare risorse aggiuntive ai Comuni, destinato al finanziamento delle funzioni degli enti locali pari complessivamente a 3,5 miliardi di euro in relazione alla possibile perdita di entrate locali connesse all'emergenza Covid-19.

Successivamente, l'art. 39, comma 1, del d.l. n. 104 del 2020 ha disposto l'incremento di detto fondo speciale per il 2020 di ulteriori euro 1,67 miliardi, che porta il totale a circa euro 5,17 miliardi²⁰. In aggiunta a quanto stanziato per il 2020 dal d.l. n. 34 del 2020, la legge n. 178 del 2020 (legge di bilancio per il 2021) ha provveduto alla integrazione del fondo per le funzioni degli enti locali anche per il 2021, stanziando complessivamente euro 500 milioni da ripartire fra Comuni (450 milioni) e Città metropolitane e Province (50 milioni)²¹.

Secondo la Ragioneria generale dello Stato le risorse destinate a ristorare gli enti locali delle minori entrate e delle maggiori spese connesse all'emergenza sanitaria COVID-19 ammontano complessivamente a circa 15,6 miliardi per il 2020 e 4,9 miliardi per il 2021. Peraltro, tali risorse sono state distribuite secondo criteri articolati, che tengono conto delle specificità dei territori, come documentano le tre note metodologiche adottate con decreti del Ministero dell'interno, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, rispettivamente del 16 luglio, dell'11 novembre e del 14 dicembre 2020.

¹⁸ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Le risorse per i Comuni. Il fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, marzo 2021.

¹⁹ Art. 106 del d.l. n. 34 del 2020 (Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali). Il fondo è stato ripartito con decreto del Ministro degli interni del 24 luglio 2020, secondo i criteri stabiliti con decreto del 16 luglio 2020, sulla base dell'intesa acquisita in Conferenza Stato-Città.

²⁰ Il d.l. 14 agosto 2020, n. 104 ha disposto (con l'art. 39, comma 1) che «Ai fini del ristoro della perdita di gettito degli enti locali connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19, al netto delle minori spese e delle risorse assegnate dallo Stato a compensazione delle minori entrate e delle maggiori spese, la dotazione del fondo di cui al comma 1 dell'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è incrementata di 1.670 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 1.220 milioni di euro in favore dei comuni e 450 milioni di euro in favore di province e città metropolitane».

²¹ Art. 1, comma 822, legge n. 178 del 2020 «Il fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali di cui all'articolo 106 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, come rifinanziato dall'articolo 39 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, è ulteriormente incrementato di 500 milioni di euro per l'anno 2021, di cui 450 milioni di euro in favore dei comuni e 50 milioni di euro in favore delle città metropolitane e delle province».

Le risorse così distribuite ai Comuni, benché sottoposte a una procedura di rendicontazione, da effettuarsi entro il termine perentorio del 31 maggio 2021²², qualora non impiegate nel corso del 2020, possono essere iscritte nel bilancio di previsione per il 2021 fra le risorse vincolate, e potranno perciò essere impegnate anche successivamente per l'esercizio di funzioni loro attribuite²³.

Al fine di esplicitare le modalità di impiego e rendicontazione delle somme trasferite, la Ragioneria generale dello Stato ha istituito una apposita sezione di FAQ, in cui si chiarisce, fra l'altro, che la verifica a consuntivo della perdita di gettito e dell'andamento delle spese 2020 e 2021, a seguito della quale si provvederà all'eventuale regolazione dei rapporti finanziari tra Comuni e tra Province e Città metropolitane, mediante apposita rimodulazione degli importi, sarà effettuata entro il 30 giugno 2022²⁴. È in corso di verifica una stima di eccedenza di risorse rispetto alle effettive esigenze di ristoro, che ammonterebbe a circa euro 570 milioni (Tavolo tecnico e nota metodologica di cui all'allegato A, decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, 14 dicembre 2020).

2.1 L'autonomia di entrata regionale

Le fonti di finanziamento delle regioni a statuto ordinario sono individuabili nei tributi propri, nelle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio dell'ente, nelle entrate proprie (quelle derivanti da beni, attività economiche della regione e rendite patrimoniali), nei trasferimenti perequativi per i territori con minore capacità fiscale per abitante e, infine, nelle entrate da indebitamento, che sono però riservate a spese di investimento (art. 119, Cost.).

Le entrate tributarie delle regioni a statuto ordinario sono costituite principalmente dal gettito di IRAP, addizionale IRPEF e cosiddetta tassa automobilistica. Gli altri tributi minori, compresa l'addizionale regionale all'accisa sul gas naturale (ARISGAM) e il tributo speciale il deposito in discarica dei rifiuti costituiscono una piccola parte dell'intero gettito tributario.

²² Gli enti beneficiari che producano una certificazione della perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 tra il 31 maggio e il 30 giugno sono assoggettati a una riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio, dei trasferimenti compensativi o del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'80 per cento, quota che sale al 90 per cento in caso di trasmissione della certificazione tra il 1° e il 31 luglio, e che raggiunge il 100 per cento in caso di invio successivo al 31 luglio, cfr. art. 39, commi 2 e 3, del d.l. n. 104 del 2020.

²³ Ai sensi del comma 823 dell'art. 1 della legge n. 178 del 2020 «le risorse non utilizzate alla fine di ciascun esercizio confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione e non possono essere svincolate ai sensi dell'art. 109, comma 1-ter, del Dl. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e non sono soggette ai limiti previsti dall'art. 1, commi 897 e 898, della Legge n. 145/2018». Ciò sta a significare che le risorse non utilizzate nel corso del 2020, così come quelle destinate a ristorare specifiche spese, dovranno essere riportate, in occasione della redazione del rendiconto, tra le risorse vincolate del risultato di amministrazione e nell'Allegato "a2" mentre in Nota integrativa ne verrà dettagliata la composizione; nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione 2020 e in caso di utilizzo anticipato delle suddette quote vincolate nel bilancio di previsione 2021/2023, tali somme devono risultare dal Prospetto dell'avanzo di amministrazione presunto, oltre che nell'Allegato "a2)". Cfr. L. Fazzi, G. Vanni, *Modello di Certificazione della "Perdita di gettito": approvato il Decreto correttivo*, 15 marzo 2021, in www.entilocali-online.it

²⁴ Le FAQ sono consultabili al sito https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/supporto_e_contatti/supporto_al_cittadino/faq/risultato.html?area=Pareggio+di+Bilancio&ambito=Certificazione+Cov+id+19&cerca_nfaq=&cerca_text=

La compartecipazione regionale al gettito dell’IVA, invece, istituita dal decreto legislativo 56 del 2000 e determinata con DPCM, entra nel meccanismo di perequazione previsto dallo stesso decreto 56. Ciascuna regione riceve la quota di compartecipazione all’IVA a seguito delle operazioni di perequazione, e quindi in aumento o in diminuzione rispetto al conteggio iniziale. Su di essa le regioni non hanno alcun potere di manovra.

Per quanto riguarda i tributi, le possibilità di manovra sulla leva fiscale da parte regionale sono limitate. Ciascuna regione può determinare l’aliquota entro una forbice fissata dalla legge dello Stato e – in alcuni casi – differenziare i soggetti passivi (per scaglioni di reddito per l’addizionale IRPEF, per categorie economiche per l’IRAP). Ciascuna regione, inoltre, provvede alla disciplina ed alla gestione degli aspetti amministrativi: riscossione, rimborsi, recupero della tassa e l’applicazione delle sanzioni, sempre entro limiti e principi fissati dalla legge dello Stato.

Tale quadro non risulta mutato dalla disciplina attuativa della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Il nuovo regime delineato per la fiscalità regionale dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68, infatti, ha avuto seguito solo in parte; la sua attuazione è stata rinviata più volte e da ultimo il decreto-legge n. 137 del 2020 (art. 31-*sexies*) ha fissato la data del 2023 per l’entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali relative ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni.

- L’art. 7 del decreto legislativo n. 68 del 2011, benché preveda il potenziamento dei tributi propri regionali, imponendo, a far data dal gennaio 2013, la “rinuncia” da parte dello Stato ai tributi propri derivati indicati dalla norma in parola, e la conseguente trasformazione degli stessi in tributi propri in senso stretto, è rimasto in larga parte inattuato.
- Il quadro normativo, infatti, segna un sottodimensionamento dei tributi propri regionali “in senso stretto” non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche qualitativo, incidendo in maniera pressoché irrisoria sull’autonomia dell’ente territoriale²⁵.
- È stato osservato che sul versante delle entrate, negli ultimi anni legislatore e giurisprudenza costituzionale «hanno fornito un’interpretazione complessivamente svalutativa dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti d’imposta non già assoggettati ad imposizione erariale, in favore, invece, dei tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale, i quali, pur consentendo margini di manovrabilità nei limiti massimi stabiliti, hanno determinato la prevalenza di elementi di continuità nella legislazione tributaria nel passaggio dall’originario al vigente Titolo V»²⁶.

²⁵ Si pensi all’imposta sulla raccolta dei tartufi della Regione Veneto, istituita da una legge regionale del 1988 e successivamente soppressa a causa dell’esiguità dell’introito rispetto ai costi di gestione amministrativa.

²⁶ G. RIVOCCHI, *L’autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in *Bilancio comunità & persona*, 2/2019

- Anche di recente, infatti, la Corte costituzionale – nel dichiarare l’illegittimità di una norma regionale che introduceva un’esenzione IRPEF per i compensi percepiti dai volontari della “leva civica lombarda” – ha ricordato che la legge n. 42 del 2009 ha strutturato l’autonomia impositiva degli enti territoriali intorno alla fondamentale esigenza di «garantire la loro massima responsabilizzazione e l’effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti» (art. 1, comma 1); e in questa prospettiva ha disposto la «esclusione di interventi sulle basi imponibili e sulle aliquote dei tributi che non siano del proprio livello di governo» (art. 2, comma 2, lettera t). Ciò non preclude alle Regioni la possibilità di realizzare, in linea con l’autonomia impositiva ad esse riconosciuta dall’art. 119 Cost., propri interventi di politica fiscale, anche di tipo agevolativo, ma questi, in coerenza con i presupposti che giustificano tale autonomia, possono inerire solo e unicamente a tributi il cui gettito è ad esse assegnato; mai, invece, a tributi il cui gettito pertiene allo Stato.
- Con la richiamata sentenza (n. 274 del 2020), la Corte ha ribadito che le Regioni possono realizzare manovre fiscali sia con riguardo ai tributi propri derivati – solo nelle ipotesi previste dalla legge statale (*ex plurimis*, sentenza n. 121 del 2013) –; sia con riguardo ai tributi propri derivati parzialmente “ceduti” – in questo caso con un «più ampio margine di autonoma disciplina, limitato dal vincolo, unidirezionale, di non superare il limite massimo di manovrabilità stabilito dalla legge statale» (sentenza n. 122 del 2019) ; sia con riguardo ai tributi propri autonomi, la cui istituzione avviene con legge regionale²⁷.

Pertanto, le entrate tributarie delle Regioni a statuto ordinario sono attualmente quelle già operanti precedentemente alla legge n. 42 del 2009, costituite dai tributi propri e dalle compartecipazioni ai tributi erariali seguenti:

- IRAP, Imposta regionale sulle attività produttive (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- Addizionale regionale all’IRPEF (d. lgs. n. 446 del 1997 e d. lgs. n. 68 del 2011);
- Tassa automobilistica regionale (d. lgs. n. 504 del 1992, artt. 23-27);
- ARISGAM - Addizionale regionale all’accisa sul gas naturale (d. lgs. n. 398 del 1990, artt. 9-16);
- Tributo speciale per il deposito in discarica dei rifiuti solidi (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi 24-35);

²⁷ Proprio con riguardo a quest’ultima ipotesi, è stato, infatti, esclusa la illegittimità costituzionale dell’art. 6, comma 7, della legge della Provincia autonoma di Bolzano 19 ottobre 2004, n. 7 (Disposizioni per la valorizzazione del servizio civile volontario in Provincia autonoma di Bolzano), il quale stabiliva che «[l]a Giunta provinciale determina, con deliberazione da pubblicarsi nel Bollettino Ufficiale della Regione, le esenzioni o riduzioni sui tributi locali a favore dei volontari e degli enti di servizio civile». Si è infatti precisato che tale previsione si riferiva «solo» a quei tributi «che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle Province o degli enti locali, nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati da leggi o regolamenti della Provincia, nel rispetto solo dei principi di coordinamento» (sentenza n. 431 del 2005).

- Tassa regionale per il diritto allo studio universitario (legge n. 549 del 1995, art. 3, commi artt. 20-23);
- Compartecipazione regionale all’IVA versata dai consumatori finali nel proprio territorio (d. lgs. n. 56 del 2000 e d. lgs. n. 68 del 2011).

La compartecipazione all’accisa sulla benzina e sul gasolio per autotrazione, attribuita alle regioni a statuto ordinario per il concorso al finanziamento della spesa sanitaria fino al 2012 (legge n. 549 del 1995, art. 3, comma 12, abrogato dall’art. 16-bis del d.l. n. 95 del 2012) è stata successivamente destinata, dal 2013 al 2017, ad alimentare (insieme ad altre entrate) il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale, anche ferroviario, nelle Regioni a statuto ordinario.

Con la sola eccezione dell’IVA, il gettito dei tributi che affluiscono al bilancio della regione provengono interamente ed esclusivamente dal gettito riferito al rispettivo territorio.

3. Profili problematici aperti

Da questo breve spaccato normativo, che fa emergere un andamento sinusoidale dell’autonomia di entrata locale, si delineano due tematiche di approfondimento, concernenti rispettivamente la verifica dell’attuale portata dei principi di cui alla legge n. 42 del 2009 e dell’attuale sistema perequativo comunale che, dal lato del finanziamento, sconta le ricadute negative dei ripetuti tagli ai trasferimenti statali (non compensati da adeguata espansione dell’autonomia impositiva locale) e, dal punto di vista strutturale, non garantisce una efficiente redistribuzione delle risorse in armonia con i principi della capacità fiscale e contributiva.

4. La coerenza dei principi del federalismo fiscale nella giurisprudenza costituzionale

- La giurisprudenza costituzionale, pur non avendo qualificato la legge n. 42 del 2009 come parametro interposto nel giudizio di costituzionalità, in non poche pronunce ha riconosciuto la coerenza dei principi recati dalla riforma del federalismo fiscale (*ex multis*, sentenze n. 274 e n. 76 del 2020, n. 122 del 2019, n. 188 e n. 72 del 2018), richiamando anche a un’omogenea e coerente attuazione della riforma stessa (sentenze n. 169 del 2017 e n. 273 del 2013).
- Alla serie di pronunce in materia di coordinamento della finanza pubblica volte ad avallare gli interventi statali di contenimento della spesa, anche invasivi dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali, si affiancano importanti decisioni con cui la Corte ha contemperato le esigenze di salvaguardia degli equilibri della finanza pubblica allargata con la tutela delle prerogative costituzionali riconosciute agli enti stessi.
- Fra queste, si ricorda la sentenza n. 169 del 2017, con cui la Corte ha denunciato la «perdurante inattuazione» della legge n. 42 del 2009, che «non consente tuttora l’integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previste dall’art. 119 Cost»; nonché la sentenza

- n. 273 del 2013, con cui è stato emblematicamente affermato che «il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.».
- Sempre in questa prospettiva si annoverano le pronunce con cui la Corte ha richiamato a una dimensione collaborativa dei rapporti finanziari Stato-Regioni. Sicché è stato affermato che agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa, sul piano interno, ai fini del riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo (sentenza n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016).

5. Autonomia finanziaria locale e perequazione

Un aspetto di considerevole rilevanza per la comprensione dell'intero assetto della finanza locale è quello relativo alla natura – verticale o orizzontale – del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., funzionale alla perequazione delle risorse necessarie a finanziarie integralmente le funzioni attribuite agli enti territoriali (art. 119, quarto comma, Cost.), ed al quale è riconducibile il FSC.

Nell'assetto previsto dall'art. 119 Cost., infatti, i trasferimenti perequativi, unitamente ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni conferite agli enti locali.

In via meramente ricognitiva, è utile ricordare che sebbene esistano numerosi approcci alla perequazione fiscale, sostanzialmente i programmi perequativi possono essere orizzontali o verticali. Mentre negli schemi perequativi verticali, c.d. “paterni”, i trasferimenti di riequilibrio avvengono tra lo Stato e le amministrazioni locali; nel caso della perequazione orizzontale, c.d. “fraterna”, i trasferimenti si realizzano tra i governi sub-centrali dello stesso livello.

Alla luce di questa suddivisione, mentre il tenore letterale dell'art. 119, quinto comma, Cost. consentirebbe di ritenere indubbia la natura verticale del relativo fondo perequativo («lo Stato destina risorse aggiuntive»), altrettanto non sembra potersi affermare con riferimento al fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., rispetto al quale la Costituzione non sembra averne definito a priori la natura, prefigurando un modello aperto, la cui definizione è riservata al legislatore, pur nel rispetto dei principi che ispirano il modello di autonomia finanziaria disegnato dal nuovo Titolo V, parte II, della Costituzione²⁸.

²⁸ Questo orientamento, peraltro, trova conferma nella maggiore dottrina che sostiene la natura aperta del fondo perequativo di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., così G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. Bifulco - A. Celotto - M.

La nutrita serie di arresti della Corte costituzionale sui fondi perequativi, peraltro, è essenzialmente relativa alle ipotesi di fondi introdotti dallo Stato e destinati alle Regioni con precisi vincoli di destinazione, che la Corte ha ritenuto legittimi solo nelle materie di competenza esclusiva, con isolate eccezioni giustificate da ragioni di “continuità”, o in virtù del carattere trasversale delle materie (*ex plurimis*, sentenze n. 61 del 2018, n. 78 del 2014, n. 273 del 2013)²⁹.

