

ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

L'autonomia
differenziata

2025/1

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM
Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

FRANCESCO NUCCI - Sapienza, Università di Roma

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

PIETRO REICHLIN - Luiss Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

CARLOTTA BERTI CERONI

Università di Bologna

MASSIMO BORDIGNON

Università Cattolica del Sacro Cuore

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DE ARCANGELIS

Sapienza, Università di Roma

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

GIORGIA GIOVANNETTI

Università di Firenze

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

ALBERTO PETRUCCI

Luiss Guido Carli

GUSTAVO PIGA

Università di Roma "Tor Vergata"

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

Università degli Studi "Gabriele d'Annunzio" Chieti - Pescara

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

MARIO TIRELLI

Università Roma Tre

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

DIRETTORE RESPONSABILE *(Editor in Chief)*: GIOVANNI PARRILLO

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE *(President)*

PAOLO GUERRIERI - Sapienza, Università di Roma e PSIA, SciencesPo

CONSIGLIO *(Members)*

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

MARIANO BELLA, Confcommercio

PIERO CIPOLLONE, Banca Centrale Europea

STEFANO COSTA, Istat

FABIO DE PETRIS, British American Tobacco Italia

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

DARIO FOCARELLI, Ania

RICCARDO GABRIELLI, Deloitte

MAURO MICILLO, Intesa Sanpaolo

STEFANO MICOSI, Assonime

FRANCESCO MINOTTI, Mediocredito Centrale

ROBERTO MONDUCCI, Osservatorio Imprese Estere

MARCO VALERIO MORELLI, Mercer

FABIOLA RICCARDINI, Istat

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

MARCO VULPIANI, Deloitte

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli

numero 1/2025

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*)

Francesco Baldi

Nicola Borri

Giuseppina Gianfreda

Rita Mascolo

Guido Traficante

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

Gli articoli firmati o siglati rispecchiano soltanto il pensiero dell'Autore e non impegnano la Direzione della Rivista.

I *saggi* della parte monografica sono a invito o pervengono a seguito di call for papers e sono valutati dall'editor del numero.

I *contributi* vengono valutati anonimamente da due referee individuati dagli editor o dalla direzione e redazione con il supporto dei membri del Comitato Scientifico.

Le *rubriche* sono sottoposte al vaglio della direzione/redazione.

Finito di stampare nel mese di maggio 2025

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

DIREZIONE E REDAZIONE Largo Luigi Antonelli, 27 – 00145 Roma
redazione@economiaitaliana.org

AMMINISTRAZIONE EDITRICE MINERVA BANCARIA S.r.l.
presso Ptsclas, Viale di Villa Massimo, 29
00161 - Roma
amministrazione@editriceminervabancaria.it

Segui Editrice Minerva Bancaria su:



Sommario

L'autonomia differenziata

EDITORIALE

- 5 Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata
M. Bordignon, L. Rizzo, G. Turati

SAGGI

- 57 Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia
M. Massa
- 91 La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell'esistente
G. Messina, R. Torrini
- 125 I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata
C. C. Losito, F. Porcelli
- 183 La scuola nell'autonomia differenziata
A. Zanardi
- 207 Verso l'autonomia differenziata: riflessioni su devoluzione e sanità in Italia
V. Carrieri

INTERVENTI

- 233 Autorità subnazionali e governance dell'UE: un rapporto problematico
L. R. PENCH
- 251 Banche locali: quale spazio per la legislazione concorrente Stato-Regione?
A. BAGLIONI
- 263 La finanza locale decentrata nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia
U. GALMARINI, R. SECOMANDI
- 299 Stato, regioni e territori. L'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte Costituzionale
G. CEEA
- 317 Perché no a questa autonomia differenziata
G. PISAURO

Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata

Massimo Bordignon *

Leonzio Rizzo **

Gilberto Turati ***

Questo numero di *Economia Italiana* è dedicato ai temi della “autonomia differenziata”, o del federalismo asimmetrico, la possibilità, cioè, che alcune funzioni attualmente svolte dallo Stato nazionale siano decentrate e attribuite ad (alcune) regioni assieme alle risorse per poterle svolgerle. Il federalismo asimmetrico non rappresenta naturalmente una novità nel contesto italiano, vista la storica compresenza sul territorio nazionale di regioni a statuto ordinario (RSO) e a statuto speciale (RSS). Ma la specialità attuale è un’esperienza da cui è difficile trarre indicazioni significative (si veda comunque il saggio di Umberto Galmarini e Riccardo Secomandi in questo volume), sia perché le RSS sono per competenze e risorse tutte diverse le une dalle altre, sia perché il loro sistema di finanziamento è particolarmente generoso e di conseguenza non estendibile alle altre regioni senza rimettere in discussione la sopravvivenza stessa del paese.

* Università Cattolica del S. Cuore, massimo.bordignon@unicatt.it

** Università di Ferrara, leonzio.rizzo@unife.it

*** Università Cattolica del S. Cuore, gilberto.turati@unicatt.it

Il tema è antico ma ha ripreso particolare vigore negli ultimi anni per il tentativo, svolto da alcune ricche regioni del Nord, di sfruttare una possibilità consentita dalla Costituzione per richiedere un ampliamento delle proprie competenze e delle proprie risorse. Finora questo tentativo si è rivelato infruttuoso, ma ha trovato un forte sostegno nelle iniziative legislative dall'attuale governo di centro-destra, generando un ampio dibattito e un forte conflitto nel paese. Per i fautori, l'autonomia differenziata consentirebbe un'offerta più efficiente dei servizi pubblici, vuoi perché (alcuni) governi locali sono più efficienti di quello nazionale o vuoi perché i decisori locali sono più capaci e più propensi a adattare l'offerta agli interessi e alle preferenze dei propri cittadini. Per i detrattori, l'autonomia differenziata è invece un tentativo dei territori più ricchi di svincolarsi dagli obblighi di solidarietà nei confronti di quelli più poveri con il rischio anche, per lo spezzettamento conseguente dei servizi pubblici nazionali, di una moltiplicazione di regole e burocrazie, con il risultato di condurre ad una minore efficienza complessiva per l'intero paese.

I saggi contenuti in questo volume contribuiscono al dibattito affrontando il tema da punti di vista differenziati. Si discutono gli aspetti normativi del decentramento alla luce anche della recente sentenza della Corte costituzionale, le caratteristiche attuali dell'offerta dei principali servizi pubblici sul territorio, le possibilità che in specifiche singole materie maggior o minore decentramento possa condurre a maggior efficienza, si riflette criticamente su alcune esperienze di decentramento, si discute se e come la definizione dei livelli essenziali di prestazioni, anche indipendentemente dal decentramento, possono migliorare l'offerta dei servizi pubblici sul territorio. Il volume si chiude con il commento di due autorevoli osservatori, uno favorevole, l'altro contrario, ai percorsi verso il federalismo differenziato, sia in termini generali che al modo con cui esso è stato perseguito in Italia negli ultimi anni.

In quello che segue offriamo una guida ragionata ai contenuti del volume, spiegando così anche le nostre scelte come curatori nella preparazione di questo numero.¹

Il quadro normativo e gli sviluppi recenti

Nel dibattito corrente, con l'espressione "autonomia differenziata", si indicano i tentativi di dare attuazione al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione, come riformato nel 2001. Il comma consente alle regioni interessate di adire a "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" in tutte le materie a legislazione concorrente tra Stato e regioni enunciate nel terzo comma dell'articolo 117, più a tre materie riservate alla legislazione esclusiva dello Stato (giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente). Perché la devoluzione avvenga, il comma richiede che lo Stato e la regione interessata raggiungano una "intesa" su quali funzioni trasferire e su come finanziarle, intesa che deve essere trasformata in una proposta di legge e finalmente approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti.

Le materie potenzialmente interessate dalla devoluzione ex art.116 sono amplissime e coprono in sostanza la gran parte delle funzioni svolte dal settore pubblico. Si va dai "rapporti internazionali e con l'Unione europea" e al "commercio con l'estero" alla "tutela e sicurezza del lavoro", alla "istruzione" e alla "ricerca scientifica", alle "professioni", alla "tutela della salute", ai "porti e aeroporti civili"; alle "grandi reti di trasporto e di navigazione" alla "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia" fino alla "previdenza complementare e integrativa", il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", la "valorizzazione dei beni culturali e ambientali",

¹ Le riflessioni che seguono, opportunamente riviste e ampliate, sono riprese anche in Bordinon, Rizzo e Turati (2025), con un focus specifico sul percorso storico dell'autonomia differenziata e sul tema dei LEP.

per finire con le “cashe di risparmio, cashe rurali, aziende di credito a carattere regionale” e gli “enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale”.