Argomentazioni che – se da un lato confermano la natura verticale dei fondi di cui al quinto comma dell’art. 119 Cost. – poco aggiungono con specifico riferimento al fondo riconducibile all’art. 119, terzo comma, Cost.

- **Sulla natura (orizzontale o verticale) del Fondo di solidarietà comunale.**

In attuazione dell’art. 119, terzo comma, Cost., la legge n. 42 del 2009 ha declinato la natura del fondo perequativo per gli enti locali sulle due tipologie di funzioni assegnate ai Comuni (art. 13, comma 1, della legge n. 42 del 2009³⁰):

- per le spese riconducibili alle funzioni fondamentali³¹, finanziate in base alla differenza fra i fabbisogni standard e le capacità fiscali, in modo che i trasferimenti perequativi possano colmare integralmente le differenze tra i fabbisogni e le capacità fiscali, la perequazione è verticale (le risorse dovrebbero, infatti, garantire l’integrale fabbisogno commisurato al livello essenziale delle prestazioni);

Olivetti (a cura di), Commentario a Costituzione, vol. III, Torino, 2006, 2375; e G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in Riv. dir. trib., fasc.12, 2011, pag. 1103; M. BELLETTI, *Prove (poco gradite) di regionalismo cooperativo. Nota a sent. n. 216 del 2008*, in Forumquadernicostituzionali.it, p. 14 e in *Le Regioni*, vol. 4-5, 2008; C. SALAZAR, *L’art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione” (in margine a Corte cost., sentt. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Le Regioni*, 4/2004; nonché, sebbene individuandone le criticità, L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (dri. Cist.)*, Enc. Dir., spec. p. 412 ss.; e P. GIARDA, *Perequazione dei fabbisogni e della capacità fiscale: una rivisitazione del d.lgs. 56/2000*, Il Mulino, Bologna, 2005, che osserva come l’elevata numerosità ed eterogeneità di province e comuni renderebbe impraticabile una perequazione di tipo orizzontale, a differenza invece delle regioni, per le quali il modello perequativo potrebbe essere anche di tipo orizzontale. Così, simil., anche U. GALMARINI, L. RIZZO, *Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini: una proposta di attuazione della legge di riforma istituzionale*, SIEP - Società italiana di economia pubblica, XIX Conferenza, Pavia, 13-14 settembre 2007.

²⁹ Per una sistematica lettura della giurisprudenza, si v. M. DE NES, *Fondi statali vincolati in materie regionali: una giurisprudenza (im)prevedibile*, in *Giur. cost.*, n. 2/2014, p. 1972 ss.

³⁰ Art. 13, comma 1, lett. a), legge n. 42 del 2009 (Principi e criteri direttivi concernenti l’entità e il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali) «I decreti legislativi di cui all’articolo 2, con riferimento all’entità e al riparto dei fondi perequativi per gli enti sono adottati secondo i seguenti principi, e criteri direttivi: a) istituzione nel bilancio delle regioni di due fondi, uno a favore dei comuni, l’altro a favore delle province e delle città metropolitane, alimentati da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale con indicazione separata degli stanziamenti per le diverse tipologie di enti, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte; la dimensione del fondo è determinato, per ciascun livello di governo, con riguardo all’esercizio delle funzioni fondamentali, in misura uguale alla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per le medesime funzioni e il totale delle entrate standardizzate di applicazione generale spettanti ai comuni e alle province ai sensi dell’articolo 12, con esclusione dei tributi di cui al comma 1, lettere d) ed è), del medesimo articolo e dei contributi di cui all’articolo 16, tenendo conto dei principi previsti dall’articolo 2, comma 2, lettera m), numeri 1) e 2), relativamente al superamento del criterio della spesa storica».

³¹ Ai sensi del d. lgs. 26 novembre 2010, n. 216, e ss. mm. (Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di comuni, città metropolitane e province), adottato in attuazione della delega contenuta nella legge n. 42 del 2009, le funzioni fondamentali dei comuni sono: 1) organizzazione generale dell’amministrazione; 2) servizi pubblici di interesse comunale (incluso il tpl); 3) catasto; 4) edilizia scolastica; 5) polizia locale; 6) servizi sociali; 7) pianificazione urbanistica ed edilizia comunale; 8) rifiuti.

- per le spese destinate alle funzioni non fondamentali, ove i trasferimenti perequativi devono ridurre soltanto in parte le differenze esistenti tra i Comuni in termini di capacità fiscale standard, la perequazione può essere anche orizzontale.

Ai fini della perequazione integrale delle spese connesse alle funzioni fondamentali, perciò, l'art. 13, della legge n. 42 del 2009 ha previsto l'istituzione di un "fondo perequativo", a carattere verticale, la cui ripartizione è operata in base alle differenze tra il valore della spesa standardizzata e il valore del gettito standard riferito alle entrate proprie.

In attuazione di questo principio, il d.lgs. n. 23 del 2011 aveva istituito il Fondo sperimentale di riequilibrio, a carattere verticale, alimentato da trasferimenti statali e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali, finalizzato a «realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare»³².

Si trattava di un fondo provvisorio, di durata triennale, che però già dal 2013 è stato sostituito dal fondo di solidarietà comunale (FSC), ai sensi dell'art. 1, comma 380, lettera *b*), della legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Rispetto all'assetto del Fondo sperimentale di riequilibrio, il FSC presenta(va) – almeno in origine – una natura mista (orizzontale e verticale), alimentato prevalentemente dai Comuni mediante la trattenuta di una parte del gettito standard derivante dall'Imu, e da una quota minoritaria di risorse trasferite dallo Stato.

- componente orizzontale: finanziata da una quota di IMU – pari inizialmente nel 38,23 per cento, ora invece è pari al 22,43 per cento – e definita con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro dell'interno, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali³³.
- componente verticale: il concorso iniziale dello Stato al finanziamento del FSC era fissato in 1.833,5 milioni di euro, che portava la dotazione complessiva del fondo nel 2013 a circa euro 6,5 miliardi (di cui, quindi, circa 4,7 miliardi erano di apporto comunale, ossia "orizzontale"; mentre 1,8 miliardi erano apporto statale, cioè "verticale"³⁴).

³² Art. 2, comma 3, del d. lgs. 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale). L'art. 2, commi 1 e 2, del d. lgs. n. 23 del 2011 individua le fonti di finanziamento del Fondo sperimentale di riequilibrio, alimentato per 2.889 milioni dalla compartecipazione IVA e per 8.376 milioni da tributi attribuiti ai comuni relativi ad immobili ubicati nel loro territorio. Inoltre, sono stati conservati trasferimenti erariali non fiscalizzati per circa 610,6 milioni di euro, da assegnarsi ai comuni come spettanza ed erogati alle scadenze indicate nel D.M. Interno 21 febbraio 2002. Il Fondo sperimentale di riequilibrio comunale è stato determinato per gli anni 2011 e 2012 con decreti del Ministro dell'interno, costituiti rispettivamente, dal D.M. 21 giugno 2011 (per 8.375,9 milioni) e dal D.M. 4 maggio 2012 (per 6.825,4 milioni).

³³ Negli anni tale quota è variata, passando dal 38,23% nel 2015, al 22,43% nel 2016, dopo l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale.

³⁴ Il FSC è iscritto nel capitolo di spesa 1365 "Fondo di solidarietà comunale" dello stato di previsione del Ministero dell'interno. In entrata, invece, è il capitolo 3697 "versamento dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni da destinare al fondo di solidarietà comunale". Nel 2013, la quota a carico dei Comuni era pari ad euro 4.717,9 milioni; quella

Sul FSC così strutturato, che si potrebbe definire “sbilanciato” in senso orizzontale, si sono riversate due “mutazioni”³⁵:

- i tagli determinati dalle misure di finanza pubblica a carico dei Comuni a partire dall’anno 2010 che hanno fortemente inciso sulle risorse effettivamente disponibili, azzerando la componente verticale del FSC ed erodendo le stesse quote versate dai Comuni³⁶ (hanno cioè inciso sia sulla componente verticale che di fatto su quella orizzontale).
- l’abolizione dell’Imu e della Tasi sull’abitazione principale e le molteplici revisioni dell’IMU, nonché le esenzioni dell’Imu sui terreni agricoli e sui macchinari, che hanno ridotto il gettito dei tributi locali per i Comuni, e sono state compensate da trasferimenti statali. La dotazione del FSC è stata, infatti, corrispondentemente incrementata da questi trasferimenti statali, al fine di garantire le risorse necessarie a compensare i Comuni delle minori entrate, ma si tratta della componente “ristorativa” del fondo, che costituisce peraltro una mera partita di giro³⁷.

Per effetto congiunto di queste misure, dunque, la struttura attuale del FSC, fatta eccezione per la quota compensativa destinata alla compensazione delle minori entrate IMU-TASI (su cui peraltro sono stati ugualmente applicati dei tagli), è divenuta interamente orizzontale, essendo il fondo alimentato esclusivamente dai Comuni attraverso il gettito dell’imposta municipale propria³⁸.

Tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i Comuni

dello Stato pari ad euro 1.833,5 milioni, per un totale complessivo pari ad euro 6.551,4. Tale importo, sommato a circa 10,6 miliardi di Imu che rimaneva ai Comuni, portava il totale delle entrate locali a 17 miliardi.

³⁵ Per un approfondimento, in questo senso, si v. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, cit.

³⁶ A quanto previsto dall’art. 28, comma 7, del d.l. n. 201 del 2011, si sommano i tagli si cui all’articolo 16, comma 6, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 ha previsto che il fondo sperimentale di riequilibrio, il fondo perequativo ed i trasferimenti erariali siano ridotti di euro 500 milioni per il 2012, di euro 2.250 milioni per il 2013, di euro 2.500 milioni per il 2014 e di euro 2.600 milioni a decorrere dal 2015. L’art. 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014 ha previsto che la dotazione del Fondo di solidarietà comunale sia ridotta di 1.200 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2015. L’art. 47, comma 8, del d.l. n. 66 del 2014 ha previsto per i comuni un contributo alla finanza pubblica pari ad euro 375,6 milioni per il 2014 e pari ad euro 563,4 milioni per ciascuno degli anni dal 2015 al 2017. Il FSC è perciò corrispondentemente ridotto dei medesimi importi per ciascun anno di riferimento. L’art. 7, comma 3, del d.l. n. 78 del 2015 ha previsto poi, per il 2015 e successivi, che la riduzione di risorse relativa ai comuni e alle province di cui all’art. 16, commi 6 e 7, del d.l. 95 del 2012, venga effettuata mediante l’applicazione della maggiore riduzione, rispettivamente di 100 milioni di euro per i comuni e di 50 milioni di euro per le province, in proporzione alle riduzioni già effettuate per l’anno 2014 a carico di ciascun comune e di ciascuna provincia.

³⁷ A tal fine, il FSC è stato incrementato di una quota c.d. “compensativa” del mancato gettito, quantificata in euro 3.767,45 milioni a carico dello Stato, che viene ripartita ogni anno tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all’anno 2015.

³⁸ Cfr. CORTE CONTI, SEZ. AUTONOMIE, *Audizione sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell’attuazione del federalismo fiscale e dell’autonomia differenziata*, 11 dicembre 2019, p. 40 dove si osserva che «[i]l FSC non è quindi idoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard dei Comuni per due ragioni principali. In primo luogo, per la mancanza della componente verticale, atteso che il totale delle risorse da sottoporre alla perequazione è limitato al totale delle capacità fiscali comunali, escludendo totalmente l’intervento erariale (nel 2018 il totale dei fabbisogni standard ammonta a 35.148 mln, mentre il totale delle capacità fiscali è pari a 25.246 mln); e in secondo luogo, perché alcune modalità di calcolo dei trasferimenti non rispondono in pieno alle esigenze rappresentate».

tanto da diventare, dal 2015 ad oggi, un “trasferimento negativo”, nel senso che è il comparto dei Comuni che trasferisce risorse allo Stato³⁹.

Ad oggi, la disciplina a regime del FSC è dettata dall'art. 1, commi 446-452, della legge n. 232 del 2016 (legge di bilancio per il 2017), che fissa la dotazione complessiva (quota ristorativa imu tasi sommata alla quota generale) del Fondo di solidarietà comunale per il 2020 in euro 6.213,7 milioni, per il 2021 in euro 6.646,3 milioni, e per il 2022 in euro 6.746,3 milioni⁴⁰.

Il d.P.C.m. di riparto del FSC 2020 dispone che la quota ristorativa Imu-Tasi è pari ad euro 3.753,3 milioni, la componente tradizionale e destinata alla perequazione, invece, ammonta ad euro 2.768,8 milioni ed è finanziata unicamente dal 22,43 per cento dell'Imu versata dai Comuni⁴¹.

Ai profili critici poc'anzi evidenziati, dovuti sostanzialmente alla progressiva riduzione di risorse statali di alimentazione del FSC, si aggiungono le problematiche legate ai criteri di calcolo della capacità fiscale, che ai sensi dell'art. 13, comma 1, lett. e), della legge n. 42 del 2009 rappresenta la misura della capacità di prelievo di un ente (ossia, di gettito potenziale) al netto dello sforzo fiscale (in altri termini, l'aumento delle aliquote disposto dai singoli Comuni non incide sulla capacità fiscale). Ai fini del riparto perequativo delle risorse, la capacità fiscale viene confrontata con le risorse standard, calcolate in base ai fabbisogni standard e alla popolazione⁴².

L'applicazione di tale criterio – basato quindi sulla differenza fra le capacità fiscali e i fabbisogni standard – per la redistribuzione in termini perequativi delle risorse del Fondo di solidarietà comunale ha prodotto fin dal principio alcune distorsioni, che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore per l'individuazione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse redistribute, rispetto a quelle storiche di riferimento. Tali correttivi hanno avuto ad oggetto tanto le tempistiche di progressione del passaggio al nuovo criterio (nel senso di un rallentamento), quanto le modalità di calcolo dei criteri, nonché le modalità di riparto del fondo stesso⁴³.

³⁹ Cfr. SERVIZIO STUDI CAMERA, *Il Fondo di solidarietà comunale*, marzo 2021. Un dato emblematico è la “compartecipazione” dello Stato all'Imu, per cui non solo sono azzerati i trasferimenti statali agli enti locali, ma lo Stato trattiene all'erario una quota di Imu relativa agli immobili produttivi, che pertanto è sottratta ai Comuni.

⁴⁰ d.P.C.m. 28 marzo 2020 (Criteri di formazione e di riparto del Fondo di solidarietà comunale 2020).

⁴¹ *Idem*.

⁴² Dal punto di vista attuativo, poi, ai sensi dell'art. 1-bis, del d.l. n. 113 del 2016, i criteri di calcolo della capacità fiscale sono annualmente definiti con decreto del Ministero per l'Economia e le finanze che adotta la stima e la nota metodologica della capacità fiscale, i cui risultati confluiscono nel d.P.C.m. di riparto del FSC. Nel caso di modifiche nella metodologica di calcolo, il procedimento di approvazione del decreto ministeriale prevede il preventivo parere delle Commissioni parlamentari (per il federalismo fiscale e bilancio); qualora il decreto debba solo recepire modifiche normative o aggiornamenti del *tax gap*, o variabili di dati, è sufficiente l'intesa in Conferenza Stato-città, e l'approvazione della Commissione per i fabbisogni standard (art. 1-bis, del d. l. 26 giugno 2016, n. 113 convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160).

⁴³ Così, d.P.C.m. 28 marzo 2020 (criteri di formazione e di riparto del FSC 2020) che recepisce le stime del decreto del Ministero per l'Economia e le finanze del 30 ottobre 2018. Così anche Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze dell'11 marzo 2015, nonché Nota Metodologica del FSC 2015, che considerano i medesimi criteri.

Fra i criteri selezionati per calcolare la capacità fiscale ai fini della perequazione è previsto uno specifico correttivo mirato a limitare gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale, c.d. *tax gap* "evasione"⁴⁴. È stata, infatti, considerata la differenza tra il gettito teorico e quello effettivo, entrambi calcolati secondo l'aliquota base, per evitare che il calcolo delle capacità fiscali subisse gli effetti distorsivi dell'evasione fiscale o della mancata riscossione dei tributi. Nel calcolo della capacità fiscali, perciò, viene potenzialmente azzerata – o quantomeno ridotta – la distorsione prodotta dalla mancata riscossione o dall'evasione fiscale.

Altrettanto non avviene con riferimento ai valori catastali degli immobili, rispetto ai quali, come noto, i Comuni italiani si sono mossi in ordine sparso.

Qualora un Comune aggiorni la rendita catastale dei propri immobili, di fatto aumenta la base imponibile dell'imposta (immobiliare), elemento determinante ai fini del calcolo della capacità fiscale. La mancanza di un meccanismo correttivo che consideri gli effetti dell'aggiornamento dei valori catastali produce una irragionevole penalizzazione per quei Comuni che hanno aggiornato le rendite catastali degli immobili e premia con la perequazione quelli che presentano ancora le rendite obsolete, senza alcuna correlazione con il reale valore di mercato dell'immobile e – pertanto – con il livello di ricchezza della popolazione⁴⁵. Si tratta di una problematica peraltro già segnalata dalla dottrina, che ha individuato elementi di irrazionalità nel meccanismo di calcolo che considera il "tax-gap" derivante dall'evasione⁴⁶ – per evitare dunque che la perequazione avvenga in favore di quei Comuni che risultano "poveri" solo perché non riscuotono le imposte – ma non il *gap* tra i valori catastali e i valori di mercato.