È utile ricordare che il rinnovato art. 116 si inserisce nel contesto di una riforma generale del Titolo V della Costituzione, approvata con referendum nell’ottobre del 2001. La riforma venne introdotta alla fine di un lungo percorso di decentramento, avvenuto tramite legge ordinaria nel corso degli anni Novanta, allo scopo soprattutto di sostenere l’autonomia e la responsabilizzazione finanziaria dei governi locali. La riforma costituzionale avrebbe dovuto razionalizzare, consolidare ed estendere questo processo. Tuttavia, complice anche una scrittura molto ambigua, la sua attuazione successiva ha incontrato non pochi ostacoli, generando un forte contenzioso costituzionale tra Stato e regioni e rimanendo in larga misura sulla carta (p.e., Bordignon, Neri, Orlando, Turati, 2023).

Anche il tentativo di trovare una sistematizzazione complessiva del nuovo dettato costituzionale, avvenuto con la legge delega 42/2009 e successivi decreti attuativi (il cosiddetto “federalismo simmetrico”) si è sostanzialmente arenato negli anni successivi. In particolare, eccetto in qualche misura per il comparto dei comuni, non è mai stata effettuata quella definizione per costi e fabbisogni standard delle principali funzioni svolte a livello regionale a cui in teoria si doveva legare il loro finanziamento (la sanità è un caso a parte su cui si dirà successivamente) né è mai stato introdotto il fondo perequativo delle capacità fiscali previsto dall’art.119. Tanto meno si è introdotta quella perequazione infrastrutturale a cui si fa riferimento al comma quinto dello stesso articolo. Non solo, ma a seguito delle pesanti crisi finanziarie che hanno colpito il paese a più riprese a cavallo degli anni Duemila-dieci e della necessità di porre sotto controllo le finanze pubbliche, il decentramento degli anni Novanta è stato nei fatti largamente rivisto, riducendo risorse e spazi di

autonomia tributaria di comuni e regioni e aumentando i vincoli sui comportamenti finanziari dei governi locali (p.e., Bordignon, Neri, Orlando, Turati, 2023; Ambrosanio, Balduzzi, Bordignon, 2015; Zanardi, 2011).

In questa situazione, alcune regioni, soprattutto nel Nord del paese, hanno più volte tentato nel corso dell'ultimo decennio di sfruttare gli spazi consentiti dall'art. 116 per ampliare le proprie competenze e le proprie risorse. Benché il decentramento ex art. 116 in quanto tale non abbia nulla a che vedere con il tema della distribuzione delle risorse, questa richiesta di attribuzione di maggiori funzioni si è spesso confusa (o è stata volutamente presentata in modo confuso) agli occhi dell'opinione pubblica, con la richiesta da parte delle ricche regioni del Nord di trattenere nei propri bilanci una quota maggiore delle risorse tributarie raccolte sul proprio territorio, allo scopo di ridurre il c.d. "residuo fiscale", cioè la differenza tra il gettito dei tributi nazionali raccolto sul territorio di queste regioni e la spesa pubblica sostenuta sullo stesso. Basta per esempio leggere il testo dei cinque referendum proposti dalla Regione Veneto nel 2017 (uno solo dei quali poi ammesso dalla Corte), all'alba delle richieste di maggiore autonomia, per concludere che il tema del residuo fiscale sia rimasto centrale nel dibattito locale, così giustificando in qualche misura il titolo di "secessione dei ricchi" che è stato successivamente attribuito dagli oppositori al decentramento (in questo senso, Viesti, 2023). Il tema è soprattutto presente nel Veneto, che soffre la concorrenza di due regioni a statuto speciale confinanti, oltretutto assai affini sul piano culturale.

I tentativi da parte delle regioni non sono finora mai andati a buon fine. Nel 2018, una pre-intesa raggiunta su quattro materie dal governo Gentiloni con tre regioni del Nord non ha seguito per la fine della legislatura. Nel 2019, con il governo giallo-verde Conte I, quelle stesse tre regioni rilanciano, con il Veneto che chiede 23 materie (cioè, tutte quelle possibili), la Lombardia 20,

l'Emilia-Romagna 16. Anche queste richieste non hanno però seguito per la caduta del governo. Il governo successivo (rosso-giallo) Conte II riprende la contrattazione, introducendo però una novità importante: passa l'idea, dovuta al ministro degli affari regionali di allora, Francesco Boccia, che invece di un processo in cui ciascuna regione contratta separatamente con il governo sia necessaria una legge organica di attuazione del terzo comma dell'art. 116. La proposta Boccia (Rizzo, 2019) introduce anche un'altra novità importante: l'idea che prima di proseguire con il percorso di decentramento sia necessario attuare anche il secondo comma, lettera m) dell'art. 117 della Costituzione che attribuisce allo Stato la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale". Infatti, senza questa preliminare determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) il decentramento potrebbe confliggere con la garanzia costituzionale dei diritti. Si osservi che il comma secondo, lettera m), benché mai attuato, svolge un ruolo fondamentale nella logica della Costituzione riformata. I LEP vincolano non solo la legislazione statale, ma anche quella regionale (non importa se concorrente o esclusiva) e l'art. 120 impone allo Stato l'obbligo di applicare i poteri sostitutivi in caso di violazione dei LEP da parte di un governo locale.

La legge quadro 86/2024

Mentre il governo Conte II e il successivo governo Draghi, anche in conseguenza della crisi pandemica, non fanno progressi sull'attuazione dell'art. 116, la proposta Boccia viene ripresa dal governo Meloni, grazie soprattutto all'attivismo del nuovo ministro per gli affari regionali, Roberto Calderoli. L'autonomia differenziata è parte integrante del programma elettorale con cui la coalizione di centro-destra vince le elezioni nell'ottobre del 2022, ap-

pannaggio di una delle tre forze principali che sostengono il governo, la Lega, accompagnandosi alle altre due riforme qualificanti del programma (il “premierato” per Fratelli d’Italia e la riforma della giustizia, cioè la c.d. “separazione delle carriere” per Forza Italia). Il nuovo ministro introduce gli aspetti essenziali della governance del processo verso l’autonomia differenziata già nella legge di bilancio per il 2023, con il governo appena insediato; convoca nel 2023 e attribuisce ad un gruppo di esperti diretti dal giurista Sabino Cassese (il CLEP) il compito di definire e recuperare dai principi costituzionali e dalla legislazione ordinaria i LEP relativi; ottiene infine, nel giugno del 2024, l’approvazione di una legge quadro per l’attuazione dell’art. 116, la legge 86/2024.

Questa legge si basa sull’idea dell’esistenza di una dicotomia assoluta tra materie LEP e materie non-LEP, dove le prime sono quelle su cui incidono i diritti civili e sociali dei cittadini mentre le seconde sono prive di questi aspetti. Ne segue che, mentre per le prime le richieste di devoluzione da parte delle regioni devono aspettare la puntuale definizione e quantificazione dei LEP, prevista e definita nei tempi e nei passaggi fondamentali dalla stessa legge 86/2024, per le seconde il problema non esiste e le regioni possono dunque immediatamente iniziare il processo di contrattazione con il governo centrale.

La suddivisione tra materie LEP e non-LEP utilizzata dal governo è quella suggerita dal CLEP, che ha concluso i propri lavori stabilendo che nove delle 23 materie potenzialmente devolvibili ex art. 116 sono prive di effetti sui “diritti civili e sociali” dei cittadini. Di conseguenza, quattro regioni (Veneto, Lombardia, Piemonte e Liguria) già a luglio 2024 iniziano la contrattazione con il governo centrale su queste materie. Assurdamente, ma in realtà in linea con quanto era già avvenuto durante il governo Conte I (si vedano i commenti di Giuseppe Pisauro in merito in questo volume), la contrattazione governo

– regioni avviene nella più totale riservatezza. Solo a ottobre 2024 e solo perché il Presidente della Regione Veneto ne deve informare il proprio Consiglio sono rese di pubblico dominio le richieste che la regione aveva avanzato nel luglio 2024; nessuna informazione è invece disponibile in merito alle richieste avanzate dalle altre tre regioni (Bordignon, Rizzo, Turati, 2024).

La sentenza della Corte costituzionale di dicembre 2024

Nel frattempo, monta e si fa più forte nel paese l'opposizione all'autonomia differenziata: la critica nei confronti della legge 86/2024 unifica l'opposizione politica e anche gli alleati di governo si mostrano perlomeno tiepidi sul percorso costruito dal ministro Calderoli. Proposte di referendum per l'abrogazione della legge 86/2024 vengono presentate e sottoposte alla Corte costituzionale su iniziativa di partiti politici, sindacati, associazioni. Indipendentemente da questi, quattro regioni (tutte governate da coalizioni di centro-sinistra) ricorrono alla Consulta contro la legge. La Consulta deposita la propria sentenza a dicembre 2024 anticipando, in modo inusuale, le proprie conclusioni con una comunicazione a mezzo stampa a metà novembre 2024.