La permanenza di un sistema perequativo fondato su un meccanismo di calcolo della capacità fiscale che non è ancorato a valori reali sembra pertanto problematico, sia in relazione al principio di capacità contributiva, che al principio di democraticità e *accountability* locale, poiché un cittadino di un Comune che ha aggiornato le rendite catastali pagherà un'IMU più alta, ma parte di quel gettito andrà ad altri Comuni che risultano più poveri solo per non aver aggiornato il valore catastale degli immobili, e non perché questi siano necessariamente meno ricchi.

⁴⁴ Criterio riportato anche nel Decreto del Ministro dell'Economia e delle finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, Allegato B, *Nota tecnica*, 30 ottobre 2018, e impiegato anche per il riparto del FSC 2019, 2020 e 2021, cfr. Decreto Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Adozione della stima della capacità fiscale per singolo comune delle regioni a statuto ordinario*, 31 dicembre 2020, Art. 1 e Allegato B.

⁴⁵ Per il solo fatto di non aver aggiornato le rendite catastali, un Comune può ricevere risorse in perequazione dai comuni che hanno aggiornato le rendite, senza che a questo trasferimento corrisponda una effettiva minore ricchezza: se un Comune ha effettuato rivalutazioni catastali non si verifica, infatti, una maggiore ricchezza dei cittadini, ma solo una maggiore pressione fiscale, posto che la ricchezza dei cittadini è data dai valori di mercato, non da quelli catastali. La perequazione così attuata non considera perciò un dato che secondo *l'id quod plerumque accidit* influisce direttamente sul calcolo delle capacità fiscali, poiché attiene alla valutazione della base imponibile su cui viene calcolata l'Imu, cfr. L. ANTONINI, *loc. ult. cit.*

⁴⁶ Cfr. L. ANTONINI, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rass. Tributaria*, 2018, 3, 495; M. AULENTA, *Flessi inter-istituzionali nelle riforme del catasto*, *Riv. Dir. Fin. e Sc. fin.*, n. 3/2016, p. 364 ss. spec. par. 6.2; A. BANFI, *L'introduzione dei fabbisogni standard nei finanziamenti ai comuni: la montagna ha partorito un topolino?*, Osservatorio CPI – Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano, 15 aprile 2019.

Il federalismo fiscale di cui alla legge n. 42 del 2009 mirava propriamente a restituire democraticità al prelievo fiscale, secondo la formula “vedo, pago, voto”. Per effetto di queste distorsioni applicative si verifica invece uno “sganciamento” del tributo dal territorio, con ricadute in termini di trasparenza e *accountability* del sistema.

6. Conclusioni

L’analisi fin qui condotta ha messo in evidenza un progressivo e sempre più marcato allontanamento dal modello costituzionale del Titolo V introdotto nel 2001, sia sul versante degli spazi di autonomia di entrata regionali e locali, che sul piano dei meccanismi perequativi.

Oltre a quanto osservato con riferimento al fondo di solidarietà comunale (cfr. *supra*), va infatti ricordato che il sistema regionale di perequazione è tuttora regolato da fondi “settoriali”. Da ciò consegue che l’attuazione dell’art. 9 della legge n. 42 del 2009 sia ormai irrinunciabile, in quanto volta a garantire il costituzionalmente previsto principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui all’art. 119, quarto comma, Cost., anche in prospettiva solidaristica⁴⁷

A tal proposito, andrebbe altresì rimarcato che nell’attuazione delle prescrizioni costituzionali di cui all’art. 119, terzo comma, Cost. si dovrebbe tenere conto della componente “verticale” dei meccanismi perequativi, onde evitare che la perequazione avvenga esclusivamente fra enti territoriali.

Si dovrebbe inoltre individuare un meccanismo perequativo più efficace, ossia effettivamente in grado di colmare i divari fra i territori con minori capacità fiscale per abitante (ai sensi dell’art. 119, terzo comma, Cost.), che contempli anche una riforma del catasto.

Non va trascurato, infine, che il dibattito sullo stato dell’arte del Titolo V a vent’anni dalla sua riforma si inserisce in un momento storico caratterizzato dalla pandemia da Covid-19, che ha – quantomeno sotto i profili che qui interessano – imposto una drastica accelerazione ai processi di ri-centralizzazione descritti in questa sede.

Con riferimento al sistema di finanziamento delle funzioni degli enti locali, infatti, i d.l. n. 34 e n. 104 del 2020 hanno trasferito ingenti risorse ai Comuni, i quali, per la prima volta, dopo anni di tagli progressivi e reiterati, si vedono restituire una quota di risorse, benché “sganciate” dal territorio. Trascurando per il momento le implicazioni relative ai vincoli di destinazione e ai termini per la rendicontazione (si v. *supra*), deve osservarsi che questo ritorno ai trasferimenti dovrebbe richiamare a una urgente attuazione dei vigenti precetti costituzionali che più incidono sulle regolazioni dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie. Il riferimento è alla definizione dei Lep (i quali, una volta definiti, indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per quelle prestazioni) e la quantificazione dei costi standard, eventualmente anche mediante una loro costituzionalizzazione.

⁴⁷ Cfr., G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in Rivista AIC, n. 4/2019.

In altri termini, affinché le risorse trasferite per l'emergenza Covid-19 – che includono anche le somme del PNRR – siano impiegate in modo efficiente ed equo e possano essere rendicontate in modo trasparente, occorre che lo Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., proceda alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni relative alle funzioni regionali e comunali (specie quelle inerenti alle prestazioni sui diritti sociali). Tale adempimento «costituisce garanzia per [l'autonomia degli enti territoriali], fornendo il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare, anche nelle fasi avverse del ciclo economico, come emerge dal cospicuo contenzioso costituzionale nella definizione del quale la Corte costituzionale ha individuato nei livelli essenziali misura di riferimento per la determinazione della spesa costituzionalmente necessaria a garanzia delle funzioni essenziali»⁴⁸.

Appare inoltre improcrastinabile il completamento della transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi standard per il calcolo dei costi delle funzioni. Si tratta di uno degli aspetti maggiormente condivisi sin dalla formulazione della legge n. 42 del 2009 che non ha però ancora trovato attuazione e che deve ritenersi invece necessario per assicurare il principio di connessione tra funzioni e risorse. Peraltro, una costituzionalizzazione dei costi standard renderebbe giustiziabile una eventuale redistribuzione delle risorse disancorata a valori efficienti di spesa, oltre a consentire una maggiore giustiziabilità per gli enti territoriali, che sarebbero finalmente in grado di provare la lesività dei tagli in riferimento alle funzioni da loro assegnate.

Conclusivamente, la definizione dei LEP e dei costi standard rappresentano elementi imprescindibili per lo svolgimento di una trasparente e leale regolazione dei rapporti finanziari fra Stato e autonomie.

⁴⁸ G. RIVISECCHI, *La decentralizzazione territoriale nelle "crisi" e l'incerta sorte delle autonomie costituzionalmente garantite*, in AA. VV. (a cura di), *Autonomie territoriali e forme di differenziazione. Ordinamenti a confronto*, Atti del Seminario telematico di Milano – 12 giugno 2020 in memoria di Paolo Carrozza. Il quale ricorda in proposito «le pronunce che affermano la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a cui deve corrispondere «una coerente proiezione macroeconomica dei costi in termini di fabbisogno regionale» al fine di consentire l'emersione nei bilanci delle priorità allocative per fronteggiare la spesa costituzionalmente vincolata: cfr. sentt. n. 169 del 2017 e n. 117 del 2018. In questo precario contesto, la Corte ribadisce infatti la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEA, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (sent. n. 65 del 2016, punto n. 5.3.1 del «Considerato in diritto»). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Al riguardo, si vedano anche sentt. n. 154 del 2017; n. 103 del 2018; n. 197 del 2019».

Integrazione europea e autonomia di spesa delle Regioni: dalla l. cost. 3/2001 alle condizionalità europee sulla ripresa e la resilienza

di Elisa Cavasino ⁽⁴⁹⁾

1. La tendenza all'accentramento nel governo delle finanze pubbliche: l'eccessiva distanza fra testo costituzionale e diritto costituzionale vivente

Una linea di continuità sembra percorrere la definizione dei tratti assunti dall'autonomia finanziaria regionale. Se la si osserva attraverso la lente della legislazione statale volta a dare attuazione all'art. 119 Cost., laddove essa s'intreccia con quella dell'integrazione fra ordinamento interno a sovranazionale, emerge chiaramente una tendenza all'accentramento al governo delle finanze pubbliche ed all'uniformità⁵⁰.

La legislazione statale volta ad adattare l'ordinamento interno alle norme ed alle politiche sovranazionali si caratterizza per la "costante" la tendenza a costruire e qualificare come *lex specialis* la disciplina statale volta ad assicurare il rispetto dei "vincoli" sovranazionali (art. 117 c. 1° Cost.). Ciò ha consentito al legislatore statale di derogare al punto di equilibrio costituzionale fra unità e autonomia postulato dall'art. 5 Cost. e dalle previsioni costituzionali del Titolo V, parte II Cost. e degli Statuti speciali⁵¹.

È stato così definito sul piano normativo un sostanziale potere statale di *governo* del processo d'integrazione europea sul versante dell'adattamento dell'ordinamento italiano al quadro delle norme, delle politiche e delle risorse finanziarie sovranazionali⁵², facendo leva sia sugli specifici titoli di competenza statale di cui agli articoli 117 commi 2°, 5° e Cost.⁵³ sia sul principio di indifferenza del diritto UE per la distribuzione territoriale interna del potere fra Enti territoriali.

Successivamente alla legge costituzionale n. 1 del 2012, sempre sul versante della "compatibilità" euro-costituzionale dell'autonomia finanziaria regionale e locale, la legislazione statale ha fortemente costretto

⁴⁹ Professoressa associata di diritto costituzionale, Dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli studi di Palermo (e-mail: elisa.cavasino@unipa.it)

⁵⁰ In particolare, osservando lo "stato" dell'autonomia di spesa delle Regioni nella legislazione statale si può intravedere un filo rosso: il legislatore statale persegue la finalità di assicurare il rispetto dei "vincoli" di finanza pubblica posti dal diritto sovranazionale attraverso l'accentramento delle "leve" di governo della finanza pubblica allargata. Ciò si traduce nella definizione di un modello di autonomia finanziaria a finanza "derivata" in cui persistono fondi a destinazione vincolata e sono stati spesso utilizzati tagli lineari ai trasferimenti. Tale legislazione ha privato di effettività il principio di correlazione tra risorse e funzioni soprattutto per effetto della mancata definizione dei costi e dei fabbisogni *standard* (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC* 3/2019, si rinvia anche alla relazione introduttiva di G. RIVOSECCHI ed ai contributi di M. BERGO, C. BERGONZINI e G. BOGGERO). In questo quadro, il legislatore statale ha anche "introdotto" la previsione di controlli *ex ante* ed *ex post* sulla spesa regionale e locale più incisivi rispetto a quelli previsti per la finanza statale (G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti*, cit. e L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016), per effetto prima dell'art. 7 c. 7 l. n. 131 del 2003 e poi del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. 213 del 2012, con l'evidente obiettivo politico di assicurare il rispetto del patto di stabilità "interno" e, dunque, dei vincoli UE.

⁵¹ P. CARETTI, *Potere estero e ruolo "comunitario" delle Regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2003, 554; P. CARETTI, *La legge n. 234/2012 che disciplina la partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea: un traguardo o ancora una tappa intermedia?*, in *Le Regioni*, 2012, 837.

⁵² M. SAVINO, *Regioni e Unione europea: il mancato "aggiramento" dello Stato*, in *Le Regioni*, 2007, 433; M. SAVINO, *L'attuazione della normativa europea*, in *Giorn. dir. amm.*, 5/2013, 470.

⁵³ P. CARETTI, *Potere estero*, cit. e M. SAVINO, *L'attuazione*, cit..

gli spazi di manovra fiscale delle Regioni in particolar anche poggiando sulla riserva di competenza della legge rinforzata di cui all'art. 81 ult. c. Cost. e sul generale vincolo per tutte le pubbliche amministrazioni di coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea e il fine di assicurare l'equilibrio dei bilanci e della sostenibilità del debito pubblico (art. 97 c. 1° Cost.). Tale vincolo, come si è detto, è stato rafforzato, per Regioni ed enti locali, dall'art. 119 c. 1° Cost. dal principio dell'equilibrio dei relativi bilanci declinato congiuntamente al concorso all'osservanza dei vincoli *economici* e *finanziari* sovranazionali.

La giurisprudenza costituzionale, a partire dalle sentenze n. 282 del 2002, 303 del 2003 e 6 del 2004, ci consegna poi un quadro di relazioni fra Stato e Regioni piuttosto distante dal *testo* costituzionale: il diritto costituzionale *vivente* si caratterizza, da un lato, per l'accentuata *flessibilizzazione* del riparto di competenze legislative, dovuta alla combinazione fra sussidiarietà e principio di legalità e, dall'altro, dalla forza accentratrice del coordinamento e dell'armonizzazione della finanza pubblica, trasformata ormai in una competenza di carattere finalistico che può interferire con qualsiasi materia di competenza regionale⁵⁴.

La crisi finanziaria del 2008 non ha fatto che accentuare la distanza fra *testo* e *diritto costituzionale vivente*, in un contesto – peraltro – in cui la “transitorietà” dell'art. 10 l. cost. 3 del 2001, per le Regioni speciali è divenuta ormai strutturale, specialmente in tema di vincoli alla finanza regionale, per l'inerzia del processo di adeguamento degli Statuti speciali⁵⁵. Occorre, dunque, continuare nel solco delle riflessioni sulla necessità di dare attuazione all'art. 119 Cost.⁵⁶.

2. L'attuazione del PNRR nel segno dell'accentramento del governo della spesa

Per le *dimensioni* che ha assunto l'intervento europeo in risposta al crollo del PIL ed all'aumento del debito pubblico nel corso della crisi pandemica ancora in atto è prevedibile che il processo di attuazione del PNRR assorbirà gran parte delle risorse per la *ripresa* socio-economica che intercettano competenze regionali (artt. 117 cc. 3° e 4 cost.).

In altre parole, nel breve e medio periodo è in gioco la *resilienza* del sistema dei rapporti *costituzionali fra Stato, Regioni ed enti territoriali*, che il legislatore dovrà preservare nell'attuazione della politica economica e finanziaria e il giudice costituzionale sarà con molta probabilità chiamato a *controllare*.

⁵⁴ Corte cost. n. 19 del 2013 e 141 del 2016, su cui A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in AA.VV., *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria. Atti del Convegno del 16-17 marzo 2017 dedicato alla magistratura contabile*, Milano, 2019, 289, spec. 306.

⁵⁵ Ciò è accaduto nonostante si fosse registrato, soprattutto negli anni antecedenti alla crisi finanziaria avviata nel 2008, un orientamento giurisprudenziale (non univoco però) che denotava maggiore attenzione – rispetto al quadro costituzionale antecedente alla revisione del 2001 – nella ricostruzione dei limiti alla competenza concorrente sui principi di coordinamento della finanza pubblica (A. D'ATENA, *La parabola*, cit., 299 rispetto a Corte cost. nn. 390 del 2004; 417 e 449 del 2005; 118 del 2006; 45 e 489 del 2008; 237 e 297 del 2009; 156 e 326 del 2010; 147 del 2012) e i “limiti” individuati alla competenza sul coordinamento della finanza pubblica quali il requisito strutturale della provvisorietà degli interventi statali eccessivamente limitanti l'autonomia finanziaria regionale ed il divieto di prevedere vincoli troppo rigidi per le Regioni *relativi alle modalità, alle forme, agli strumenti* che devono assicurare il perseguimento degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica (ossia rispetto dei saldi di bilancio, cfr. spec. Corte cost. n. 262 del 2012 e n. 221 del 2013 e si vedano anche Corte cost. nn. 169 del 2007; 289 del 2008; 297 del 2009; 326 del 2010; 182 e 231 del 2001; 139, 148, 193 e 311 del 2012; 236 del 2013).

⁵⁶ B. CARAVITA, *Osservazioni sul disegno di legge costituzionale di modifica della seconda parte della Costituzione (Febbraio 2005)*, par. 5, in <http://www.issirfa.cnr.it>

Da questo punto di vista, la legislazione di attuazione del PNRR (e dunque del Quadro finanziario pluriennale UE) sembra riproporre il modello dell'accentramento del governo delle finanze pubbliche e di compressione dell'autonomia di spesa regionale che si è già osservato specialmente negli anni della crisi dei debiti sovrani: il legislatore statale sembra far leva sulla *lex specialis euro-costituzionale* che era stata definita sulla base del principio di indifferenza per tendere alla “non applicazione” dei principi costituzionali sull'autonomia di spesa regionale al fine di assicurare il *governo dal centro* del PNRR.

Due esempi plastici di quanto appena detto sono la manovra di bilancio del 2020⁵⁷ e, soprattutto, il d.l. 77/2021 conv. con mod. dalla l. n. 108/2021, che istituisce il quadro normativo entro cui troverà attuazione il *dispositivo* sulla ripresa e la resilienza.

Le previsioni del d.l. n. 77 del 2021, in particolare, sembrano distanti dall'accresciuta sensibilità del diritto UE per la distribuzione del potere su base territoriale sia per la volontà di rispettare maggiormente tale declinazione dell'identità costituzionale anche all'interno di *Next Generation EU*⁵⁸.

La tendenza all'accentramento della *governance* sul livello statale emerge già dal tenore dell'art. 1 d.l. 77/2021 il cui comma 3 autoqualifica le disposizioni da esso recata come “direttamente attuative degli obblighi assunti in esecuzione del Regolamento (UE) 2021/241” ed “adottate nell'esercizio della competenza legislativa esclusiva in materia di rapporti dello Stato con l'Unione europea di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera a), della Costituzione e definiscono, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m) della Costituzione, livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”.

A ciò si aggiunga il richiamo ad uno specifico *interesse nazionale* nell'orientare l'interpretazione e l'attuazione del testo del decreto legge contenuta nel secondo comma del medesimo articolo 1: “ai fini del presente decreto e della sua attuazione assume preminente valore *l'interesse nazionale alla sollecita e puntuale realizzazione degli interventi inclusi nei Piani indicati al comma 1 [...]*” (corsivo aggiunto).

Inoltre, il testo del Decreto legge 77/2021 riecheggia anche i poteri d'indirizzo e coordinamento nei confronti delle Regioni: all'art. 2 c. 2 lett. a) d.l. n. 77 del 2021 si dispone che “La Cabina di regia *esercita poteri di indirizzo, impulso e coordinamento generale sull'attuazione degli interventi del PNRR*. Il Presidente del Consiglio dei ministri può delegare a un Ministro o a un Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri lo svolgimento di specifiche attività. La Cabina di regia in particolare: a) *elabora indirizzi e linee guida per l'attuazione degli interventi del PNRR, anche con riferimento ai rapporti con i diversi livelli territoriali?*”.

⁵⁷ Specialmente attraverso la copertura di spese con “anticipazioni” dei fondi UE di *Next generation EU* (G. D'AURIA 2021 e R. PEREZ 2021) il che già di per se preludeva ad una conferma del *trend* di riduzione dell'autonomia di spesa delle Regioni durante momenti di crisi finanziaria com'era accaduto nel decennio appena concluso

⁵⁸ Sulle caratteristiche solidaristiche e dello stesso E. CHITI, *L'Unione e le conseguenze della pandemia*, in *Giorn. dir. amm.* 4/2020, 436 ss.

Con specifico riguardo a quest'ultima previsione va valutato, in concreto, quanto tale disciplina si possa porre in linea con le previsioni costituzionali sulla struttura e le funzioni del Governo⁵⁹. Peraltro, la disciplina da ultimo esaminata, non sembra essere orientata a garantire il rispetto del principio collegiale che la Costituzione italiana pone alla base della struttura e delle funzioni del governo proprio in tema di determinazione dell'indirizzo politico governativo⁶⁰.

Nulla, peraltro, è stato previsto in merito alla salvaguardia delle attribuzioni Regionali, postulando così la sussistenza di una tendenziale ascrizione all'ambito di potestà legislativa statale dell'intera attuazione del PNRR. Il che appare invero non coerente anche con i principi costituzionali che sorreggono i modelli procedurali sottesi all'impianto della stessa l. n. 234 del 2012 in tema di *responsabilità* per il rispetto del diritto UE e per lo svolgimento, in particolare, della programmazione sui fondi UE⁶¹.

È inoltre indicativo che in tema di composizione della Cabina di regia, il d.l. n. 77 del 2021 preveda che essa sia "presieduta dal Presidente del Consiglio dei ministri" e che vi partecipino "i Ministri e i Sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri competenti in ragione delle tematiche affrontate in ciascuna seduta", mentre il livello di partecipazione delle Regioni è disciplinato dal comma 5 del medesimo articolo 2 ai sensi del quale viene prevista una forma di raccordo con il sistema delle Conferenze per il tramite del Ministro degli affari regionali che dunque risulta piuttosto flebile⁶².

⁵⁹ Questione che non si sa quanto possa essere considerata superata a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione allo stesso art. 2, con le quali si inserisce una clausola di salvaguardia dell'art. 2 l. n. 400 del 1988 ed un nuovo comma 6-*bis* che consente al Presidente del Consiglio dei ministri di "deferire singole questioni al Consiglio dei ministri perché stabilisca le direttive alle quali la Cabina di regia deve attenersi, nell'ambito delle norme vigenti". Art. 95 Cost.. Sulla necessità di intervenire sull'art. 95 Cost. per poter realizzare l'obiettivo di far coincidere l'indirizzo politico del Governo con quello del Presidente del Consiglio A. MANZELLA, *Il presidente del Governo*, in *Rivista AIC*, 3/2021.

⁶⁰ Il legislatore, da questo punto di vista ha accentuato così una linea di tendenza, nella legislazione di attuazione dell'art. 95 Cost., che invece di cercare un punto di equilibrio fra principio collegiale e principio monocratico (specialmente laddove quest'ultimo si riferisce alla posizione costituzionale del Presidente del Consiglio dei ministri), accresce i poteri di *primazia* del Presidente del Consiglio sugli altri organi necessari del Governo al punto da rappresentare una forzatura delle norme costituzionali, nonostante la Corte costituzionale abbia già messo in rilievo che nell'attuale quadro costituzionale la posizione del Presidente del consiglio debba essere *paritaria* rispetto a quella dei ministri (*primus inter pares*), dato che l'espressa attribuzione costituzionale di poteri di direzione e coordinamento si associa alla responsabilità individuale e collegiale dei singoli ministri per gli atti dei loro dicasteri e del Consiglio dei ministri. Con riferimento specifico all'evoluzione della disciplina delle relazioni fra Stato e Unione europea ed alla giurisprudenza costituzionale sulle prerogative, Corte cost. n. 24 e 120 del 2004, 269 del 2009, G. RIVOSECCHI, *I riflessi dell'Unione europea sul rapporto governo-Parlamento e sull'organizzazione interna del governo*, in R. IBRIDO, N. LUPO (a cura di), *Dinamiche della forma di governo tra Unione europea e Stati membri*, Bologna, 2018, 361, spec. 366.

⁶¹ Si segnala, poi, che nel recente DDL governativo recante la Legge europea 2019-2020 è prevista una modifica dell'art. 43 l. n. 234 del 2012, proprio relativa ai *parametri* da utilizzare nei procedimenti istruttori propedeutici all'esercizio dell'azione di rivalsa. Tale intervento di riforma mira a *spostare* questa disciplina sul piano della competenza dei decreti ministeriali, il che, non solo, rende ancor più complessa la trama normativa volta a dare attuazione al principio dell'imputabilità e, dunque, della responsabilità per il corretto adempimento degli obblighi europei, ma lascia aperti dubbi di costituzionalità di tale attribuzione di competenza rispetto all'art. 117 c. 5° Cost.

⁶² Questo il testo dell'art. 2 c. 5 d.l. n. 77/2021 "Negli ambiti in cui le funzioni statali di programmazione e attuazione degli investimenti previsti nel PNRR e nel Piano nazionale complementare al PNRR richiedano il coordinamento con l'esercizio delle competenze costituzionalmente attribuite alle regioni, alle province autonome di Trento e di Bolzano e agli enti locali, e al fine di assicurarne l'armonizzazione con gli indirizzi della Cabina di regia di cui al comma 2, del Comitato sulla transizione ecologica di cui all'art. 57-bis del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e del Comitato interministeriale per transizione digitale di cui all'articolo 8, comma 2, del decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 aprile 2021, n. 55, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie partecipa alle sedute della Cabina di regia e dei Comitati predetti e, su impulso di questi, promuove le conseguenti iniziative anche in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano nonché di Conferenza unificata

La partecipazione regionale è riservata all'attività dei Comitati (e non della cabina di regia!) si traduce, peraltro, nella partecipazione del Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome ed è prevista soltanto laddove “si tratta di materie nelle quali le regioni e le province autonome vantano uno specifico interesse” (si segnala peraltro, che la documentazione predisposta dal servizio studi del Senato erroneamente descriveva l'intervento in termini di partecipazione diretta delle Regioni alla cabina di regia!).

L'attrazione nell'alveo delle competenze legislative esclusive statali e trasversali della materia, insieme all'evidente interferenza sulle competenze delle Regioni, ha, invece, indotto il legislatore a prevedere anche altre (*ma comunque deboli*) forme di coinvolgimento delle Regioni, attraverso il sistema delle Conferenze⁶³. Sarebbe necessario, invece, per assicurare il pieno rispetto del principio di leale collaborazione, un più ampio coinvolgimento del sistema delle Conferenze nella forma delle intese.

Infine, la stessa struttura del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano nella parte sulle riforme “orizzontali”, si coglie quanto la “priorità” dell'attuazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli Enti territoriali in realtà sia destinata ad essere ulteriormente procrastinata nel tempo, confermando così la linea di politica fiscale anticipata, rispetto a tale aspetto del PNRR, dalla l. n. 182 del 2020⁶⁴.

3. La compressione dell'autonomia finanziaria di spesa per effetto del principio di indifferenza e del “doppio intreccio federale”

⁶³ Limitato agli artt. 15 c. 2; 39 c. 1 lett. d); 38 c. 2 lett. c); 59 c. 1 d.l. n. 77 del 2001). Un diretto coinvolgimento delle Regioni interessate riguarda invece la nomina delle ZES (zone economiche speciali), di cui all'art. 57 che prevede l'intesa con il Presidente della Regione interessata). Il sistema di *governance* del PNRR previsto dal decreto prevede poi alcuni meccanismi di partecipazione dei rappresentanti degli enti territoriali (art. 3); la Conferenza Stato-Regioni viene coinvolta in caso di dissenso di un ente territoriale nelle procedure di realizzazione di un progetto rientrante nel PNRR; ai sensi dell'art. 17 (il quale novella l'art. 8 d. lgs. n. 152 del 2006) un esperto nominato dalla Regione interessata partecipa alla Commissione tecnica per la VIA nei progetti relativi al PNRR e al Piano nazionale integrato energia e clima (PNIEC). Infine, l'art. 45 prevede che tre rappresentanti della Conferenza unificata partecipino ad un Comitato speciale istituito presso il Consiglio superiore dei lavori pubblici attivato in ipotesi in cui vi sia un interesse regionale. La disciplina sui poteri sostitutivi (art. 12) prevede che essi possano essere esercitati nei confronti di tutti i soggetti attuatori, ivi inclusi gli Enti territoriali chiarire effetti commi 5 e 6 su vincoli in caso di esercizio dei poteri sostitutivi e responsabilità degli enti sostituiti. L'art. 15, relativo alle procedure relative alla gestione finanziaria delle risorse previste nell'ambito del PNRR prevede il parere della Conferenza permanente Stato-Regioni nella loro definizione con decreti del Ministro dell'economia e delle finanze e stabilisce forme di semplificazione nell'uso delle risorse in deroga alla disciplina contabile vigente relativa all'utilizzo del risultato di amministrazione e al mantenimento in bilancio delle risorse in conto capitale. In sede di conversione in legge la partecipazione diretta e le attribuzioni delle Regioni nei procedimenti attuativi del PNRR non sono state sostanzialmente amplificate, eccetto che per le modifiche apportate al d.lgs. n. 152 del 2006, in cui è stata introdotta l'intesa con la regione interessata nei per le opere di cui all'allegato I-bis parte seconda d.lgs. n. 152 del 2006 (art. 18 bis d.l. n. 77 del 2021 introdotto dalla legge di conversione (l. n. 108 del 2021); l'allegato I-bis alla parte II d.lgs. 152 del 2006 introdotto dal d.l. n. 77 del 2001 riguarda riguarda le “Opere, impianti e infrastrutture necessarie al raggiungimento degli obiettivi fissati dal Piano Nazionale Integrato Energia e Clima (PNIEC), predisposto in attuazione del Regolamento (UE) 2018/1999.”, dunque la riconversione energetica *green*).

⁶⁴ Cfr. PNRR ITALIA, 74-75 e art. 1 cc. 183 ss. l. n. 178 del 2020 oltre alle modifiche apportate al d.lgs. n. 68 del 2001 ad opera della l. n. 176 del 2020.

Sino al Trattato di Lisbona, l'indifferenza dell'Unione per la posizione costituzionale delle Regioni, unitamente alla *primauté* del diritto UE ha agevolato l'azione politico-normativa dello Stato di deroga dell'ordine costituzionale delle competenze, trasformando le funzioni di politica economica e finanziaria delle Regioni in strumenti di esecuzione delle decisioni di politica economica e finanziaria dello Stato⁶⁵.

Così lo Stato ha realizzato quella "europeizzazione delle competenze Regionali", specialmente in materia di spesa, senza bilanciarla con adeguate "forme di compensazione"⁶⁶.

Ciò è avvenuto anche se la revisione costituzionale del 2001, com'è stato efficacemente rappresentato⁶⁷, aveva tracciato una diversa via per l'integrazione fra ordinamenti, basata sul "concorso" fra Regioni e Stato nell'attuazione degli obblighi europei⁶⁸.

Di certo, però, l'assenza di forti garanzie di partecipazione delle Regioni alla fase ascendente e gli orientamenti restrittivi in tema di *locus standi* delle Regioni dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea CGUE hanno reso difficilmente censurabili le norme sull'accentramento dei poteri di governo dei raccordi fra ordinamenti detenuti dallo Stato⁶⁹.

Il quadro normativo dell'Unione è stato però attraversato da importanti mutamenti che consentono di ritenere che autonomia e responsabilità degli enti territoriali sub-statali siano anche garantite dall'art. 4 par. 2 TUE, come ha avuto modo di ribadire la Corte di Giustizia dell'Unione europea: «qualora le disposizioni dei Trattati o dei regolamenti riconoscano poteri o impongano obblighi agli Stati membri ai fini dell'applicazione del diritto dell'Unione, la soluzione del problema relativo al modo in cui l'esercizio di detti poteri e l'adempimento di detti obblighi possono essere affidati dagli Stati a determinati organi interni dipende unicamente dal sistema costituzionale dei singoli Stati (sentenza Horvath, C-428/07, EU:C:2009:458, punto 49) [...] la ripartizione delle competenze [...] non può essere messa in discussione, in quanto essa ricade nell'ambito della tutela conferita dall'articolo 4, paragrafo 2, TUE, che obbliga l'Unione a rispettare l'identità nazionale degli Stati membri insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali»⁷⁰.

4. La leale collaborazione e la resilienza istituzionale: accorciare la "distanza" fra testo costituzionale ed attuazione costituzionale in tema di autonomia di spesa delle Regioni.

⁶⁵ Si vedano A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale: le Regioni nell'Unione europea*, in *Le Regioni*, 1998, 1401 ss.; M. SAVINO, *Regioni e Unione europea*, cit.. Anche studi recenti come A. RUGGERI, *Integrazione europea e autonomia regionale: un ossimoro costituzionale*, 30 novembre 2016 in *Diritti regionali I-2017*, ritengono perduri tale assetto.

⁶⁶ A. D'ATENA, *Il doppio intreccio federale*, cit., 1419.

⁶⁷ P. CARETTI, *Potere estero*, cit..

⁶⁸ P. CARETTI, *La legge n. 234/2012*, cit. Il "concorso" nell'attuazione degli obblighi sovranazionali avrebbe dovuto portare alla definizione di regole di procedura per la sua realizzazione espressione del principio di leale collaborazione, nel senso di un ampliamento delle attribuzioni regionali rispetto all'assetto già consolidato. Ciò sarebbe stato possibile facendo leva anche sugli sviluppi della giurisprudenza costituzionale di fine anni '90 (sent. n. 126 del 1996) che consentivano già alle Regioni di dare effetti, mediante l'esercizio dei loro poteri normativi (e dunque anche delle attribuzioni in materia finanziaria) al diritto dell'Unione (si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 239 del 2004, 151 del 2011, 63 del 2012).

⁶⁹ G. RIVOCCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

⁷⁰ CGUE C-156/13 *Digibet e Albers*, sent. 12 giugno 2014, parr. 33 e 34.

Sia i parametri UE posti a presidio della *primauté* del diritto UE, sia i parametri costituzionali che incidono sulla costruzione del *sistema euro-costituzionale* dei rapporti finanziari fra Stato e Regioni sono oggi centrati sull'obiettivo della *resilienza istituzionale*⁷¹, espressione che, *insieme al principio della sana gestione finanziaria*, rappresenta la più recente *declinazione* normativa del concetto dello *stato di diritto* nel diritto UE⁷². È dunque necessario assicurare, da questo punto di vista, non solo l'*efficienza allocativa* delle risorse, ma anche l'*effettiva capacità* di spesa per l'esercizio delle competenze attribuite agli Enti territoriali onde assicurare effettività al principio di *responsabilità* nelle decisioni in materia finanziaria assunte da Stato e Regioni (si veda la giurisprudenza costituzionale sul PAC e il contenzioso fra Stato e Regione siciliana degli anni 2019-2020 di cui si dirà nei paragrafi seguenti).

Se si osserva poi l'evoluzione del diritto UE in materia di politiche di spesa per la coesione e sviluppo regionale e, in particolare la recente disciplina in tema di esecuzione del quadro finanziario pluriennale, si può ritenere che anche le Regioni, da un lato, possano essere considerate autorità di bilancio laddove operino in esecuzione del bilancio UE e che, dall'altro, la *primauté* non possa essere automaticamente giustificare la costruzione, a livello interno, di un *sistema parallelo* di norme sull'autonomia finanziaria volto a spostare sul livello statale il governo delle decisioni di spesa senza un'adeguata garanzia del principio di leale collaborazione. Peraltro, l'assenza dei moduli della leale collaborazione (coinvolgimento della Conferenza Stato-Regioni mediante intese, in particolare, piuttosto che partecipazione alla Cabina di Regia nella programmazione degli interventi del PNRR), renderebbe di fatto del tutto illogica la presenza, nell'ordinamento interno, anche dell'azione di rivalsa. Ove il diritto UE imponesse o consentisse di allocare il governo della spesa in esecuzione del bilancio UE interamente sullo Stato senza coinvolgere le Regioni nella programmazione, si comprimerebbe in modo forte l'autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e le si configurerebbe come *terminali di esecuzione* della decisione politico-amministrativa statale di attuazione delle politiche di bilancio UE. Ciò deresponsabilizzerebbe inevitabilmente le Regioni e i *fallimenti allocativi* della spesa in esecuzione di *Next generation EU* non potrebbero essere imputati alle Regioni, pure coinvolte nell'attuazione del bilancio. Sarebbe allora difficile provare che esistono *rimedi* efficaci a garanzia dell'effettività agli obblighi UE e, in particolare, la stessa azione di rivalsa sarebbe difficilmente giustificabile ed attivabile. In altre parole, senza autonomia finanziaria non può esservi responsabilità finanziaria e autonomia e responsabilità sono volte ad assicurare efficienza nella spesa, ossia che le politiche finanziarie di coesione, ripresa e resilienza possano raggiungere i *target* previsti (fra cui, peraltro, vi è la stessa resilienza istituzionale).