Le decisioni della Corte hanno gli effetti di una vera e propria bomba sul percorso di decentramento innestato e avviato dalla legge 86/2024. Mentre la Corte non arriva a dichiarare incostituzionale la legge, ne dichiara incostituzionale il 70 per cento del testo, rivedendone tutti i passaggi essenziali. Anzi, come nota Michele Massa nel saggio ad essa dedicato in questo volume, con la sentenza la Corte non si limita solo a destrutturare la legge ma disegna con “piglio didascalico” i contenuti di un federalismo asimmetrico possibile. La conclusione principale di Massa è che dopo la sentenza lo spazio per un'autonomia differenziata non è del tutto eliminato ma è “consentaneo più a operazioni di ritaglio che ad assunzioni massive di competenze o risorse”.

La Corte, in altri termini, conferma l'interpretazione, prevalente tra giuristi ed economisti, che il terzo comma dell'art. 116 possa essere invocato per sostenere qualche variazione al margine nell'attribuzione delle competenze ma che non possa essere utilizzato, come avverrebbe dando seguito alle richieste avanzate dalle regioni, per una trasformazione dello Stato in senso federale. Questa resta senz'altro possibile (un altro discorso è se sia anche desiderabile) ma, se avviene, deve avvenire utilizzando gli strumenti propri indicati dalla Costituzione a questo fine (l'art. 138), non attraverso un massivo decentramento di risorse e competenze costruito sulle fragili spalle dell'art. 116, esaurendo di fatto Parlamento e cittadini dalla decisione.

Rimandando al saggio di Michele Massa per una lettura puntuale della sentenza della Corte è utile ricordarne qui i punti essenziali:

1. le richieste ex art.116 delle regioni non possono avvenire su intere materie ma solo su "funzioni" appartenenti alle stesse materie, dove una funzione è un «insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità».
2. Le richieste devono essere giustificate sulla base del *principio di sussidiarietà*, tenendo conto degli effetti del decentramento su efficienza, efficacia e rendimenti di scala nell'offerta dei servizi pubblici. Ci deve essere, cioè, una metodologia (possibilmente validata anche sul piano scientifico) che sostiene ogni specifica richiesta delle regioni, non può bastare la semplice intenzionalità come implicito nella legge 86/2024. Su questa base, la Corte già esclude di fatto ("appare molto difficile") che la devoluzione possa fa riferimento a materie come il commercio con l'estero, la tutela dell'ambiente, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, i porti e aeroporti civili, le grandi

reti di trasporto e di navigazione, le professioni, l'ordinamento della comunicazione, le norme generali dell'istruzione.

3. Tutto il procedimento di determinazione dei LEP previsto dalla legge 86/2024, che esclude il Parlamento e, di fatto, attribuisce al governo una “delega in bianco”, viene considerato incostituzionale. Il lavoro del CLEP è fatto salvo, ma solo nel senso di un'indagine preparatoria: la politica non può delegare alla tecnica il suo ruolo, incluso quello relativo alla determinazione dei LEP.
4. Inoltre, la Corte ribadisce che il Parlamento ha prerogative piene anche sulla legge di approvazione dell'intesa, con possibilità di apportare modifiche sostanziali all'accordo raggiunto tra governo e regioni, senza limitarsi ad un semplice sì o no come invece previsto dalla legge 86/2024. Con la sentenza, salta anche la dicotomia tra materie LEP e non-LEP: nessuna materia si può considerare non-LEP in via astratta perché in ogni materia possono emergere profili che chiamano in causa diritti che devono essere puntualmente definiti e quantificati.
5. Infine, la Corte interviene anche sui meccanismi di finanziamento delle materie devolute. Mentre il dibattito scientifico precedente si era concentrato sul fatto se le compartecipazioni ai tributi nazionali introdotte per finanziare la devoluzione fossero fisse o variabili (p.e., Bordignon, Rizzo e Turati, 2023), oppure sui meccanismi per la revisione delle stesse (p.e., Bordignon, Rizzo e Turati, 2024a), la Corte stabilisce che la devoluzione può avvenire solo a “costi standard” ed è molto critica sulla possibilità di revisioni future delle aliquote di compartecipazione.

Infine, come nota Massa, la Corte introduce anche “una spada di Damocle” su ogni possibile devoluzione futura ex art. 116, stabilendo che ciascuna regione può impugnare di fronte alla Corte ogni singola legge di differenzia-

zione riguardante un'altra regione.

Di fronte ad una sentenza così devastante, il governo ha reagito facendo buon viso a cattivo gioco. Ha prima di tutto accolto con favore sia il fatto che la Corte non abbia dichiarato incostituzionale l'intera legge 86/2024, sia che nel frattempo la stessa Corte abbia anche bloccato la possibilità di un referendum abrogativo sulla stessa legge, sulla base dell'argomento che il proprio stesso giudizio ne impone comunque una radicale riscrittura. In secondo luogo, il governo si è impegnato a presentare un disegno di legge delega sui LEP (su cui torneremo) attraverso l'individuazione di specifici principi e criteri direttivi in ogni singola materia, in ossequio alle decisioni della Corte. Il governo sembra ritenere che, una volta finita questa ricognizione, tutto ciò che esula dai principi identificati non sia soggetto ai LEP e che dunque il processo di devoluzione sul residuo, al momento bloccato a seguito della sentenza, possa ripartire senza indugi. Bisognerà vedere se questo approccio sia sostenibile alla luce della sentenza prima ricordata.

La distribuzione territoriale dell'intervento pubblico.

Ma indipendentemente dagli aspetti legislativi, la devoluzione di alcune funzioni statali a tutte o a sottoinsiemi di regioni ha senso sul piano politico ed economico? Come è organizzata attualmente l'offerta pubblica dei servizi sul territorio nazionale? Risponde a criteri riconosciuti di equità e/o efficienza?

A queste domande offre una risposta il saggio di Giovanna Messina e Roberto Torrini in questo volume. Gli autori, entrambi economisti operanti presso l'ufficio studi di Banca d'Italia, nel lavoro fanno leva sull'impressionante attività di ricerca che la Banca ha meritoriamente dedicato a questi temi nel decennio trascorso, quasi unica istituzione italiana rimasta ad occuparsi in modo sistematico del tema. Il lavoro si concentra sull'analisi dell'offerta

di due servizi attualmente svolti dallo Stato centrale, la giustizia e la scuola (quest'ultima, si ricorda, potenzialmente interessata dai processi di devoluzione), e di due servizi offerti a livello locale, la sanità, con un ruolo predominante dell'attore regionale (e anch'essa ulteriormente devolvibile), e i servizi sociali offerti dai comuni, con particolare riferimento alla disponibilità di asili nido e assistenti sociali.

Per tutti questi servizi, il lavoro testimonia dell'ampio divario esistente nell'offerta di servizi ai cittadini tra le regioni del Centro-Nord e il Mezzogiorno. Per citare qualche evidenza tra le molte riportate nel saggio: la durata dei procedimenti civili è dell'84 per cento superiore al Mezzogiorno rispetto al resto del paese, mentre per le competenze scolastiche come misurate dai test Invalsi, se un po' più del 60 per cento degli studenti nel Centro-Nord alla fine del percorso primario risulta avere competenze sufficienti in matematica, la stessa quota è inferiore al 40 per cento nel Mezzogiorno. Per la sanità, se il punteggio medio dei livelli essenziali di assistenza (LEA, i LEP sanitari) è attorno ai 260 punti per le regioni del Centro-Nord, scende a 190 per quelle del Sud (135 in Calabria). Infine, per gli asili nido, il tasso di copertura per i bambini fino a 3 anni è del 19 per cento al Centro-Nord e del 7 per cento al Sud, mentre per gli assistenti sociali, ogni 10.000 potenziali utenti, la disponibilità è di 12 operatori al Centro-Nord e 2,6 al Sud.

E' importante osservare che, mentre nel caso dei servizi sociali comunali e in qualche misura della sanità (benché, come diremo meglio più avanti, questa di fatto sia finanziata dallo Stato in modo da eguagliare il finanziamento pro-capite sul territorio), la minor capacità di offerta di servizi possa essere spiegata dalla minor disponibilità di risorse a livello locale (dovuta alla minore capacità fiscale dei governi territoriali al Sud), non è così nel caso dei servizi gestiti direttamente dallo Stato, dove in realtà la dotazione finanziaria

è maggiore al Sud che al Centro-Nord. Per esempio, per la scuola la spesa è in media di 6.200 euro per residente in età scolastica al Sud, contro 5.400 euro nel Centro e 4.800 euro al Nord (dati 2022), mentre la spesa per la giustizia, in rapporto alla popolazione residente, è del 50 per cento più elevata nel Mezzogiorno.