D'altro canto, configurare le Regioni come meri terminali amministrativi di esecuzione di decisioni di spesa a valere sul bilancio dell'UE stabilmente allocate sul livello statale senza il ricorso alla partecipazione delle Regioni alla fase della programmazione della spesa, contrasterebbe non soltanto con il principio di

⁷¹ Reg. UE 2021/241 *considerando* nr. 10.

⁷² Reg. UE 2020/2092 *considerando* nn. 11 e 13.

leale collaborazione (e le forme della sua manifestazione: le intese nel sistema delle Conferenze), ma, soprattutto con il principio di autonomia e responsabilità finanziaria desumibile dall'art. 119 Cost.: il principio di proporzione fra risorse e funzioni.

Tali principi, già di per sé imporrebbero di sviluppare una riflessione sulla necessità di ridimensionare la distanza fra “testo costituzionale” e “attuazione” degli articoli 117 e 119 Cost.

A ciò si aggiunga, poi, che sul piano dell'interpretazione dei parametri europei e costituzionali che riguardano l'autonomia finanziaria di spesa, con riferimento alle Regioni, oggi è praticabile un'interpretazione dei Trattati UE che sia “costituzionalmente” orientata, dato che il diritto primario dell'Unione presenta norme che inducono a ritenere che vi sia stato un temperamento del primato e che siano presenti degli *autolimiti* allo stesso, al fine di rispettare l'ordine costituzionale delle competenze fra Stati ed Enti territoriali.

Inoltre, le *nuove condizionalità europee di bilancio*, introdotte a seguito del nuovo quadro finanziario pluriennale, consentono restituire spazi all'autonomia finanziaria regionale.

Non va dunque trascurato che la tendenza all'accentramento del governo della spesa a valere sul bilancio UE potrebbe essere frenata per via giurisdizionale, non solo attraverso il giudizio di legittimità costituzionale in via principale, ma anche mediante l'esercizio delle attribuzioni spettanti alla Corte dei Conti in sede di parificazione dei rendiconti e di controllo sui bilanci (si richiamano, a tal riguardo, le recenti pronunce della Corte costituzionale in tema di legittimazione della Corte dei conti a rimettere questioni di legittimità costituzionale in via incidentale e le recenti ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, di cui si discuterà nei paragrafi seguenti).

Considerando l'attuale quadro ordinamentale, dunque, le recenti tendenze della legislazione finanziaria e l'attuazione del PNRR, destano qualche perplessità proprio per l'assenza di meccanismi che consentano di assicurare la partecipazione alla fase della programmazione della spesa legata all'attuazione del PNRR.

Segue 4.1. I Trattati UE oltre il principio di indifferenza e verso la garanzia dell'autonomia regionale

Quanto all'interpretazione dei trattati Ue e delle condizionalità europee orientata alla garanzia dell'autonomia regionale si osserva che alla base della *lex fiscalis* dell'Unione europea vanno oggi posti il principio dello stato di diritto e del rispetto dell'identità costituzionale e, con riferimento specifico alle politiche europee di coesione sociale e territoriale, il principio di territorialità⁷³.

⁷³ Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la dottrina rilevava che la presenza nei trattati del principio di sussidiarietà, pur non scalfendo la “competenza costituzionale” degli Stati membri, salvaguardata dall'ordinamento sovranazionale, avrebbe potuto contribuire ad “indirizzare” la struttura organizzativa della distribuzione del potere all'interno degli Stati, potendo essere ritenuta una “embrionale” clausola di “omogeneità” costituzionale volta ad assicurare all'UE il potere di esercitare una “propria politica costituzionale, nei confronti degli stati che la compongono” orientata alla “utilizzazione di modelli di ripartizione delle competenze interne ispirati al principio di sussidiarietà” (D'ATENA 1998, 1423-1424). Ad alcuni decenni di distanza può dirsi che questa tesi ha colto nel segno.

Tutti e tre i principi comportano, necessariamente, la valorizzazione dell'autonomia e responsabilità delle Regioni nella spesa e nell'attuazione del quadro finanziario pluriennale europeo.

Ci si riferisce in particolare all'art. 2 TUE che contiene la clausola sullo stato di diritto (ed al connesso art. 7 TUE); all'art. 6 TUE che pone quella sulla qualificazione dei diritti fondamentali come “valori” che ispirano e guidano il processo d'integrazione europea; all'art. 5 TUE, che ha ribadito il principio di sussidiarietà ed alle sue “forme” di attuazione con riferimento ai Parlamenti nazionali; all'art. 4 par. 2 TUE la clausola di garanzia dell'uguaglianza fra Stati e della identità nazionale che può essere ed è stata già utilizzata in funzione di *voice* o di *exit* da parte delle Corti costituzionali nazionali⁷⁴.

Con riferimento ai riflessi della clausola d'identità costituzionale, è stato innanzitutto rilevato che essa comporta “il ridimensionamento della tesi dell'indifferenza del diritto dell'Unione rispetto all'articolazione interna degli Stati”⁷⁵.

Ciò è avvenuto anche a seguito dei meccanismi di garanzia politica e giurisdizionale del principio di sussidiarietà nei trattati e al nuovo ruolo del Comitato delle Regioni⁷⁶.

Non può quindi più essere ritenuto che il diritto UE non sia tenuto a rispettare “il rilievo di enti politici territoriali *pleno iure*” delle Regioni⁷⁷.

Anzi, va ricordato che, da un lato, l'art. 4 par. 2 TUE ha assunto sempre maggiore rilevanza nella ricostruzione del *locus standi* delle Regioni nell'impugnativa di atti dell'Unione che limitano in modo diretto l'esercizio di una competenza specifica ad essi attribuite dalle Costituzioni nazionali⁷⁸ e, dall'altro, che la Corte di giustizia ha già statuito che il principio di uniformità nell'attuazione del diritto dell'Unione non consente di “mettere in discussione” la ripartizione interna delle competenze fra Enti territoriali basata su norme di rango costituzionale⁷⁹.

Il *primato* del diritto dell'Unione, che aveva giustificato quel regime derogatorio pre-Lisbona è dunque divenuto oggi di un primato *temperato*, in particolare per effetto dell'art. 4 par. 2 TUE⁸⁰. Dunque, se prima la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale non era opponibile come un “controlimito” di cui alla

⁷⁴ In particolare, per la “voice”, ci si riferisce alla giurisprudenza costituzionale italiana a partire da Corte cost. nn. 269 del 2017, 20/2019 e ord. n. 115/2019; e per la “exit” all'*Identitätskontrolle* della Corte costituzionale tedesca; sul tema si vedano S. NINATTI – O. POLLICINO 2020.

⁷⁵ G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali nell'architettura istituzionale dell'Unione europea* in A. MORELLI, A. IANNUZZI, C. ALIBERTI (a cura di), *Autonomie territoriali e Unione europea. Fonti Istituzioni Diritti*, Napoli, 2018, 37

⁷⁶ Su quest'ultimo non ci si soffermerà ma si rinvia nuovamente a G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit. e ad F. SPERA, *Il Comitato delle Regioni quale guardiano degli interessi regionali nell'Unione europea: analisi sull'impatto dei pareri del Comitato nel dibattito sul Quadro finanziario pluriennale 2021-2027 e la Politica di coesione*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 3-4/2020, 763, e C. DRIGO, *La Corte costituzionale e le autonomie. Riflessioni a margine di un percorso a geometria variabile*, in *Federalismi.it* 7/2018.

⁷⁷ Ancora, C. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit.

⁷⁸ AG BOBEK Concl 16 luglio 2020 causa C-352/19P *Région de Bruxelles-Capitale c. Commissione*, in dottrina oltre a G. RIVOSECCHI, *Le autonomie territoriali*, cit., C. NAPOLITANO, *La coesione territoriale e il Comitato delle Regioni dell'Unione europea*, in *Federalismi.it* n. 2/2017, 2 ss.

⁷⁹ CGUE sent. 12 giugno 2014 causa C-156/13 *Digibet e Albers*.

⁸⁰ Sulla concettualizzazione del primato “temperato” e degli autolimiti M. CARTABIA, “Unità nella diversità”: il rapporto tra la Costituzione europea e le costituzioni nazionali, in *DUE*, 2005, 582 e A. CELOTTO, T. GROPPI, *Diritto UE e diritto nazionale. Primauté vs controlimiti*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2004, 1309.

sent. 170 del 1984 (e dunque poteva essere “ridimensionata” senza comprimerne però il nucleo duro), l’art. 5 Cost., oggi costituisce un “autolimito” per il diritto UE e la legislazione statale che vi dà attuazione⁸¹.

Segue 4.2. L’integrazione fra la giurisprudenza sul bilancio come bene pubblico e “la lex fiscalis” euro-costituzionale: autonomia e responsabilità; efficienza allocativa delle risorse e test di “ragionevolezza”

Altro aspetto d’interesse per il tema di cui qui si discute, riguarda il controllo di legittimità costituzionale delle norme che delimitano gli spazi di autonomia di spesa delle Regioni nell’attuazione del bilancio dell’Unione.

A tal riguardo si muove da quanto detto sul primato temperato e gli autolimiti, ossia che il Legislatore nazionale non può più far poggiare la linea di politica legislativa volta a ridimensionare l’autonomia regionale (ivi compresa quella di spesa delle Regioni) sulla base del principio d’indifferenza del diritto UE rispetto alla natura ed alla posizione costituzionale di tali Enti.

Dunque, la *specialità* delle regole e delle procedure volte ad assicurare l’integrazione fra i due ordinamenti e, in particolare, in materia finanziaria, l’*osservanza* dei vincoli sovranazionali (art. 119 c. 1° Cost.), si può giustificare soltanto se poggia su altri interessi o principi di rango costituzionale.

Queste ultime considerazioni sono importanti, dato che le “correzioni” all’accentramento del governo della spesa a favore dell’autonomia delle Regioni – negli stretti limiti in cui si sono prodotte – sono intervenute su spinte “esogene”, legate all’evoluzione del quadro normativo sovranazionale, piuttosto che su una rinnovata visione del regionalismo da parte del legislatore statale⁸² e (anche se episodicamente), ad opera della Corte costituzionale.

In particolare, è attraverso principio di ragionevolezza che deve essere svolto il controllo di legittimità costituzionale delle norme statali che *derogano* al normale ordine delle competenze, valorizzando i profili dell’*efficacia* e della *tempestività* delle misure adottate per assicurare rispetto dei vincoli economici e finanziari europei.

In altre parole, la compressione dell’autonomia regionale può essere giustificata solo se ragionevole, solo se le norme statali derogatorie delle attribuzioni costituzionali delle regioni sono volte a perseguire efficacia e tempestività nell’adempimento degli obblighi sovranazionali e sempre nel rispetto del principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni.

⁸¹ Come si vedrà in seguito, si ritiene che ove si saldasse questa linea di interpretazione dell’art. 5 Cost. con la giurisprudenza sul primato temperato che emerge dagli orientamenti della Corte costituzionale (Corte cost. n. 269 del 2017, 20 del 2019, ord. 117 del 2019, ord. 182 del 2020), gli “autolimiti” potrebbero avere un riflesso sul controllo di legittimità costituzionale della legislazione statale in tema di attuazione di obblighi e vincoli finanziari sovranazionali che potrebbe determinare un *revirement* degli orientamenti che appaiono – a prima vista – consolidati nella giurisprudenza costituzionale sulla *idoneità* del processo di integrazione europea a determinare la deroga al normale riparto delle competenze fra Stato e Regioni.

⁸² P. CARETTI, *Potere estero*, cit.

Vi sono alcune pronunce della Corte costituzionale sulle quali è opportuno soffermarsi a tal riguardo, perché iniziano a strutturare dei *test* attraverso i quali potrebbero aprirsi interessanti prospettive per la garanzia dell'autonomia finanziaria regionale.

Il primo gruppo di decisioni sono le sentenze nn. 13 del 2017 e 57 del 2019 che riguardano il contenzioso insorto fra la Regione Umbria e lo Stato su un particolare istituto volto a dare esecuzione ai programmi di investimento europei (in particolare al FESR): il Piano di Azione e Coesione (PAC)⁸³.

Mentre con la prima delle due sentenze è stata sanzionata l'irragionevolezza di scelte legislative che impedivano alla Regione di programmare la spesa sui fondi derivanti da investimenti UE (FESR), perché rendevano *impossibile* l'utilizzo dei fondi (data la tempistica prevista dalla disciplina statale); con la seconda è stata censurata la condotta omissiva dell'amministrazione statale rispetto al giudicato costituzionale. Rispetto alla sentenza n. 57 del 2019, pure salutata con favore⁸⁴, si manifestano comunque alcune obiezioni tecniche che rendono difficoltoso portare ad effettiva esecuzione il giudicato costituzionale al di fuori di accordi transattivi fra Stato e Regioni⁸⁵. A tal riguardo, si può però anche ipotizzare la possibilità di attivare un "canale" alternativo rispetto alla giustizia amministrativa (ottemperanza) o civile (azione di accertamento e successivamente procedure esecutive) che potrebbe essere il giudizio di parifica dei rendiconti di Stato e Regione (Corte dei conti) che consentirebbe, da un lato, di quantificare le poste e, dall'altro, di limitare i margini di manovra finanziaria statale. Si amplierebbero così, corrispondentemente quelli regionali utilizzando le tecniche di sindacato sugli atti di natura finanziaria definite ad esempio nelle sentenze della Corte costituzionale 101 del 2018 e 6 del 2019. Ciò consentirebbe da un lato di salvaguardare al contempo la discrezionalità del legislatore e la legalità finanziaria sul piano costituzionale *proiettando* sugli esercizi futuri l'obbligo di introdurre delle priorità di spesa al fine di adeguare la decisione finanziaria al giudicato costituzionale (o, eventualmente, di attivare in seguito le procedure esecutive).

Questa coppia di decisioni apre scenari interessanti per la tutela dell'autonomia di spesa delle Regioni nel processo d'integrazione europea considerando anche che nel nuovo quadro finanziario pluriennale e nella disciplina ad esso relativa appaiono rinforzati, come si vedrà, gli strumenti di tutela della legalità finanziaria e degli interessi finanziari dell'Unione.

Si ritiene che, in caso di "impossibilità" della Regione di dare attuazione alla disciplina UE di investimento, in altre parole, a seguito di una prima declaratoria d'illegittimità costituzionale potrebbero anche essere attivati meccanismi di garanzia degli interessi finanziari dell'Unione nel sistema dei rimedi euro-costituzionale (ricorso per inadempimento e successivamente ricorso in carenza).

⁸³ Il PAC è un istituto che consentiva allo Stato di *riprogrammare* le risorse destinate all'Italia in virtù del FESR, fondo basato peraltro sul principio di territorialità che lo Stato riusciva "ad aggirare" attraverso la disciplina interna di attuazione.

⁸⁴ G. RIVOCCHI, *Quando l'impiego statale dei fondi europei comprime le competenze regionali: quali rimedi?*, in *Giur. cost.*, 2019, 804 ss

⁸⁵ G. RIVOCCHI, *Quando l'impiego statale*, cit., mette in rilievo l'assenza di un titolo esecutivo, la difficoltà a praticare la via del giudizio di ottemperanza.

In particolare, ciò sarebbe possibile se si saldasse il recente indirizzo giurisprudenziale che ha preso avvio con i rinvii pregiudiziali di cui Corte cost. n. ord. n. 117 del 2019 e 182 del 2020) con quello delle pronunce appena richiamate (spec. Corte cost. n. 57 del 2019), perché ciò darebbe *corpo* costituzionale al principio dell'identità costituzionale di cui all'art. 4 TUE con riferimento al principio autonomista, nella struttura che assume nell'ordinamento costituzionale italiano con riferimento alla sua *pietra angolare*: l'autonomia finanziaria regionale e locale⁸⁶.

Il secondo gruppo di pronunce cui ci si riferisce è stato reso negli anni fra il 2017 ed il 2020.

Si tratta delle sentenze nn. 143 del 2017, 190 del 2019 e 5 del 2020, da un lato, e della coppia costituita da Corte cost. n. 197 del 2019 (compresa l'ordinanza istruttoria allegata in calce alla decisione) e la sent. n. 62 del 2020.

Tutte queste decisioni sono accomunate alla sent. n. 13 del 2017 rispetto all'uso del sindacato di ragionevolezza della legislazione statale relativa all'attuazione delle politiche e dei finanziamenti UE regionali *sub specie* di efficacia ed efficienza della spesa. Fa eccezione sul piano della disciplina soggetta a controllo, la sent. n. 5 del 2020, che utilizza il sindacato di ragionevolezza per controllare la legittimità costituzionale di una legge regionale impugnata dallo Stato per violazione del principio di sussidiarietà verticale utilizzato dalla Regione per attrarre competenze a danno dei Comuni.

In tutte queste sentenze la Corte costituzionale afferma “la primazia dell’interesse ad assicurare l’effettiva utilizzazione da parte della Regione, nell’arco temporale previsto dal regolamento, delle descritte fonti di finanziamento, che costituiscono i principali strumenti finanziari della politica regionale dell’Unione europea (sentenza n. 5 del 2020)” (Corte cost. n. 62 del 2020) e valuta alla luce dell’effettiva tutela di tale interesse la legittimità costituzionale delle norme impuginate.