Il punto è, come ben messo in evidenza nel saggio di Messina e Torrini, che queste differenze non sono governate, non rispondono, cioè, ad una deliberata politica nazionale tesa a ridurre i divari o a rispondere ai fabbisogni locali, ma piuttosto riflettono decisioni autonome degli agenti coinvolti. Per esempio, una delle ragioni per cui la spesa scolastica per utente è più alta al Sud è perché gli insegnanti di origine meridionale, una volta vinto il concorso al Nord, appena l'anzianità di carriera glielo consente, rientrano al Sud, anche per sfruttare il più basso costo della vita, con la conseguenza che oltre la metà dei docenti ultracinquantenni (che percepiscono uno stipendio più elevato per la raggiunta anzianità di servizio) insegna nelle scuole meridionali, dove pure risiede solo un terzo degli utenti. E benché i dati sulle competenze degli studenti siano noti da oltre un decennio, nessuno sforzo è stato invece svolto dallo Stato nazionale per cercare di articolare l'offerta del servizio sul territorio per ridurre i divari, tenendo conto del diverso contesto socioeconomico. Lo stesso si può dire per la giustizia: la maggior spesa segue la maggior litigiosità registrata al Sud, ma nessun governo nazionale si è mai posto il problema di come intervenire, con politiche appropriate, sulle cause che conducono a questa maggiore litigiosità. Anche per la sanità, si possono avanzare critiche simili. Quasi tutta la sanità meridionale è "commissariata" da oltre un decennio, ma mentre il governo nazionale si è attivato con i Piani di rientro per evitare che i disavanzi sanitari esplodessero al Centro-Sud, mettendo in crisi la stessa sostenibilità delle finanze pubbliche nazionali, al necessario controllo

dei conti non sono seguite politiche specifiche per la convergenza nella qualità dei servizi (p.e., Arcano, Maroccia, Turati, 2023; Bordignon, Coretti e Turati, 2019).

Di conseguenza, il lavoro di Messina e Torrini può ben essere interpretato come una feroce critica al “centralismo”, nel senso di una critica al modo attraverso il quale lo Stato nazionale ha storicamente interpretato il proprio ruolo sul territorio. E, come ben argomentato nel saggio, il problema del Mezzogiorno non è un problema del Mezzogiorno ma dell'intero paese, alla luce della crisi demografica che, se non propriamente governata, anche attraverso una riduzione nei divari territoriali nella qualità dei servizi, colpirà soprattutto il Sud, alimentando un ciclo perverso di emigrazione e sottosviluppo che peserà come un macigno sul futuro dell'intero paese.

A fronte di uno scenario così compromesso, la domanda naturale da porsi è in che modo l'attuale dibattito sul federalismo differenziato possa dare un contributo alla soluzione di questi problemi, che si sono oltretutto incancreniti nei decenni. Difficile immaginare che una semplice maggiore attribuzione di poteri e risorse alle regioni del Nord possa costituire una soluzione; nella migliore delle ipotesi, se davvero queste fossero più capaci nell'articolare l'offerta dei servizi devoluti rispetto allo Stato nazionale, si potrebbe immaginare un miglioramento dell'efficienza al Nord e un mantenimento degli attuali standard al Sud, al costo di un ulteriore allargamento dei divari territoriali, con conseguenze facilmente immaginabili.

C'è tuttavia un aspetto, magari non previsto dagli stessi proponenti dell'autonomia differenziata, che offre qualche spiraglio in questa direzione. Come si è visto, un risultato importante del dibattito sul federalismo differenziato è stato quello di porre al centro della discussione il tema della definizione e quantificazione dei LEP, a maggior ragione dopo la sentenza della Corte. E

come suggeriscono Messina e Torrini, i LEP, come guida all'azione del decisore pubblico, non dovrebbero solo essere orientati “alla mera allocazione di risorse” ma spingere verso “una gestione orientata ai risultati”, sfruttando il “patrimonio informativo” reso disponibile dalla “ampia disponibilità di statistiche a livello micro (per singolo tribunale, singola scuola, ASL o ATS)”. Ma cosa sono o potrebbero essere i LEP e come sono stati finora interpretati?

I livelli essenziali delle prestazioni

Il saggio di Cesaria Losito e Francesco Porcelli nel presente volume affronta il tema, discutendo come il CLEP abbia affrontato il problema della identificazione e determinazione dei LEP. Il lavoro del CLEP si è concentrato nell'individuazione e circoscrizione degli standard di servizi che garantiscono i diritti civili e sociali e che sono in gran parte già rinvenibili nella legislazione esistente (Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, 2024). Utilizzando questa metodologia, sono quindi stati identificati 283 LEP, definiti in modo diverso. La prima grande macro-distinzione riguarda i LEP *quantificabili* e i LEP *non quantificabili*. La distinzione riflette l'idea che i LEP siano identificati in modo tale che sia possibile successivamente definire anche le risorse necessarie a soddisfarli. Questo può essere fatto con il successivo passaggio al fabbisogno standard che permette di tradurre la garanzia dei diritti civili e sociali in termini finanziari. La misurabilità dei LEP è definita in accordo al grado di rivalità del bene o servizio fornito. Si sono così individuati tre diversi tipi di LEP. Il primo a *beneficio individuale* per il quale la misurabilità può essere puntuale, il secondo a *beneficio collettivo*, ove la misurabilità delle risorse necessarie a soddisfare il fabbisogno è meno immediata ma ancora possibile, poiché il beneficio della prestazione non è circoscrivibile facilmente ad un target particolare di individui. Il terzo è il LEP relativo a *regole e vincoli*

nazionali, ove il fabbisogno di risorse necessario alla sua implementazione è di molto difficile individuazione.

Tra i LEP a beneficio individuale, vi sono i servizi destinati direttamente ai cittadini. Per esempio, il numero di scuole e alunni per classe, il sostegno agli alunni con disabilità, l'accesso ai servizi di collocamento, le prestazioni sanitarie e il trasporto pubblico locale, tutti servizi associabili a parametri di misurazione chiari. I LEP a beneficio collettivo sono, ad esempio, il monitoraggio della qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, i controlli sulla sicurezza alimentare, l'approvvigionamento di gas ed energia elettrica, la realizzazione di reti di comunicazione e la tutela del patrimonio culturale. In questo caso, alcune prestazioni sono direttamente misurabili, come i controlli sulla qualità dell'aria o sulla sicurezza alimentare ad esempio; in altri casi, come la tutela del patrimonio culturale, la misurabilità è più ambigua. Da ultimo, i LEP relativi a regole e vincoli nazionali che stabiliscono standard uniformi su scala nazionale. Tra gli esempi, gli standard normativi essenziali, come la tutela della biodiversità, la struttura dei programmi scolastici, gli standard urbanistici, i limiti al consumo del suolo e gli standard di tutela dei viaggiatori nel trasporto pubblico. In questi casi, il LEP esce dall'alveo "prestazionale" entrando in quello "obbligatorio", rispetto al quale cade la possibilità di una diretta misurabilità del servizio offerto in capo al cittadino, sia come singolo che come collettività.

Losito e Porcelli spiegano come la logica di questa classificazione sia stata funzionale ad indirizzare verso metodologie differenziate per la determinazione dei fabbisogni standard. I LEP relativi a regole e vincoli nazionali, dove si riscontra l'assenza di prestazioni misurabili, possono essere quantificati finanziariamente sulla base di un criterio pro-capite uniforme, con eventuali variabili correttive per adeguare il finanziamento alle esigenze territoriali.

Questo approccio andrebbe applicato, ad esempio, alla materia “governo del territorio”, che include solo LEP relativi a regole e vincoli nazionali afferenti alle norme urbanistiche, affiancando alla popolazione residente variabili di tipo morfologico e di consistenza del patrimonio immobiliare. I LEP a beneficio collettivo non direttamente misurabili possono essere valutati dal punto di vista finanziario utilizzando medie ponderate di variabili socioeconomiche legate alla popolazione residente, alla morfologia del territorio e fattori economici e sociali che riflettono le peculiarità e le specifiche esigenze dei territori. Rientrano in questo caso i LEP legati alla materia “valorizzazione dei beni culturali e ambientali”, dove oltre alla popolazione residente va presa in considerazione anche la presenza di siti archeologici, museali, di interesse ambientale e culturale sul territorio. Per i LEP a beneficio individuale o collettivo direttamente misurabili, come i controlli ambientali o i servizi di collocamento, le prestazioni a favore degli studenti con disabilità, l'accesso ai servizi sanitari e socioeducativi, si apre la possibilità della valutazione analitica che passa dalla identificazione delle unità di costo standard, che poi vengono moltiplicate per il numero di prestazioni previste, per poi arrivare ad una quantificazione precisa del fabbisogno standard.