⁸⁶ La saldatura fra il primato temperato-identità costituzionale e principi costituzionali del diritto del bilancio consentirebbe peraltro di sviluppare anche a livello UE una visione delle manovre di bilancio maggiormente rispettosa della struttura costituzionale delle democrazie pluraliste (sulla irriducibilità delle manovre di bilancio a meri strumenti di garanzia della stabilità finanziaria L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Costituzionalismo.it* I-2013, P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio: due dimensioni cruciali nella disciplina costituzionale del bilancio pubblico*, in *federalismi.it* 13/2016; M. LUCIANI, *L'equilibrio di bilancio e i principi fondamentali: la prospettiva del controllo di costituzionalità*, in AA. VV., *Il principio dell'equilibrio di bilancio secondo la riforma costituzionale del 2012*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 22 novembre 2013, Milano, 2014, 1; A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017. Sul tema G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri Quaderni* 2011, 145.

Si ritiene sia possibile proiettare la visione del bilancio come bene pubblico con tutti i suoi corollari, fra cui in particolare quelli che rilevano la sussistenza di una spesa costituzionalmente necessaria (corte cost. n. 197 del 2007 e 62 del 2020), il principio di proporzione fra funzioni e risorse (Corte cost. n. 6 del 2019), la contabilità di mandato (Corte cost. n. 115 del 2020) e l'equità intra ed intergenerazionale (Corte cost. 18 del 2019) sull'interpretazione delle clausole dei Trattati europei che impongono di tutelare l'identità costituzionale, ivi comprese le autonomie territoriali (art. 4 par. 3 TUE) e di valorizzare il principio di sussidiarietà (art. 5 TUE). Si ritiene che tale percorso interpretativo sia il più coerente con il fine perseguito dalle politiche dell'Unione d'investimento *post-pandemiche* che mirano ad assicurare la *resilienza istituzionale e la sana gestione finanziaria*, concetti chiave del diritto del bilancio sovranazionale *post-pandemico* da elaborare in coerenza con la struttura costituzionale del principio di sana gestione finanziaria (Corte cost. n. 4 del 2020, CAROSI, *Il principio di trasparenza nei conti pubblici*, in *Rivista AIC*, 3/2018). Come si vedrà nel prossimo paragrafo, questo scenario è oggi praticabile proprio alla luce delle condizionalità di bilancio legate al rispetto dello stato di diritto.

A ciò si aggiunga che, la tecnica utilizzata nella coppia di decisioni costituita dalla ordinanza istruttoria in calce alla sent. n. 197 del 2019 e dalla pronuncia n. 62 del 2020 (che riguardano il contenzioso fra Stato e Regione siciliana sulla riprogrammazione di fondi europei della programmazione 2014-2020 ai sensi del reg. UE n. 1303/2013), consente di apprezzare la profondità che può assumere il sindacato di legittimità costituzionale delle leggi sugli atti di natura finanziaria laddove si attivino i poteri istruttori, profondità che consente un *effettivo* controllo di ragionevolezza delle scelte finanziarie dello Stato e delle Regioni *sub specie* della loro compatibilità con l'interesse all'effettiva utilizzazione delle risorse finanziarie di derivazione europea sul territorio (in quelle decisioni i poteri istruttori della Corte costituzionale si attivano e vengono utilizzati come strumento di invero del principio di trasparenza dei conti pubblici).

Uno sviluppo di questo tipo di sindacato potrebbe consentire, a livello interno, di dare piena attuazione ai canoni UE di distribuzione delle risorse per le politiche di coesione territoriale, poiché aiuterebbe ad assicurare maggiore trasparenza – e dunque ragionevolezza – alle decisioni di politica di spesa statali – nel trasferimento delle risorse di derivazione UE alle Regioni (ed agli altri enti territoriali) – e alle decisioni regionali di allocazione di tali fondi.

È evidente, infatti, dal tenore della sentenza n. 62 del 2020 che la controversia fra Stato e Regione siciliana sulla decisione di bilancio regionale non ha visto “cedere” la posizione della Regione dato che la stessa ha dimostrato attraverso le risultanze istruttorie che la propria decisione di spesa era coerente con le finalità della disciplina UE rilevante in materia, mentre, al contrario, emergeva l'opacità della decisione statale e l'inadeguatezza delle procedure di attuazione della spesa su fondi UE.

Segue 4.3. Le “nuove” condizionalità di bilancio europee e gli spazi per l'autonomia finanziaria regionale

L'intreccio fra le clausole orizzontali sullo stato di diritto e sull'identità costituzionale nel diritto dell'Unione apre interessanti prospettive per la tutela dell'autonomia finanziaria regionale sul versante della spesa, se letto alla luce della tesi del primato temperato e degli autolimiti.

Va considerato innanzitutto che tali clausole assumono un rilievo particolare nella disciplina di loro “attuazione” che riguarda la condizionalità di bilancio sullo stato di diritto⁸⁷.

⁸⁷ Tale disciplina, delineata durante la crisi sanitaria da COVID-19, è stata però già fortemente criticata sul piano della compatibilità con l'art. 7 TUE da E. CASTORINA, *Stato di diritto e “condizionalità economica”: quando il rispetto del principio di legalità deve valere anche per l'Unione europea (a margine delle Conclusioni del Consiglio europeo del 21 luglio 2020)*, in *Federalismi.it*, 29/2020; F. SALMONI, *Recovery fund, condizionalità e debito pubblico: la grande illusione*, Milano, 2021, e sottoposta al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea (Ricorso proposto l'11 marzo 2021 *Ungheria c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* Causa C-156/21 e Ricorso proposto l'11 marzo 2021 *Repubblica di Polonia c. Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea* C-157/21).

A tal riguardo, qui si muove dalle considerazioni di quella dottrina che ritiene possibile affiancare all'art. 7 TUE una disciplina di attuazione dell'art. 2 TUE quale quella contenuta nel reg. UE 2020/2092, collegata al Quadro finanziario pluriennale⁸⁸.

La *ratio* delle condizionalità sullo stato di diritto è, in effetti, quella di assicurare la resilienza e la ripresa *istituzionale*, socio-economica all'interno dell'Unione europea declinandola anche sul versante della coesione *territoriale*, in un contesto di grave crisi economica e finanziaria dell'intera Unione.

Le condizionalità legate all'attuazione degli investimenti ed all'esercizio del nuovo quadro finanziario pluriennale dell'Unione rappresentano la proiezione giuridica di un processo politico che nel secondo semestre del 2020 ha visto l'UE attivare la *general escape clause* al Patto di stabilità e crescita⁸⁹.

Le condizionalità sono dunque volte ad assicurare il rispetto dei valori di cui all'art. 2 TUE, ossia il rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello stato di diritto, del rispetto dei diritti umani, qualificati dal Trattato come valori comuni agli Stati membri «in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini» (art. 2 TUE).

Si apre così la concreta possibilità di una effettiva integrazione fra diritto costituzionale del bilancio come bene pubblico e diritto del bilancio dell'Unione europea, che consenta di declinare in chiave solidaristica il principio di sostenibilità del debito⁹⁰.

Quanto alle condizionalità di bilancio introdotte nel diritto derivato, si consideri che i rapporti fra il reg. UE 2020/2092 sulla condizionalità dello stato di diritto e i regolamenti “di settore” relativi al dispositivo sulla ripresa e resilienza (reg. UE 2021/241), alle disposizioni comuni (reg. UE 2021/1056 sulle disposizioni comuni) e specifiche relative ai fondi che costituiscono strumenti di attuazione della politica di coesione (reg. UE 2021/1057 FSE+; reg. UE 2021/1058 FESR; reg. UE 2021/1059 INTERREG), rendono le condizionalità sullo stato di diritto *trasversali* rispetto al regime giuridico applicabile ai fondi ed al dispositivo sulla ripresa e resilienza⁹¹.

⁸⁸ A. VON BOGDANDY, *Principles of a Systemic Deficiencies Doctrine: How to Protect Checks and Balances in the Member States*, in *CMLR* 57: 705–740, 2020.

⁸⁹ Art. 5 par. 1, art. 6 par. 3; art. 9 par. 1 art. 10 par. 3 reg. CE n. 1466/97 e art. 3 par. 5, art. 5 par. 2 reg. CE n. 1467/97 introdotte con i reg. UE nn. 1175/2011 ed 1177/2011 ed attivata concretamente a marzo 2020 Comunicazione sull'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita del 20 marzo 2020 COM (2020) 123, cfr. anche la successiva ECOFIN 23 marzo 2020 Dichiarazione dei ministri delle Finanze dell'UE sul Patto di stabilità e crescita alla luce della crisi della Covid-19; Consiglio europeo 25-26 marzo 2020 Dichiarazione comune dei membri del Consiglio europeo par. 16.

⁹⁰ Resta però da valutare quale tipo di integrazione viene immaginata fra identità costituzionale nazionale, quadro finanziario pluriennale (art. 322 TFUE), politiche economiche e monetarie e politiche di coesione. Insomma, bisognerà osservare se la tendenza del diritto UE a “ridurre” i processi di bilancio degli Stati membri (e gli interventi di politica economica e monetaria delle istituzioni UE) a strumento di politica economica vedrà una lenta e progressiva trasformazione in una direzione maggiormente rispettosa dell'identità costituzionale degli Stati di democrazia pluralista consolidatisi nel II Novecento, dando dunque risposte differenti rispetto a quelle offerte in passato per fronteggiare la crisi economica apertasi nel 2008 e poi trasformata in crisi dei debiti sovrani (sul tema P. DE IOANNA, *Tempo ed equilibrio*, cit., G. AMATO, Y. MÉNY, C. BARBIER, D. NATALI, *Muddling through the Crisis: The Contradictions of Recent EU Reforms*, in *Riv. ital. pol. pubbliche*, 2/2013, 173).

⁹¹ Il dispositivo per la ripresa e la resilienza, poi, è uno strumento di politica economica che opera nell'ambito del bilancio UE. Infine, la disciplina sui diversi fondi per le politiche di coesione è strumento di attuazione di politiche che hanno assunto,

Posto ciò, il reg. UE 2020/2092 considera violazioni dei principi dello stato di diritto quelle “che si ripercuotono sul corretto funzionamento delle autorità pubbliche e sull’effettivo controllo giurisdizionale” (considerando nr. 15 reg. UE 2020/2092) e ritiene “fondamentale che i legittimi interessi dei destinatari finali e dei beneficiari siano adeguatamente tutelati” (considerando nr. 19 reg. UE 2020/2092). L’art. 3 del reg. UE 2020/2092 poi stigmatizza come “indicativi di violazioni dei principi dello Stato di diritto” alla lett b) “la mancata assegnazione di risorse finanziarie e umane” a “scapito” del “corretto funzionamento” di “autorità pubbliche” e l’art. 4 par. 2 lett a) reg. UE 2020/2092 e dispone che integri una violazione dei principi dello stato di diritto quella che interessa “il corretto funzionamento delle autorità che eseguono il bilancio dell’Unione, compresi i prestiti e altri strumenti garantiti dal bilancio dell’Unione, in particolare nell’ambito delle procedure di appalto pubblico o di concessione di sovvenzioni”. A tal riguardo può avere un sicuro rilievo il principio costituzionale di proporzione fra risorse e funzioni di cui all’art. 119 Cost. a garanzia, qui, dell’autonomia di spesa regionale in ambiti di propria competenza.

Inoltre, l’art. 4 par. 3 lett. d) reg. UE 2020/2092 qualifica come violazione dello stato di diritto anche l’assenza di effettivo controllo giurisdizionale, da parte di organi giurisdizionali indipendenti, delle azioni od omissioni compiute dalle autorità che eseguono il bilancio o effettuano i controlli, l’*audit*, la sorveglianza finanziaria (o reprimono le frodi, corruzione o altre violazioni del diritto UE relativo

com’è noto, con Lisbona una connotazione che rafforza la loro dimensione territoriale, e sono anch’esse forme di attuazione del bilancio dell’Unione. La disciplina del dispositivo sulla ripresa e la resilienza e sui fondi strutturali prevede forme di raccordo fra le condizionalità di bilancio legate al Patto di stabilità e crescita (cfr. considerando nn. 1, 4 e 29 e art. 10 per il reg. UE 2021/241 e reg. UE 2021/1060 recante le disposizioni orizzontali sui vari fondi di attuazione delle politiche di coesione, che prevede forme di raccordo fra le politiche economiche e quelle di coesione, dunque anche con il semestre europeo e le condizionalità di bilancio legate al PSC ai considerando nn. 15, 16, 25 e 26 ed artt. 19 e 20 reg. UE 2021/1060). Ma il dispositivo prevede anche accordi fra le vecchie e le “nuove” condizionalità legate al quadro finanziario pluriennale esitato a fine 2020 (la disciplina sul dispositivo e sulla coesione ricade anche nell’ambito materiale di cui art. 322 TFUE, così reg. UE 2021/1056 considerando nn. 1 e 7; quanto al reg. UE 2021/241, si ricorda che è stato adottato a seguito del reg. UE 2020/2094 che all’art. 3 detta disposizioni specifiche per l’attuazione del bilancio dell’Unione e si veda specificamente il considerando nr. 71 ed artt. 6 e 8 reg. UE 2021/241). Ciò non vuol dire che le nuove condizionalità rafforzino quelle “vecchie”, questo perché le nuove condizionalità (la disciplina sul dispositivo e quella sulle politiche di coesione) prefigurano una più stretta integrazione fra politiche economiche e di coesione che le lega anche al quadro finanziario pluriennale dell’UE, il quale, come si è già detto, pone le condizionalità sullo stato di diritto come nuovo perno del “sistema” di vincoli finanziari di spesa.

Dunque le regole UE della disciplina di “settore” sul dispositivo, anche se non sembrano – nel loro tenore letterale – offrire forme di maggiore garanzia delle autonomie territoriali, vanno intese alla luce della ratio ad esse sottesa: deve essere considerato che l’impianto dell’intero regolamento mira ad assicurare anche la resilienza istituzionale degli Stati membri, dunque a consolidare ed irrobustire le istituzioni ed i principi di struttura degli ordinamenti nazionali. Dall’altro, il reg. UE 2021/241 non costituisce un “sotto-sistema” di norme “isolato” da quelle poste a fine 2020 per dar corso al cambio di paradigma conseguente alla pandemia da COVID-19 (sul tema BILANCIA 2020).

Il regolamento 2092/2020 sulle condizionalità di bilancio presenta, infatti, un impianto che può rafforzare l’autonomia finanziaria regionale. In primo luogo, l’esecuzione del bilancio dell’Unione implica il rispetto dei principi di una sana gestione finanziaria, di cui lo stato di diritto è un presupposto essenziale (considerando nr. 7 reg. UE 2020/2092), principi sui quali esiste ad oggi un corposo *acquis* della giurisprudenza costituzionale italiana, peraltro (sulla responsabilità democratica e la contabilità di mandato). In secondo luogo, va ricordato che la giurisprudenza costituzionale ha già messo in rilievo la centralità del principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, principio d’imputabilità che mira alla «prevenzione» delle violazioni del diritto UE «attraverso la responsabilizzazione dei diversi livelli di governo coinvolti nell’attuazione del diritto europeo» (C. cost. 219/2016).

all'esecuzione del bilancio dell'Unione ed alla tutela degli interessi finanziari dell'UE)⁹². A quest'ultimo proposito, non va trascurato che la Corte dei conti, sezioni riunite, ha rimesso due questioni pregiudiziali alla Corte di giustizia UE relativa proprio al nodo dell'effettiva tutela giurisdizionale ed ai principi di equivalenza ed effettività, della disciplina statale che “esclude o rende sostanzialmente inefficace il sindacato giurisdizionale” sull'esatta perimetrazione del settore pubblica amministrazione di cui al SEC 2010 richiamando anche l'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (Corte dei conti SS.RR. Ordd. nn. 5 e 6 del 2021/RIS).

In conclusione, il principio di imputabilità nella disciplina relativa alla allocazione della responsabilità per mancato adempimento agli obblighi UE, unitamente al principio costituzionale di proporzione fra funzioni e risorse, in un contesto in cui non è più così solido il principio di indifferenza, imporrebbero al legislatore una disciplina della *fase discendente della spesa, nell'attuazione del QFP europeo* il più possibile essere coerente con i principi costituzionali sull'autonomia finanziaria regionale e con il principio di leale collaborazione, il che renderebbe necessario valorizzare, nella legislazione di attuazione del QFP, ancor più il sistema delle Conferenze.

Perequazione finanziaria e fabbisogni standard

di Marco Di Folco

⁹² Quanto alla disciplina attuativa delle politiche di coesione, il reg. UE 2021/1060 ribadisce che la responsabilità per la preparazione e l'attuazione dei programmi deve essere allocata sul livello territoriale appropriato (considerando nr. 13 reg. UE 2021/1060) secondo un approccio di *governance* a “più livelli” che “assicura” il coinvolgimento delle “autorità” regionali e locali (considerando nr. 14 ed articoli 7 ed 8 reg. UE 2021/1060). È dunque secondo il principio del partenariato che bisogna procedere all'attuazione di tali politiche. Inoltre, in tale regolamento, il principio di territorialità viene rafforzato sul versante delle garanzie delle attribuzioni (e delle responsabilità) degli Enti territoriali competenti per gli “investimenti territoriali integrati”, ossia per “lo sviluppo locale di tipo partecipativo, denominato “Leader” nell'ambito del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), o altri strumenti territoriali a sostegno di iniziative elaborate dallo Stato membro”. Infatti, in tali ipotesi si immaginano prescrizioni minime sul contenuto delle strategie territoriali che mirano a farle sviluppare ed approvare “sotto la responsabilità delle pertinenti autorità”, di cui bisogna “assicurare il coinvolgimento” nell'attuazione delle stesse, imputando ad esse “la selezione delle operazioni da sostenere” (considerando nr. 30 ed art. 29 reg. UE 2021/1060).