Questo lavoro importante di classificazione ha ovviamente senso se si ritiene che i LEP debbano essere principalmente utilizzati per identificare le risorse necessarie al loro soddisfacimento. Ma per esempio nel caso della sanità, su cui torniamo più avanti, i LEA, che sono di fatto i LEP sanitari, non sono mai stati utilizzati per determinare il riparto delle risorse del fondo sanitario nazionale (basato praticamente su un pro-capite leggermente corretto), ma solo per definire degli standard di offerta di servizio che vengono poi monitorati. Il rischio in questo caso è che le risorse assegnate abbiano poca relazione con l'effettivo fabbisogno come determinato dal soddisfacimento dei LEA. Ma

qual è la ragione per cui i LEA non sono mai stati utilizzati per calcolare il fabbisogno standard utile alla allocazione delle risorse? La risposta è che prezzare adeguatamente i LEA avrebbe potuto essere molto costoso e non sostenibile con l'attuale budget della sanità. Questa però non è una giustificazione plausibile all'utilizzo invece del criterio della popolazione pesato. Un'alternativa più ragionevole potrebbe essere stimare il fabbisogno standard necessario ad implementare "parzialmente" i LEA, rinunciando però al criterio di allocazione delle risorse *bottom-up*. Con l'approccio bottom-up si identifica, una volta stabilito il livello del servizio da garantire, l'ammontare delle risorse necessarie a soddisfare il target stabilito. Questo criterio, che ovviamente sarebbe quello ideale, non fa i conti con il vincolo di bilancio di fronte al quale si può trovare lo Stato nel definire le risorse da devolvere al soddisfacimento dei LEP. La soluzione potrebbe essere quella di modellare il LEP tenendo già conto delle risorse disponibili. Tuttavia, questa alternativa potrebbe portare a procedure complicate ed opinabili.

La via che in genere si preferisce è il cosiddetto riparto *top-down*. Ovvero una volta stabilita la cifra complessiva da dedicare ad una data materia (e in futuro "funzione", come chiarito dalla sentenza della Corte) si provvede a ripartirla in proporzione a dei coefficienti relativi di fabbisogno. Se le risorse sono inferiori a quelle che complessivamente sarebbero necessarie a soddisfare i fabbisogni di tutte le regioni, ci si dovrà accontentare di garantire solo parte dei LEP individuati. Per capirsi, si immagini che ci siano solo due regioni, A e B, e che per A si identifichi un LEP che implica un costo pari a 10 mentre per B un costo pari a 20. Il totale delle risorse necessarie a finanziare i LEP "effettivi" (in base a un approccio *bottom-up*) sarebbe dunque di 30 e i coefficienti impliciti di assegnazione delle risorse (basati sui LEP) diventerebbero un terzo per A e due terzi per B. Ma se le risorse compatibili con gli equilibri

di bilancio sono soltanto 20 (invece di 30), i coefficienti relativi possono soltanto diventare criteri di riparto, assegnando alla regione A un terzo dei 20 (6,7) e alla regione B due terzi di 20 (13,3). In questo senso, i LEP diventano *livelli di servizio minimi "relativi" date le risorse* a disposizione (solo 20). Se si adottasse questo approccio nell'allocazione delle risorse allora potrebbe avere ancora senso utilizzare i LEP per monitorare il raggiungimento degli obiettivi, ma se il riparto (come avviene attualmente) è completamente indipendente dalla definizione dei LEP e relativi fabbisogni standard, penalizzare le regioni per la mancata realizzazione dei LEP potrebbe avere poco senso.

Questo tema, la quantificazione dei LEP, è il lavoro che secondo la legge 86/2024 dovrebbe essere fatto dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard e poi vagliato dal Parlamento. Senza questo passaggio la mera definizione dei LEP è poco utile anche per l'eventuale implementazione del federalismo differenziato. L'approccio prima descritto, andrebbe incontro anche alle esigenze espresse dalla Corte costituzionale che nella sua ultima sentenza in merito chiarisce che lo Stato deve garantire il finanziamento dei LEP definendo obiettivi intermedi per raggiungere il livello di prestazione stabilito, compatibilmente con le risorse disponibili.

Infine, Losito e Porcelli sostengono che nonostante la sentenza della Corte, la suddivisione in materie LEP e materie non-LEP proposta dal CLEP resti sostanzialmente valida e non sia stata criticata dalla Corte. Tuttavia, come già osservato, la stessa Corte afferma che dovendo ora individuare i LEP a livello di funzione e non di intere materie, anche nelle materie non-LEP, qualora si ravvisi la presenza di una funzione associata ad un diritto civile o sociale, sia necessario determinare il LEP relativo prima che la competenza sia trasferibile ad una regione. Non solo. Come già osservato, la logica adottata dal CLEP per distinguere i due gruppi di materie si fonda sull'idea che vi siano materie

per le quali vi è un legame diretto con la tutela di un diritto civile e sociale e quelle per le quali il legame non è immediato. Ipotizzando che la classificazione conseguente sia stata correttamente effettuata, è chiaro che la distinzione regge sul piano concettuale solo se si può introdurre una cesura netta tra i due gruppi di materie, per cui assegnare una funzione a una regione in una materia non-LEP non influenza il godimento dei diritti sociali dei cittadini in una materia LEP. Altrimenti, la distinzione è spuria e prima di devolvere a una regione una funzione in una materia non-LEP si dovrebbe tener conto dei possibili effetti che la devoluzione ha sulle materie LEP.

Ad esempio, il CLEP ha considerato la “protezione civile” una materia non-LEP, dunque immediatamente devolvibile alle regioni. Ma durante la pandemia da Covid-19, la protezione civile ha svolto un ruolo fondamentale nell’organizzazione dei servizi in funzione anti-pandemica, con in cima alla catena di comando il presidente del Consiglio dei ministri. Sarebbe stato possibile ottenere lo stesso servizio da un insieme di protezioni civili regionali, ciascuna delle quali risponde a un diverso organo politico, quale la regione? Sarà possibile farlo in futuro, a fronte di una nuova (possibile) pandemia? Il punto importante da sottolineare è che, anche se si accetta che la protezione civile sia una materia non-LEP, dunque devolvibile alle regioni, la sua regionalizzazione potrebbe influenzare la capacità di offrire in modo uniforme sul territorio nazionale i servizi relativi alla “tutela della salute”, una materia invece chiaramente LEP; allo stesso modo, potrebbe influire sulla tutela del territorio, anch’essa una materia LEP (in questo senso, si veda Bordignon, Rizzo e Turati, 2024b).

Nonostante tutte le possibili criticità qui discusse, è indubbio che il CLEP abbia svolto un lavoro importante e necessario perché poi il Parlamento sia messo nelle condizioni di prendere equilibrate e ragionevoli decisioni relative

ai LEP e fabbisogni standard. Certo la Corte ha posto un importante problema che circoscrive il campo di azione alle funzioni che si trovano all'interno delle materie. Si pone il problema di individuare quali siano tali funzioni e in questo caso di capire quali e quanti dei LEP definiti dal CLEP siano utili a garantire i diritti civili e sociali in esse contenuti. Come già osservato, il governo sta lavorando (nel momento in cui scriviamo, aprile 2025) ad un disegno di legge delega per la determinazione dei LEP. Nella bozza di disegno di legge in circolazione sono elencati i criteri e principi direttivi che consentirebbero di rispettare i LEP nelle materie elencate e a tal fine si individuano le funzioni ove questi sarebbero rispettati, di fatto facendo riferimento alla documentazione legislativa usata dal CLEP per individuare i LEP.

Ma questo implica che il governo ritiene che il CLEP abbia già utilizzato le funzioni, a cui la Corte fa riferimento, per definire i LEP. Se così fosse il lavoro del CLEP sarebbe già pronto per essere utilizzato, recependo l'obiezione di maggior rilievo della Corte alla legge 86/2024 in merito al calcolo dei LEP, che è quella che obbliga a fare riferimento alle funzioni e non alle intere materie nelle richieste di devoluzione. È evidente che il tema di cosa siano le funzioni e come possano essere definite è di fondamentale importanza per capire quanti e quali dei LEP individuati dal CLEP possano essere ancora utilizzabili per valutare la coerenza e la correttezza della legge delega. È tuttavia opportuno notare che il CLEP nei suoi lavori non ha mai fatto riferimento a funzioni, ma sempre e solo a materie, utilizzando la legislazione relativa alla definizione dei LEP solo con riferimento alle intere materie.

I casi dell'istruzione e della sanità

Approfondendo il tema, è interessante osservare che nel caso di due materie fondamentali, entrambe ovviamente LEP, cioè materie in cui i diritti

civili e sociali devono essere garantiti in modo uniforme sull'intero territorio nazionale, come istruzione e sanità, le scelte del paese in termini di accentramento/decentramento sono state storicamente agli antipodi. La prima materia è infatti gestita e regolamentata in modo quasi univoco dallo Stato, mentre la seconda rappresenta da anni una sorta di "laboratorio" delle politiche di decentramento. Questa osservazione aiuta innanzitutto a capire perché l'istruzione rappresenti di gran lunga la materia finanziariamente più importante tra quelle potenzialmente oggetto di autonomia differenziata: in base alle stime dell'UPB sull'autonomia differenziata, ricordate da Alberto Zanardi nel suo contributo sul tema in questo volume, si tratta di quasi 50 miliardi di euro su un totale stimato di 108 (stime su dati relativi all'anno 2019). Nel caso della sanità, invece, le risorse sono già ampiamente gestite a livello regionale e infatti quelle potenzialmente coinvolte nel processo di autonomia differenziata sulla base delle stime sono poco superiori ad un miliardo di euro.

Concentriamoci innanzitutto sull'istruzione. Come detto, l'istruzione è chiaramente uno di quei settori dell'intervento pubblico dove si riconoscono immediatamente dei diritti civili e sociali. Non sorprende quindi che molti dei LEP (circa trenta) individuati dal CLEP siano già presenti (anche se non definiti come tali) nella normativa nazionale che regola la materia. Alcuni sono semplici standard organizzativi che regolano la presenza delle scuole sul territorio: si pensi alle regole che governano la formazione delle classi che, da un lato, devono evitare di avere troppi studenti nella medesima classe (il tema delle "classi pollaio") e dall'altro devono evitare l'assenza di presidi scolastici nelle numerose aree interne del paese (il tema delle "pluriclassi"). Proprio per questa seconda ragione, per garantire il diritto allo studio di bambini molto piccoli, già oggi questi standard prevedono esplicite deroghe per quelle aree interne caratterizzate dalla presenza di pochi studenti, fino a situazioni

molto particolari di scuole primarie con un'unica classe (individuata come "pluriclasse") che comprende anche solo due o tre bambini di differenti gradi scolastici, con un unico insegnante per tutti.

Altri LEP sono relativi a regole necessarie per uniformare l'offerta formativa a livello nazionale: l'articolazione e la durata dei diversi cicli scolastici, i curricula e i programmi di studio, i quadri orari dei vari cicli, le caratteristiche della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, la regolamentazione degli esami di Stato, i criteri per il riconoscimento delle scuole paritarie. Altri LEP ancora definiscono gli standard per il personale e per gli edifici scolastici. Sul fronte del personale, il CLEP ha individuato LEP relativi agli standard procedurali per la selezione e la formazione (anche in servizio) del personale docente, dei dirigenti scolastici, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario. Agli standard sul personale si aggiungono infine LEP che definiscono gli standard per le infrastrutture, dall'edilizia scolastica alle dotazioni di strumenti digitali delle scuole.

La sentenza della Corte costituzionale prima ricordata ha profondamente inciso sulle possibilità di devolvere funzioni all'interno di questa materia. Come ricorda Zanardi nel suo contributo, la Corte esclude che le "norme generali sull'istruzione" possano essere devolute perché sono funzionali ad assicurare "la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese ... Non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l'intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell'identità nazionale". Questa previsione colloca la riflessione su quali siano le funzioni devolvibili (e quindi i fabbisogni finanziari coinvolti) all'interno di un perimetro molto ristretto.

In generale, considerata la minuzia con cui i LEP relativi all'istruzione

prima ricordati sono già descritti nella legislazione nazionale, il ruolo che potrebbero assumere le regioni appare estremamente limitato, soprattutto se si considerano i vincoli ulteriori dovuti alla necessità di rispettare l'autonomia delle istituzioni scolastiche, riconosciuta nella stessa costituzione. Un possibile esempio, offerto dal contributo di Gianfranco Cerea in questo volume, è il caso del tempo pieno: la presenza sul territorio del tempo pieno nell'ambito della scuola primaria sembra privilegiare il Centro-Nord a livello regionale, ma la situazione è molto più difficile da razionalizzare già a livello provinciale, dove incide l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche. Considerazioni analoghe valgono per gli insegnanti di sostegno, la cui distribuzione provinciale non sembra essere associata alla distribuzione di alunni con disabilità. Per certi versi, paradossalmente alla luce del concetto di sussidiarietà, la maggior autonomia regionale dovrebbe derivare da una *riduzione dell'autonomia* di ciascun plesso scolastico, soprattutto in merito alla programmazione del personale e alla sua distribuzione sul territorio. Questo richiederebbe la regionalizzazione degli uffici scolastici regionali e provinciali, oggi statali, con il trasferimento del relativo personale in capo alle regioni. In questo caso, le funzioni da devolvere sono ben delimitate: le regioni si limiterebbero a gestire il contingente di insegnanti che viene loro attribuito dallo Stato, limitandosi a governare l'attribuzione degli insegnanti alle singole scuole. Non è del tutto evidente però come l'attribuzione dei compiti alla regione possa migliorare rispetto all'esistente, dato l'insieme di regole che governano la scuola, largamente definito a livello nazionale. Soprattutto se si considera che la decisione relativa alla rete scolastica è già attribuita a regioni e comuni.

Ma cosa potrebbero allora richiedere le regioni? A parere di Zanardi si tratta di capire primariamente se le regioni chiederanno funzioni "sostitutive" di quelle oggi gestite dallo Stato (con relativo trasferimento del personale dallo

Stato alle stesse) oppure funzioni “aggiuntive”, ad esempio legate a una più ampia autonomia regolamentare in tema di personale (sia in termini di standard per alunno, sia in termini di remunerazione). Nel primo caso, il finanziamento richiederebbe la stima di fabbisogni standard e il trasferimento delle relative risorse da parte dello Stato; nel secondo caso, invece, almeno in linea di principio, il finanziamento dovrebbe essere basato su entrate regionali. In entrambi i casi, si porrebbero problemi di stima non indifferenti perché le spese per il personale coinvolto potrebbero non essere facilmente identificabili nei bilanci ministeriali.

Per farsi un'idea dei possibili spazi per le regioni nel campo dell'istruzione può essere utile riferirsi alle richieste presentate dalla Regione Veneto al Ministro per gli affari regionali nel luglio del 2024, che – come ricordato in precedenza – sono diventate di pubblico dominio solo perché il Presidente della Regione Veneto ne ha dovuto informare il proprio Consiglio. L'obiettivo dichiarato dalla Regione Veneto è quello di valorizzare “l'insieme delle risorse regionali adattando l'offerta formativa alle particolarità del contesto economico e sociale che caratterizzano la Regione” e le richieste vengono giustificate sulla base dell'inefficienza dell'azione dello Stato. Tale è il caso di questioni molto pratiche più volte avanzate dai territori (non solo dal Veneto) legate ai frequenti trasferimenti e alle assegnazioni provvisorie dei docenti statali (e del personale ausiliario) che minano la continuità didattica.

Non è chiaro però, a parere di Zanardi, come il trasferimento alla regione possa incidere e risolvere questo tipo di problemi senza ulteriori modifiche di norme regolamentari nazionali sul personale. La mancata dimostrazione dei vantaggi che si otterrebbero trasferendo alla regione queste funzioni è però un punto fondamentale richiamato dalla Corte costituzionale, in assenza del quale si richiederebbe alle regioni una integrazione delle richieste: non basta

criticare l'azione statale senza argomentare sui miglioramenti che si otterrebbero trasferendo la funzione a livello locale. Le richieste regionali del 2024 (che sostanzialmente ricalcano le richieste incluse nelle pre-intese con il governo Gentiloni del 2018) vanno nella direzione di rafforzare l'autonomia regolamentare (più che gestionale ed amministrativa) in numerosi ambiti che vanno dall'organizzazione del sistema scolastico regionale alla determinazione del fabbisogno di personale e della sua distribuzione tra le diverse istituzioni scolastiche, inclusa la determinazione della rete scolastica con i relativi interventi di edilizia scolastica (da finanziare attraverso un Fondo unico regionale per l'edilizia scolastica dove far confluire le risorse dei vari fondi nazionali in materia). Queste nuove funzioni verrebbero attribuite ad una struttura regionale di coordinamento da popolare con il trasferimento alla regione delle competenze, delle risorse finanziarie e del personale delle attuali strutture di governo statali (Ufficio scolastico regionale e Uffici d'ambito territoriale).

L'intreccio della devoluzione di molte di queste richieste con le funzioni che non potrebbero che rimanere in capo allo Stato rischierebbe però di produrre, a parere di Zanardi, situazioni paradossali: è il caso, ad esempio, dell'autonomia nella definizione della rete scolastica di fronte alla sentenza 168/2024 che prevede che la determinazione del numero di dirigenti da assegnare a ciascuna Regione (quindi, implicitamente, del corrispondente numero di istituzioni scolastiche visto che per ogni scuola ci deve essere un dirigente) debba rimanere in capo allo Stato. Anche il caso dei docenti della scuola (che rimarrebbero dipendenti statali) subordinati a strutture dirigenziali di emanazione regionale (come da richiesta della Regione Veneto) potrebbe trovarsi in contrasto con la previsione costituzionale dell'articolo 117, secondo comma, lettera g), che attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. Resta infine, ma

questo è un punto più generale, la necessità di completare il federalismo fiscale previsto dalla legge delega 42/2009, per evitare, secondo Zanardi, che le regioni con maggior capacità fiscale possano finanziare tramite il prelievo regionale le loro funzioni extra-sanitarie senza alcun intervento perequativo da parte dello Stato.