1. La presente ricerca si propone di ricostruire i più recenti sviluppi legislativi in tema di perequazione finanziaria tra livelli di governo, avendo di mira l'obiettivo di fondo di valutare la coerenza di tali sviluppi con il quadro costituzionale di riferimento, rappresentato dall'art. 119 Cost. e dalle norme ordinarie di attuazione di tale disposizione (legge n. 42 del 2009 e decreti delegati di attuazione).

In questa prospettiva, la riflessione intende concentrarsi:

- a) sui problemi interpretativi sollevati dal citato art. 119 Cost. con specifico riferimento al tema della perequazione, distinguendo gli elementi prescrittivi deducibili dal testo della norma in questione dai margini di discrezionalità rimessi al legislatore ordinario nella sua attuazione, particolarmente nell'esercizio della competenza legislativa in tema di coordinamento della finanza pubblica;
- b) sulle scelte operate in ordine al tema che ci occupa dalla legge n. 42 del 2009 e dai corrispondenti decreti legislativi di attuazione;
- c) sulle discipline legislative susseguenti all'adozione dei predetti decreti legislativi e fortemente condizionale dalla crisi economico-finanziaria prima e dall'emergenza sanitaria poi.

2. È opinione diffusa quella secondo la quale l'art. 119 Cost. reca un modello di finanza dei enti territoriali aperto a molteplici scelte conformative da parte del legislatore ordinario, anche se non privo di elementi precettivi.

Con riguardo al fondo perequativo di cui al comma 3, gli elementi precettivi consistono nell'assenza di vincolo di destinazione e nel legame con la capacità fiscale per abitante. Ad avviso di chi scrive dubbio è che la disposizione costituzionale imponga viceversa una perequazione di tipo verticale. Questa conclusione è argomentata dalla dottrina maggioritaria essenzialmente in ragione della sussistenza di una competenza legislativa esclusiva dello Stato sulla perequazione finanziaria e della previsione costituzionale che fa carico allo Stato di istituire il fondo perequativo sopra menzionato. Si potrebbe, tuttavia, osservare che tali prescrizioni non paiono di per sé impedire che il legislatore statale, nella disciplina senza dubbio ad esso demandata del fondo perequativo, possa optare per modalità di alimentazione del medesimo fondate essenzialmente sulla fiscalità regionale e locale (come, peraltro, già nel d.lgs. n. 56 del 2000, che configura un fondo perequativo alimentato da quote della compartecipazione regionale all'imposta sul valore aggiunto). In tale ipotesi, la "verticalità" del trasferimento perequativo si risolverebbe nel dato formale della sua provenienza da un fondo iscritto nel bilancio statale, mentre sul piano sostanziale il meccanismo configurerebbe una redistribuzione di risorse comunque di pertinenza degli enti territoriali. Ulteriori profili problematici provengono poi dal principio della copertura integrale delle funzioni di cui al comma 4 dell'art. 119 Cost. Tale previsione parrebbe infatti spingere nella direzione di commisurare

L'entità della perequazione al fabbisogno finanziario degli enti territoriali, laddove viceversa il precedente comma 3 fa riferimento, come si è visto, al diverso criterio della minore capacità fiscale per abitante.

Quanto poi alla perequazione effettuata ai sensi del comma 5 del medesimo articolo, gli elementi precettivi ricavabili dal testo costituzionale possono essere identificati: nel carattere verticale di tale perequazione (“lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali”); nel vincolo di destinazione delle risorse, legato al perseguimento delle specifiche finalità elencate; nella devoluzione delle risorse medesime “in favore di determinati Comuni, Province e Città metropolitane e Regioni” e non della generalità degli stessi.

3. L'analisi della legge n. 42 del 2009 e dei decreti delegati di attuazione intende mettere in risalto quantomeno due scelte qualificanti operate dal legislatore ordinario.

La prima consiste nell'individuazione di un duplice canale di perequazione: l'uno rivolto alle spese concernenti i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali, parametrato ai fabbisogni finanziari standard, in una logica di copertura integrale delle medesime; l'altro riguardante le spese non afferenti alle predette categorie, commisurato al criterio della capacità fiscale e rivolto ad una consistente riduzione, ma non all'annullamento, delle differenziazioni territoriali sul piano, appunto, della capacità fiscale.

La seconda opzione di fondo della legislazione attuativa dell'art. 119 Cost. che si intende porre in rilievo consiste nel fatto che la disciplina della perequazione si colloca in un contesto nel quale è disposta la soppressione di tutti i trasferimenti erariali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale (da identificarsi con successivi d.p.c.m.). In questa prospettiva, pare emergere un'impostazione secondo la quale i trasferimenti statali a favore delle autonomie territoriali dovrebbero tendenzialmente limitarsi a quelli perequativi, in linea con i postulati dell'autonomia finanziaria.

4. Le considerazioni svolte al punto precedente consentono di evidenziare che gli sviluppi legislativi in tema di perequazione finanziaria registrati nell'ultimo decennio, e, come si accennava in premessa, significativamente condizionati dalla crisi finanziaria e dall'emergenza sanitaria, appaiono in larga misura distonici rispetto al quadro normativo sopra ricostruito per quanto riguarda sia il livello regionale che quello locale. Sotto questo profilo, la presente ricerca intende in particolar modo soffermarsi su una serie di aspetti cruciali, e in particolare:

- a) sulla mancata definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, salvo che per il settore sanitario, che all'evidenza condiziona negativamente l'attuazione delle disposizioni legislative sopra richiamate;
- b) sul rinvio al 2023 dell'applicazione delle norme legislative sull'autonomia finanziaria delle regioni, che ha tra l'altro l'effetto di conservare l'operatività del fondo perequativo di cui al d.lgs. n. 56 del 2000;

- c) sull'introduzione nell'ordinamento di fondi statali a favore di regioni e di enti locali (v., ad esempio, il fondo nazionale sul trasporto pubblico locale, anche ferroviario, e il fondo sul finanziamento delle funzioni fondamentali degli enti locali) privi (in tutto o in parte) di finalità perequative, a dimostrazione della persistenza nell'ordinamento di trasferimenti statali non perequativi;
- d) sull'analisi del fondo di solidarietà comunale FSC (e del contenzioso, anche costituzionale, che esso ha generato), a propria volta caratterizzato solo in prospettiva da finalità esclusivamente perequative.

5. Il quadro che emerge dall'analisi di cui al punto precedente è dunque quello di una non compiuta attuazione dell'autonomia finanziaria anche rispetto ai meccanismi di tipo perequativo.

Ecco consente, inoltre, di individuare profili problematici sui quali occorrerebbe intervenire per realizzare l'obiettivo di una compiuta concretizzazione dei principi dell'autonomia finanziaria.

DRAFT - Not to be quoted

GRUPPO DI LAVORO “RAPPORTI CON UE”

La partecipazione regionale alla formazione del diritto dell’Unione europea: nodi critici e possibili soluzioni

Antonino Iacoviello e Gabriella Saputelli – ISSIRFA CNR

L’articolo 117, comma 5, della Costituzione prevede un riferimento espresso al coinvolgimento regionale nella formazione degli atti normativi dell’Unione europea.

La partecipazione regionale al processo decisionale europeo è funzionale all’efficace individuazione dell’interesse nazionale. Come ben noto, molte delle materie di interesse europeo sono affidate a livello interno alla competenza legislativa regionale; almeno con riferimento alle materie di competenza legislativa esclusiva, senza il coinvolgimento regionale nella definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo le esigenze nazionali non potrebbero essere adeguatamente considerate nell’istruttoria pre-legislativa a livello sovranazionale.

Sotto un primo profilo, la partecipazione regionale alla definizione della posizione nazionale consente sia di tenere conto delle specificità e delle aspettative dei territori, sia di valutare le possibili ricadute delle politiche europee a livello interno; sotto un secondo profilo, concorre alla realizzazione dell’obiettivo di “comunicare l’Europa”, cioè di avvicinare i cittadini alle istituzioni europee e temperare il deficit democratico dell’Unione europea.

Le procedure e gli strumenti per l’attuazione dell’articolo 117, comma 5, della Costituzione sono disciplinati dalle leggi n. 131/2003 e n. 234/2012, e da leggi regionali che regolano le procedure interne in maniera coerente con i modelli organizzativi delineati dagli Statuti di autonomia.

Il sistema delineato dal complesso delle leggi nazionali e regionali, nel tempo, ha favorito l’implementazione del contributo regionale alla formazione ed all’attuazione del diritto europeo.

Il contributo intende fermare l’attenzione sugli strumenti e sulle procedure per la partecipazione regionale c.d. “indiretta” al processo decisionale europeo, che si svolge all’interno dell’ordinamento nazionale e consiste nell’insieme degli strumenti e delle procedure per la definizione della posizione nazionale da sostenere a livello europeo. Come indicato nella nota metodologica che orienta i lavori dell’incontro di approfondimento e studio, l’obiettivo è proporre in maniera motivata alcune possibili soluzioni alle principali criticità che hanno condizionato il coinvolgimento regionale nella fase ascendente del processo decisionale europeo.

I risultati della ricerca evidenziano anzitutto la necessità di promuovere riforme istituzionali per assicurare il coordinamento tra lo Stato e le Regioni sia a livello esecutivo, sia a livello legislativo. Anche con riferimento al tema dei rapporti delle Regioni con l’Unione europea si pone il problema del coordinamento legislativo, che potrebbe essere assicurato solo da una riforma del bicameralismo; mancando i presupposti per una riforma in tal senso, sembra potersi trovare nella Commissione

bicamerale per gli affari regionali una sede per ricercare una forma di compensazione della prevalenza del ruolo degli esecutivi regionali.

In secondo luogo, sembra evincersi che le innovazioni introdotte dalla legge 234/2012 hanno consentito solo in parte di superare le criticità che hanno condizionato la partecipazione regionale; si pensi ai limiti derivanti dalla complessità degli atti da monitorare a livello regionale e ai tempi a disposizione delle Regioni e delle Province autonome per l'invio di osservazioni sui progetti di atti normativi europei. Rimangono alcuni problemi, tra cui - in particolare - la difficoltà di monitorare il seguito dato alle osservazioni regionali e il limitato numero di Regioni che riescono ad assicurare un contributo costante. Per superare le conseguenze della difficoltà di monitoraggio dell'efficacia del contributo regionale, che rileva sotto diversi profili, si potrebbe prevedere un obbligo a carico del Dipartimento delle politiche europee di indicare periodicamente nelle Relazioni annuali sulla partecipazione dell'Italia al processo decisionale europeo dati specificamente riferiti all'incidenza delle osservazioni regionali sulle risoluzioni di Camera e Senato poi veicolate nei negoziati europei.

Per risolvere il problema della discontinuità del contributo regionale si potrebbe promuovere un maggiore coordinamento a livello orizzontale, seguendo il percorso avviato dalla Conferenza dei Presidenti delle assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome e da alcune Regioni, tra cui l'Emilia-Romagna. Più precisamente, si potrebbe prevedere una condivisione periodica dell'analisi annuale del Programma di lavoro della Commissione regolarmente svolto da alcune Regioni, con ulteriori eventuali note tecniche predisposte dalla Conferenza; poi, si potrebbe promuovere la condivisione delle osservazioni regionali, in modo da consentire un'eventuale adesione di altre Regioni.

Da una parte, la sistematica condivisione del lavoro istruttorio per l'individuazione degli atti di maggiore interesse regionale potrebbe favorire un più diffuso contributo regionale alla definizione della posizione nazionale da sostenere nei negoziati europei; dall'altra, la condivisione delle osservazioni regionali potrebbe favorire posizioni condivise, con significativi possibili effetti di condizionamento politico dell'attività del Governo.

I mutamenti della governance economica europea, le politiche per la ripresa e il ruolo delle Regioni

Antonino Iacoviello e Gabriella Saputelli – ISSIRFA CNR

La Pandemia ha accelerato il processo di ridefinizione della governance economica in corso a livello europeo⁹³, con inevitabili ripercussioni a livello nazionale.

Il piano di aiuti straordinario predisposto dall'Unione Europea richiede uno sforzo organizzativo che coinvolgerà gli Stati membri ma anche i diversi enti territoriali; sarà inoltre necessario coordinare queste risorse con altri fondi (europei e nazionali) al pari destinati allo sviluppo economico.

Nell'esperienza italiana l'emergenza – che ha riguardato sia la gestione della crisi sanitaria che la necessità di rispettare le scadenze richieste dall'UE – ha ingenerato un processo di centralizzazione, che ha interessato anche l'attuazione dell'ambizioso programma NGEU.

Nel caso dell'Italia, come peraltro accaduto in altri sistemi decentrati⁹⁴, la stesura del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) non ha coinvolto Regioni ed enti locali, sollevando molte perplessità.

Il d.l. 31 maggio 2021, n. 77 “*Governance del Piano nazionale di rilancio e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*”, delinea una modalità di gestione del PNRR fortemente centralizzata; prevede tuttavia la partecipazione regionale per la realizzazione operativa degli interventi del PNRR (art. 9), il riconoscimento della partecipazione delle Regioni per il tramite della Cabina di regia (art. 2 comma 3)⁹⁵ e del Tavolo permanente per il partenariato economico, sociale e territoriale (art. 3), la definizione di meccanismi per il superamento del dissenso con il coinvolgimento della Conferenza (art. 13).

La Conferenza delle Regioni e delle Province autonome ha rilevato che il sistema di governance stabilito nel d.l. n. 77/2021, “*presenta criticità in ordine alla compatibilità costituzionale delle norme introdotte*”⁹⁶, con “*una impostazione assolutamente centralista che rischia di rendere fortemente inefficace il Piano, proprio per la mancanza della necessaria collaborazione e sinergia con le programmazioni delle Regioni*

⁹³ Cfr., tra gli altri, L. GUTTENBERG-J. HEMKER – S. TORDOIR, *Everything will be different: How the pandemic is changing EU economic governance*, Policy Brief of the Jacques Delors Centre, 11 February 2021, disponibile sul sito <https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/1_About_our_research/2_Research_centres/6_Jacques_Delors_Centre/Publications/20200211_Economic_governance_Guttenberg_et_al.pdf>

⁹⁴ COR-CEMR (2021), *The involvement of municipalities, cities and regions in the preparation of the national Recovery and Resilience Plans*, <https://cor.europa.eu/en/news/Pages/post-COVID-recovery-plans.aspx>

⁹⁵ L'articolo prevede che “*Alle sedute della Cabina di regia partecipano i Presidenti di Regioni e delle Province autonome di Trento e di Bolzano quando sono esaminate questioni di competenza di una singola regione o provincia autonoma, ovvero il Presidente della Conferenza delle regioni e delle province autonome, quando sono esaminate questioni che riguardano più regioni o province autonome; in tali casi alla seduta partecipa sempre il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, che può presiederla su delega del Presidente del Consiglio dei ministri*”.

⁹⁶ Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Prime valutazioni e proposte emendative sulla bozza di provvedimento governance PNRR e semplificazioni* (21/74/CRFS/C1-C3, Maggio 28, 2021) in quanto “*lo sviluppo economico e sociale dei territori*” è “*in maniera indiscutibile attribuito alla competenza delle Regioni e delle Province autonome e, in questo testo, esse sono di fatto escluse da tutti i meccanismi decisionali e dalle sedi più rilevanti*”.

e degli enti locali”. Sono stati pertanto proposti emendamenti al decreto che sono stati recepiti solo in parte.

Nella fase di attuazione del Piano, sinora, il ruolo delle Regioni è stato ridotto a una funzione di esecuzione ancillare al raggiungimento degli obiettivi fissati a livello nazionale. Non sono mancati i primi casi di contrasto per l’assenza di strumenti di raccordo tra Stato e Regioni.

Occorre considerare che il PNRR è uno strumento prezioso, che impegna il Paese in maniera significativa verso le generazioni che saranno chiamate a farsi carico della restituzione delle risorse. Richiede certamente particolare attenzione per assicurare il rispetto dei tempi di realizzazione degli interventi; ma presuppone una capacità politica di gestione dei fondi che deve necessariamente considerare il coordinamento con le risorse messe a disposizione da altri programmi (come la nuova politica di coesione 2021-2027) gestiti dalle regioni.

La partecipazione regionale assume così un ruolo di primo piano che richiede adeguata considerazione. La gestione degli strumenti straordinari a disposizione per la ripresa e lo sviluppo economico del Paese richiede la convergenza di due diverse linee di azione: sotto un primo profilo, è certamente necessario assicurare una gestione unitaria delle risorse per assicurare il rispetto delle condizioni previste dalle regole europee; sotto un secondo profilo è fondamentale assicurare un adeguato coinvolgimento degli enti territoriali, che devono essere messi in condizione di interagire per indirizzare le risorse e favorire la moltiplicazione dei benefici, mettendo a sistema le politiche pubbliche per lo sviluppo del territorio.

Diversi studi hanno messo in evidenza i limiti dei modelli di azione ispirati da un marcato centralismo⁹⁷. Il contributo intende mettere in evidenza la necessità di costruire una strategia per supportare la resilienza dei territori e delle istituzioni, e per creare prospettive solide per uno sviluppo del territorio nazionale, nell’ambito di un sistema istituzionale che coinvolga adeguatamente le Regioni.

Si intende dimostrare che nei prossimi anni il coordinamento tra le competenze statali e regionali in materia di sviluppo economico dei territori e la collaborazione tra tutti i livelli di governo avrà un’importanza cruciale.