Il richiamo alle funzioni extra-sanitarie ci ricorda che, a differenza dell'istruzione, la sanità rappresenta la punta del decentramento regionale, coprendo oggi tra il 70 e l'80% dei bilanci regionali. In questo ambito, il contributo di Vincenzo Carrieri in questo volume si sofferma su tre tematiche principali: la frammentazione della raccolta e della gestione dei dati sanitari, le disuguaglianze nell'accesso e nella qualità dei servizi sanitari tra le Regioni e le problematiche legate alla ripartizione del Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard.

Sulla prima questione, quella dei dati sanitari, si riprendono le considerazioni avanzate in un recente editoriale della rivista *Lancet*, una delle più autorevoli in campo medico, spesso citato nel dibattito di *policy* nazionale per le critiche all'attuale sistema sanitario regionalizzato. La questione di fondo è che la gestione regionale *dei sistemi informativi*, non interconnessi in un unico sistema gestito a livello nazionale, è causa di numerose inefficienze. Primo, una gestione centralizzata dei flussi informativi è cruciale per la definizione di risposte coordinate a livello nazionale, come ha dimostrato la pandemia. Secondo, la gestione regionale dei flussi informativi (come quelli che dovrebbero essere garantiti dal Fascicolo Sanitario Elettronico) riduce la ricerca clinica perché rende complesso il confronto di dati provenienti da regioni differenti. Terzo, la mancanza di dati gestiti a livello nazionale – soprattutto in presenza di elevata mobilità dei pazienti fra regioni – porta a inefficienze gestionali, quali la duplicazione di esami e analisi diagnostici che, oltre ad accrescere la spesa, peggiorano l'esperienza del paziente. Per quanto rilevante, la gestio-

ne dei sistemi informativi è però una funzione “marginale” nell’ambito dei sistemi sanitari e, se si volessero evitare eventuali ulteriori frammentazioni derivanti dall’autonomia differenziata, si tratterebbe di puntare decisamente verso una gestione statale, obbligando per esempio le regioni a aderire alla piattaforma nazionale di raccolta ed elaborazione delle informazioni.

Il secondo tema, quello delle diseguaglianze nell’accesso e nella qualità dei servizi, è quello cruciale sul fronte degli insegnamenti che il decentramento della sanità può offrire al dibattito nazionale sull’autonomia differenziata. Il disegno costituzionale dei LEP è stato infatti anticipato dal disegno delle riforme che hanno coinvolto la sanità, con le esperienze di decentramento “a costituzione invariata” perseguite negli anni Novanta del secolo scorso, attraverso la definizione dei LEA, che oggi sono riconosciuti dal CLEP come i LEP sanitari. Nella logica delle riforme, i LEA (come poi i LEP) sono la traduzione dell’eguaglianza delle opportunità in un sistema regionalizzato, sulla base di due assunzioni: primo, i LEA li definisce lo Stato; secondo, i LEA devono essere integralmente finanziati dallo Stato per tutti i territori (tramite l’azione perequativa che solo lo Stato può svolgere). Quello che ha mostrato l’esperienza della sanità (e che non è stato minimamente interiorizzato nell’attuale e per certi versi surreale dibattito sui LEP come osserva, tra gli altri, anche Giuseppe Pisauo in questo volume) è che non basta definire i LEA (oggi i LEP) per garantire l’uguaglianza nell’accesso e nella qualità dei servizi. Ecco perché, come non manca di sottolineare Carrieri, ancora oggi (i) non tutte le regioni sono in grado di “erogare” i LEA, cioè di raggiungere uno standard minimo fissato nelle procedure di monitoraggio stabilite di concerto tra Ministero della Salute e regioni e (ii) persistono significativi divari in termini di qualità dei servizi, riflessi nei giudizi degli utenti del Servizio Sanitario Nazionale espressi sia tramite *survey* sia attraverso la mobilità sulle lunghe distanze, tra le regioni

del Sud e quelle del Nord del paese. Il punto è che queste evidenze resistono da almeno due decenni, senza che si sia nemmeno provato a chiedersi da che cosa dipendono e come si fa a garantire un qualche processo di convergenza verso standard comuni fra regioni. Questa è di nuovo una lezione che offre l'esperienza del decentramento nella tutela della salute al dibattito sull'autonomia differenziata e, più in generale, al regionalismo.

Arrivati a questo punto, una questione cruciale è cosa spieghi le differenze regionali in presenza di un quadro regolatorio che dovrebbe garantire un insieme minimo di servizi pubblici uniformi, finanziati integralmente dallo Stato. Qui le riflessioni sono ancora frammentate. Una prima linea interpretativa, sposata pienamente da Carrieri, contrasta con la visione che lo Stato finanzi integralmente i LEA. La critica è rivolta ai criteri di riparto: “i criteri per la ripartizione del Fabbisogno Sanitario Nazionale tra le Regioni sebbene modificati nel tempo ... non consentono una distribuzione delle risorse che tenga conto in modo esaustivo della distribuzione della morbidità tra le regioni”. Il punto di partenza di questa riflessione dovrebbe essere la definizione dell'attuale formula di riparto, recentemente modificata per tener conto delle critiche avanzate da alcune regioni, in particolare del Sud del paese. A dispetto delle disposizioni del D.Lgs. 68/2011 (che descrive una procedura per l'identificazione di regioni benchmark per il calcolo dei costi standard), l'attuale sistema riprende largamente dal passato, con una pesatura per classi di età di alcune componenti della spesa. Si tratta quindi di attribuire alle regioni un medesimo importo pro-capite corretto per tener conto del fatto che alcune fasce di età richiedono maggiori servizi sanitari (in particolare, cure ospedaliere ed esami diagnostici). A questo principio generale, a partire dal 2023 e su una parte minoritaria del finanziamento indistinto complessivo per la sanità attribuito alle regioni, si sono affiancati altri due criteri indicativi del fabbisogno

di servizi sanitari: la mortalità prematura e alcuni indicatori socioeconomici quali la povertà e la disoccupazione.

Peraltro, come ricordano già Porcelli e Losito nel loro contributo, tutte queste osservazioni rischiano di essere seppellite dall'approccio del CLEP che, se attuato, richiederebbe un esplicito richiamo ai LEA per determinare il finanziamento regionale. In questo caso, si dovrebbe arrivare a determinare la dimensione del Fabbisogno Sanitario Nazionale Standard partendo dai LEA e da una valorizzazione dei costi standard dei servizi (in qualche misura già prevista dal richiamato D.Lgs. 68/2011 attraverso l'individuazione delle regioni benchmark). Ma come discusso nel paragrafo precedente, se questo approccio *bottom-up* dovesse comportare un fabbisogno maggiore rispetto alle risorse disponibili, si tradurrebbe comunque in quote di accesso al Fabbisogno Sanitario in base alla tipica logica *top-down* finora utilizzata, con la differenza che i criteri di riparto sarebbero legati alla valorizzazione dei LEA e non agli attuali parametri che prevedono la pesatura per età.

Il ruolo del finanziamento insufficiente per spiegare le differenze regionali è sostenuto da Carrieri sulla base di altri due argomenti: primo, se i pazienti "votano con i piedi", scegliendo di emigrare per ottenere servizi di qualità migliore di quelli che possono trovare nella propria regione, si genera un flusso di risorse in uscita verso le regioni che producono servizi migliori, aggravando ulteriormente la mancanza di risorse per quelle già "povere". Si rischia, cioè, di alimentare un "circolo vizioso": la regione è bocciata sul fronte della valutazione dei LEA, i pazienti scappano verso altre regioni e la regione di partenza deve remunerare questi altri produttori per i servizi che hanno fornito, trovandosi con ancora meno risorse per migliorare i propri. Secondo, il tema delle risorse è rilevante anche nella prospettiva dei Piani di Rientro, la procedura amministrativa imposta dallo Stato alle regioni che non

rispettano il vincolo di bilancio, registrando disavanzi di gestione superiori a soglie predeterminate. Molto spesso, le regioni inadempienti sotto il profilo finanziario sono inadempienti anche sul fronte dei LEA, segnalando difficoltà strutturali nella gestione del servizio sanitario regionale. Il Piano è uno strumento pensato per la “revisione della spesa”, chiede di spendere meglio, non di spendere meno, ma la retorica con la quale viene presentato nel dibattito di *policy* è quella dei tagli, soprattutto al personale e ai posti letto. La letteratura che si è occupata di una valutazione dell'esperienza dei Piani offre evidenze convincenti sul fronte della riduzione dei disavanzi di gestione, mentre più ambigue e dibattute sembrano essere le conseguenze sull'offerta dei servizi e, in ultima battuta, sugli esiti di salute. A fronte di risultati che non rilevano effetti sostanziali su emigrazione dei pazienti e qualità percepita *causati* dai Piani di Rientro, si ritrovano lavori che mostrano un aumento della mortalità, in particolare dovuta a malattie oncologiche (Depalo, 2019; Bordignon, Corretti, Piacenza e Turati, 2020; Arcà, Principe e Van Doorslaer, 2020; Beraldo, Collaro e Marino, 2023; Cirulli e Marini, 2023).