⁹⁷ OECD, *The Territorial Impact of COVID-19: Managing the Crisis and Recovery across Levels of Government*, Maggio 2021.

Il “posto” (e la natura) delle Regioni nel *governo dell’economia*: limiti e virtù del caso dell’Emilia-Romagna

di Alberto Arcuri, Francesco Medico, Enrico Verdolini

Il complesso rapporto tra dimensione globale e impatto dell’Unione Europea ha determinato le condizioni affinché si potesse aprire un nuovo dibattito sulla conformazione dello spazio politico nel Vecchio Continente. Una delle risultanze di questa discussione è stata la riflessione sul concetto di “regione funzionale”, come modalità alternativa ai vecchi confini politici per una migliore allocazione delle risorse in Europa e per un nuovo modo di intendere la funzione di governo, nel passaggio dal *government* alla *governance*.

Inserito in questa prospettiva, il caso dell’Emilia-Romagna rappresenta una felice sovrapposizione fra dei predefiniti confini politici regionali e un certo tipo di flussi di circolazione di merci, servizi, persone e capitali, articolati lungo l’asse viario dell’antica via Emilia. Se già questa prima ragione giustificherebbe una certa attenzione data da questo *case study*, va considerato l’ulteriore elemento che questo territorio ha saputo esprimere la dimensione di Regione come *ente di governo*, capace di esercitare le proprie competenze costituzionali ex art. 117 Cost., per attuare delle politiche pubbliche autonome di promozione dello sviluppo economico e occupazionale locali. Tra queste, si ricordano le esperienze dei Patti di concertazione sociale e la buona utilizzazione dei fondi europei, che hanno consentito la riorganizzazione delle politiche attive regionali e il sostegno al tessuto economico-produttivo, sia prima che durante la pandemia. Per queste ragioni, è stata fatta la scelta di concentrare il presente intervento sul modello regionale dell’Emilia-Romagna, sviluppando l’analisi attorno a due precise direttrici: da una parte, evidenziare come l’azione del governo regionale possa essere la sede di innesto di pratiche virtuose, come dimostra la prassi emiliana di concertazione sociale e di utilizzo delle risorse europee, esportabile anche in una dimensione nazionale e sovranazionale; dall’altra, sottolineare in maniera consapevole i limiti e le criticità di una proposta che metta a sistema il modello emiliano in un contesto statale, sia per una questione di specificità territoriale, sia per uno iato di politicità non del tutto colmabile.

La bussola resta quella di immaginare un ripensamento del regionalismo italiano, che garantisca dei margini d’azione delle Regioni nel perseguimento di fini di sviluppo economico e occupazionale, ma che sia ben consapevole, al contempo, della centralità del ruolo dello Stato, che deve svolgere una funzione indispensabile di unità politica ed economica. Una proposta di revisione del Titolo V in tal senso potrebbe essere quella di fare delle Regioni degli *agenti del governo dell’economia*, con la possibilità però di intervenire solo *in melius* rispetto all’azione centrale dello Stato. La ragione di una tale proposta sta in ciò: solo in questo modo si può evitare l’innescare di un fenomeno di competizione distorsiva, in cui lo spazio politico della Repubblica verrebbe frammentato in una funzione di *governance* completamente scevra dal perseguimento di quel continuo obiettivo di integrazione politica che la Costituzione ci indica.

Le Regioni di fronte alla Corte di giustizia

di Ilaria Anrò e Filippo Croci

Come è noto, davanti al giudice dell'Unione europea lo “statuto processuale” degli enti regionali risulta soggetto a condizioni e a limiti che pongono tali enti in una posizione nettamente diversa rispetto a quella degli Stati membri.

In primo luogo, occorre ricordare che nel quadro dei ricorsi per infrazione davanti alla Corte di giustizia, alle Regioni non è riconosciuta legittimazione passiva autonoma, i loro atti essendo ricondotti allo Stato membro di appartenenza, che risponde anche delle condotte poste in essere dalle entità infra-statali.

Quanto alla legittimazione attiva nell'ambito del ricorso per annullamento, le Regioni sono considerate «persone giuridiche» ex art. 263, quarto comma, TFUE e, come tali, devono soddisfare i requisiti stringenti previsti per i c.d. ricorrenti non privilegiati, ai fini dell'impugnazione degli atti di istituzioni, organi e organismi dell'Unione. A tale limitazione non è stato posto rimedio dal Trattato di Lisbona, che invece ha incluso il Comitato delle Regioni tra i ricorrenti c.d. semiprivilegiati, i quali sono tenuti a dimostrare che l'atto impugnato incide sulle proprie prerogative. Anche tale riforma, tuttavia, non è stata sufficiente per portare la voce delle Regioni di fronte alla Corte di giustizia dell'UE, non avendo il Comitato delle Regioni mai utilizzato tale facoltà.

Ed ancora, l'intervento delle Regioni nei giudizi dinanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea è subordinato – diversamente da quanto avviene per gli Stati membri – alla dimostrazione di un interesse alla soluzione della controversia, nozione dai contorni ancora incerti stante l'ampia casistica in giurisprudenza.

Tale situazione risulta ancora oggi non del tutto soddisfacente, in tema di accesso alla giustizia, ma anche di effettività del diritto dell'Unione europea, soprattutto per quegli ordinamenti che attribuiscono importanti competenze agli enti regionali, che pertanto svolgono un ruolo rilevante sia nella fase ascendente che in quella discendente. In particolare, per quanto concerne l'ordinamento italiano, i meccanismi di ricorso “indiretto” dello Stato, su richiesta delle Regioni o della Conferenza Stato-Regioni, di cui all'art. 5, secondo comma, della l. n. 131/2003, costituiscono una risposta soltanto parziale alle predette limitazioni.

Alla luce di quanto sopra, il *paper* oggetto della presente proposta è diretto ad indagare il ruolo delle Regioni nel sistema di tutela giurisdizionale dell'Unione europea, tenuto conto, tra l'altro, dei rapporti che intercorrono, in questo contesto, tra Regioni e Stato. In particolare, l'obiettivo è quello di ricostruire gli orientamenti della giurisprudenza della Corte di giustizia con riferimento alla legittimazione attiva e passiva delle Regioni, nonché alle possibilità di intervento, con un *focus* sulla prassi relativa allo Stato italiano per individuare possibili rimedi ai limiti posti per le Regioni attraverso il dialogo e la collaborazione tra Stato e Regioni, nonché soluzioni innovative *de jure condendo*. A questo riguardo, l'analisi

terrà conto anche del potere di rivalsa di Stato e Regioni che siano responsabili delle violazioni del diritto dell'Unione europea con riferimento agli oneri finanziari derivanti dalle sentenze di condanna rese dalla Corte di giustizia *ex art. 260 TFUE*, parr. 2 e 3, previsto dall'art. 43 della Legge 234/2012.

DRAFT - Not to be quoted

L'esempio della cooperazione territoriale europea

Raffaella Coletti, Ricercatrice, ISSIRFA CNR

L'approccio funzionale, fortemente sostenuto dalla Commissione europea, si basa su un rafforzamento della cooperazione inter-istituzionale e su un superamento dei confini tra territori per raccogliere insieme le diverse sfide economiche, sociali e ambientali. Un importante patrimonio di esperienze è rappresentato da questo punto di vista dal programma Interreg, che sostiene l'obiettivo della cooperazione territoriale europea nell'ambito della politica di coesione.

L'esigenza di superare i confini per risolvere congiuntamente problematiche comuni e il riconoscimento del ruolo chiave giocato dalle autorità sub-statali in questo ambito hanno rappresentato una importante spinta propulsiva del progetto di integrazione europea sin dalle sue origini. Le prime forme strutturate di cooperazione transfrontaliera risalgono agli anni '50, all'indomani della seconda guerra mondiale. Queste forme spontanee di cooperazione sono state sin dall'inizio incoraggiate e sostenute in particolare nell'ambito del Consiglio d'Europa.

Il programma Interreg è stato istituito nel 1990 a seguito della prima riforma dei fondi strutturali, che ha attribuito una nuova centralità alle Regioni sia come aree di intervento della politica di coesione, sia come soggetto in carica della sua implementazione. Da allora il programma ha conosciuto importanti evoluzioni, ampliando il proprio raggio di azione a partire dalla sola cooperazione transfrontaliera per includere le componenti transnazionale e interregionale. Interreg sostiene inoltre relazioni transfrontaliere anche ai confini esterni dell'UE.

Nel corso dei suoi 30 anni di implementazione, Interreg ha sostenuto non solo la definizione di pratiche e politiche di cooperazione tra Commissione europea e tra autorità locali e regionali appartenenti a paesi diversi, ma anche, in parallelo, di cooperazione multi-livello all'interno di ciascun paese, tra autorità statali, regionali e locali e altri portatori di interesse nei territori eleggibili al finanziamento in ciascuna area programma.

La cooperazione territoriale è essenziale per perseguire uno sviluppo armonico ed equilibrato del territorio europeo; tuttavia, pur nelle significative differenze tra territori, lo strumento Interreg sconta alcuni vincoli che ne limitano l'impatto. Tra questi, in primo luogo la limitata capacità di attivare sinergie con altri fondi e la ridotta dimensione finanziaria; in secondo luogo, l'impossibilità ad intervenire sui differenti ordinamenti giuridici e amministrativi, che in molte situazioni limitano l'implementazione di progetti congiunti. La Commissione europea appare conscia di questi limiti, e ha messo in atto per la programmazione 2021-2027 una serie di proposte e iniziative volte a superarli: dall'enfasi sulle strategie macroregionali come strumento di coordinamento dei diversi fondi, alla previsione del sostegno ad azioni di cooperazione nel quadro dei fondi per l'investimento e l'occupazione; dall'inclusione di un obiettivo

specifico Interreg per una migliore *governance* della cooperazione, alla proposta regolamentare per un Meccanismo transfrontaliero europeo.

La pandemia da Covid-19 e la conseguente sospensione di Schengen, adottata spesso improvvisamente e unilateralmente da diversi Stati membri come misura di contenimento rispetto alla diffusione del virus, ha messo in evidenza una certa fragilità dei processi di cooperazione territoriale, enfatizzando la centralità degli Stati nella gestione delle frontiere. D'altro canto le Regioni e autorità locali transfrontaliere hanno reagito da un lato coordinandosi a scala locale per reagire all'emergenza; dall'altro richiedendo collettivamente una maggiore salvaguardia della cooperazione attraverso i confini, ad esempio attraverso l'istituzione di una Alleanza europea dei cittadini transfrontalieri. La cooperazione territoriale si è confermata anche in questo contesto essenziale laboratorio per l'integrazione e per la *governance* multilivello.

Documentazione essenziale

Alleanza europea dei cittadini transfrontalieri <https://cor.europa.eu/it/engage/pages/cross-border-alliance.aspx>

Coletti R., Oddone N. (2021), *Covid-19 in the European Union and Mercosur: Border Management at different scales*, Working Paper, UNU CRIS
<https://cris.unu.edu/Covid%2019%20MERCOSUR%20EU%20border%20management>

Commissione Europea (2018), *Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio relativo a un meccanismo per eliminare gli ostacoli giuridici e amministrativi in ambito transfrontaliero*, COM/2018/373, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018PC0373&from=IT>

Medeiros E. (ed, 2018), *European Territorial Cooperation*, Springer

Prezioso, M. (2017). "Cooperazione e coesione territoriale in Europa e in Italia: Rischi e opportunità dall'esperienza delle macro-regioni". In F. Ferlaino, D. Iacobucci, C. Tesauro (a cura di), *Quali confini? Territori tra identità e integrazione internazionale* (pp. 57-76). Milano : Franco Angeli.

Comitato delle Regioni e approccio funzionale: ipotizzando nuove prospettive.

Micol Pignataro (Dottoranda di ricerca, Università di Bologna)

Beatrice Sboro (Dottoranda di ricerca, Università di Bologna)

Com'è noto, il ruolo del Comitato è stato per lungo tempo assai marginale; l'impulso per arginare tale residualità è stato fornito dall'obiettivo di perseguire una politica di coesione, in grado di ridurre le disparità esistenti nello sviluppo economico e sociale delle realtà territoriali. Ciò ha spinto l'Unione a rafforzare le funzioni e l'incisività del Comitato, trasformandolo in quella che, dopo il Trattato di Lisbona, è stata definita una "semi-istituzione" (Mangiameli, 2011).

L'efficacia del rinnovato ruolo del Comitato è attestata dalle numerose iniziative che hanno visto le istituzioni di vertice europee tenere in forte considerazione le indicazioni provenienti dallo stesso. Tale circostanza ha spinto gli interpreti a ritenere che il Comitato abbia ormai ritagliato per sé uno spazio politico affatto irrilevante nell'ambito delle politiche europee; ciò nonostante, quest'ultimo presenta ancora delle notevoli carenze dal punto di vista dell'incisività delle proprie indicazioni, attestando una persistente distanza tra gli interessi locali e le istituzioni dell'Unione.

Emblematico, da questo punto di vista, è che i pareri espressi dal Comitato, ancorché obbligatori in numerosi settori nevralgici della politica europea, continuano a non essere vincolanti, non essendo previsto alcun obbligo di motivazione a fronte dell'eventuale scostamento dalle determinazioni in essi contenute da parte delle altre istituzioni. L'unico temperamento all'assenza di tale obbligo è rappresentato dalla previsione che la Commissione relazioni ogni sei mesi dinanzi al Comitato sul grado di rilevanza dei pareri espressi da quest'ultimo sulle proprie attività.

Ma l'intrinseca debolezza di fatto del Comitato non rappresenta l'unica criticità di tale semi-istituzione. Occorre infatti ricordare che il Comitato, al suo interno, oltre ad essere suddiviso per Commissioni, presenta altresì aggregazioni in gruppi che rispecchiano la composizione del Parlamento europeo; è proprio attraverso di essi che avviene la ricerca del consenso sulle decisioni spettanti alle altre istituzioni europee. Alcuni autori, a tal proposito, hanno rilevato l'inefficacia di una simile impostazione metodologica: la ricerca del consenso politico, infatti, lascia passare in secondo piano le peculiarità delle realtà territoriali, che sfumano nel rapporto dialogico con le istituzioni di indirizzo dell'Unione. È stata, dunque, avanzata la proposta di rafforzare il Comitato quale sede non già di consenso, bensì di rappresentanza del conflitto (Spera, 2020).

Alla luce di questo, si potrebbe proporre una riflessione sull'adozione del modello delle regioni c.d. funzionali (secondo la ricostruzione offerta dalla Prof.ssa Prezioso) anche nel Comitato, in modo tale che questo possa raggruppare interessi omogenei "concreti" (geografici, economici, demografici, sociali, ecc.) e sviluppare, così, soluzioni più adeguate alle realtà territoriali e in un'ottica coerente con la Politica di coesione. In altre parole, potrebbe essere interessante offrire una riflessione relativamente alla

possibilità di adottare, nell'ambito del Comitato delle Regioni, un approccio che raggruppi interessi non già su base politico-istituzionale – riproducendo, di fatto, quanto già avviene in seno al Parlamento europeo – bensì su base funzionale.

Si tratterebbe in tal caso, come riportato altresì dalla Prof.ssa Prezioso, di un'istituzionalizzazione soft dell'approccio funzionale, che avvicini le realtà territoriali alla governance europea attraverso la rappresentazione di interessi da selezionare sulla base di affinità geografiche, economiche, sociali e demografiche.

In definitiva, la riflessione che si propone è volta a chiedersi se, attraverso la trasposizione delle esigenze delle singole aree funzionali a livello sovranazionale, sia possibile incrementare la rappresentatività ed efficacia del Comitato. Ciò consentirebbe, forse, di pensare soluzioni più adeguate alle istanze territoriali, da attuare infine attraverso fondi strutturali ed accordi di partenariato.

DRAFT - Not to be quoted

Riordino regionale e policentrismo territoriale. Ragionando sui modelli di regione funzionale europea

Maria Prezioso⁹⁸

Come richiesto dall'UE, lo sviluppo delle capacità regionali, soprattutto nella spesa dei fondi (SIE, FESR, ecc.) e nella realizzazione di progetti PNRR, dipende molto dall'organizzazione funzionale policentrica delle stesse, le quali dovrebbe ispirarsi a un approccio di governance innovativo nel quadro della politica di coesione, al fine di ottenere uno sviluppo territoriale integrato coerente sia con la diversità geografica sia con gli indirizzi UE. A sostegno di questo obiettivo, l'Unione richiede ai paesi membri una riforma che prevede soluzioni 'sartoriali' per le regioni italiane. Lo scopo è multiplo: i) raggiungere le condizioni preliminari necessarie alla buona attuazione del PNRR nel quadro della politica di coesione 2021-27 e secondo un'organizzazione policentrica ii) selezionare le rispettive priorità di investimento tenendo conto della posizione di partenza di una regione e della sua tipologia funzionale rispetto agli obiettivi nazionali post 2020 (o post COVID). Una nuova organizzazione mesoregionale viene per questo suggerita intitolata Tipologia Funzionale Regionale Sostenibile (TFRS).

⁹⁸ Professore ordinario di Geografia economica politica, *Dipartimento di Management e Diritto, Università di Roma Tor Vergata* maria.prezioso@uniroma2.it. Questo contributo trae origine dalle diverse riflessioni che l'A. ha sviluppato nel programma ESPON 2020 e nel progetto di ricerca nazionale italiana (PRIN 2015), intitolato *Valutazione di Impatto Territoriale della coesione territoriale nelle regioni italiane. Mettere un modello di evidenza per valutare le politiche dedicate alla green economy nell'area interna e nelle periferie interne metropolitane*, nonché dalla partecipazione a numerosi gruppi di lavoro sulla ri-compartimentazione amministrativa e regionale dagli anni '90 ad oggi.