Restano sullo sfondo, nel contributo di Carrieri, le differenze regionali nella capacità di gestione della spesa come ulteriore fattore di spiegazione delle diseguaglianze nei risultati finanziari ed in termini di LEA. Queste differenze sono però evidenti e, in taluni casi, emergono nelle cronache con fenomeni di corruzione quando non di influenze malavitose negli enti sanitari pubblici. Così come resta inesplorato il tentativo di mappare le possibili richieste regionali in tema di sanità, atteso che – a differenza dell'istruzione – le regioni già hanno in capo numerose competenze e funzioni nell'ambito della materia “tutela della salute” (e, non a caso, l'impatto finanziario della devoluzione in questo campo sarebbe, come detto, molto più contenuto rispetto all'istruzione).

Su questo aspetto possono aiutare le pre-intese del 2018 firmate dal governo con le regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna e mai applicate (p.e., Bordignon e Turati, 2024; Bordignon, Maroccia, Scinetti e Turati, 2024). Un'analisi puntuale di tale documentazione suggerisce come le tre regioni abbiano avanzato numerose richieste nell'ambito di una materia già devoluta, talune molto vaghe rispetto a quanto ora sarebbe richiesto alla luce della sentenza della Corte costituzionale:

- (i) in tema di personale, si va dalla rimozione di vincoli di spesa specifici alla regolamentazione dell'accesso alle scuole di specializzazione, la programmazione delle borse di studio per medici specializzandi e la loro integrazione con il sistema aziendale;
- (ii) in tema di organizzazione, si passa dalla richiesta di rivedere il sistema di governance delle Aziende Sanitarie e degli enti sanitari alla gestione del sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione per gli assistiti della Regione;
- (iii) in tema di regolamentazione, si va dalla possibilità di sottoporre all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) documenti recanti valutazioni tecnico scientifiche regionali e la possibilità (trascorsi 180 giorni) di utilizzare le conclusioni del documento per assumere le determinazioni basate sull'equivalenza terapeutica di farmaci alla autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di istituzione e gestione dei fondi sanitari integrativi;
- (iv) infine, in tema di strutture per la cura, si richiede autonomia nella programmazione degli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del Servizio Sanitario Regionale in un quadro pluriennale certo e adeguato di risorse.

A queste richieste comuni, l'Emilia-Romagna aggiunge la definizione del-

le forme di distribuzione diretta dei farmaci per i pazienti che richiedono controlli ricorrenti, dei farmaci per il trattamento dei pazienti in assistenza domiciliare, residenziale e semi-residenziale e dei farmaci per garantire la continuità assistenziale, nel periodo successivo al ricovero ospedaliero o alla visita specialistica ambulatoriale. Il Veneto invece richiede maggiore autonomia sul tema dell'attività libero professionale dei medici e sul tema degli incentivi per il personale in servizio presso sedi di montagna disagiate.

Una valutazione generale delle richieste del 2018 suggerisce che, per la gran parte, per quanto in taluni casi vaghe (ad esempio, la governance delle Aziende e degli enti sanitari), le funzioni coinvolte sembrano riflettere il tentativo di superare inefficienze gestionali rilevate nella pratica dei sistemi sanitari regionali. Per alcune funzioni, tuttavia, quali i Fondi Sanitari Integrativi, una regolamentazione regionale differenziata rischia di produrre un paese “arlecchino”, con un probabile aumento delle inefficienze (Bordignon, Rizzo e Turati, 2024c).

Anche alla luce di queste richieste regionali, resta peraltro una questione irrisolta in merito a quale sia il reale grado di autonomia oggi delle regioni rispetto alla materia “tutela della salute”. La materia è davvero soggetta ad una legislazione concorrente e le scelte regionali sono vincolate dalla legge nazionale. Ad esempio, sul fronte della rete di servizi ospedalieri, le regioni sono vincolate sia dal numero di posti letto sul totale della popolazione (oggi 3,7 ogni mille abitanti), sia dalle norme che stabiliscono la dimensione dei dipartimenti interni a ciascun ospedale in base ai bacini d'utenza ottimali. In questo quadro, l'autonomia regionale si riduce alla scelta di dove localizzare le strutture sul territorio, così influenzando la percezione della qualità dei servizi da parte dei cittadini in ogni regione.

Un secondo tema è cosa accade se queste norme nazionali non vengono

rispettate dalle regioni. Siccome, al momento, non sembrano esserci conseguenze per le regioni inadempienti, se ne dovrebbe dedurre che il reale grado di autonomia regionale è maggiore rispetto a quello che si ricaverebbe dalle norme. E questa è forse un'altra lezione che si può trarre dall'esperienza della sanità decentrata, complementare rispetto all'esperienza dei LEA, nell'ottica dell'autonomia differenziata: non basta scrivere una norma dal centro perché questa venga applicata a livello locale; occorrono dei meccanismi coercitivi, meccanismi che al momento sembrano nei fatti piuttosto deboli (nonostante la possibilità per il governo di sostituirsi alle regioni nel caso di inadempienza, come previsto dall'articolo 120 della Costituzione).

Le altre materie: banche regionali e rapporti con l'Europa

Se ovviamente è soprattutto su scuola e sanità che si è concentrato il dibattito pubblico sull'autonomia, le richieste potenziali delle regioni coprono un ambito molto più vasto, che resta tale anche dopo la delimitazione introdotta dalla Corte sulle materie effettivamente delegabili. Per esempio, se la Corte ha di fatto escluso che la materia "commercio con l'estero" possa essere decentrata, non si è espressa sul tema dei "rapporti con l'Europa" delle regioni, e non ha sollevato obiezioni sul fatto che materie attinenti all'attività bancaria, cioè le "casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale" e gli "enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale" possano essere considerate devolvibili alle regioni. In effetti, il documento con le richieste della Regione Veneto del luglio 2024 (l'unico, come si è più volte detto, che sia stato reso pubblico) contiene richieste in tutte le nove materie indicate come non-LEP dal CLEP, incluse quelle relative alle due prima ricordate. Ma è sensata e possibile una devoluzione in questi contesti?

Delle banche regionali si occupa Angelo Baglioni nel suo contributo al

volume. Baglioni ricostruisce pazientemente l'evoluzione storica delle banche di credito cooperativo (le ex casse rurali) e delle casse di risparmio concludendo che, nonostante abbiano origini storiche particolari, legate al carattere mutualistico e allo stretto rapporto con il territorio e con particolari categorie produttive (quali gli agricoltori e gli artigiani), queste banche siano poi evolute col tempo, diventando banche autorizzate a svolgere tutte le attività che rientrano nella sfera delle banche commerciali. Ne segue che esse sono sottoposte alla stessa minuziosa regolamentazione e vigilanza bancaria a cui sono sottoposte tutte le altre banche.

Inoltre, mentre il Titolo V riformato risale al 2001, da allora importanti innovazioni sono state introdotte nella vigilanza e nella regolamentazione bancaria. Per i paesi dell'Eurozona, dal 2014 è iniziato il percorso verso l'Unione Bancaria, attribuendo la vigilanza alla Banca Centrale Europea (BCE) sia direttamente (per le istituzioni creditizie "significative") che indirettamente, tramite le banche centrali nazionali, per le altre, con la possibilità però per la BCE di decidere in qualsiasi momento di assumere la supervisione diretta anche di un'istituzione meno significativa. C'è stato dunque un percorso verso la centralizzazione sovranazionale della regolamentazione bancaria rispetto al quale un decentramento legislativo alle regioni risulterebbe, secondo Baglioni, "antistorico". In più potrebbe introdurre "una disparità di trattamento tra banche appartenenti alla stessa categoria di intermediari per il solo fatto di risiedere in due diverse Regioni" che appare in netto contrasto con il principio base della regolamentazione finanziaria: quello di realizzare un "terreno di gioco livellato" tra i diversi partecipanti al mercato (*levelling the playing field*).

Se il giudizio di Baglioni sul decentramento regionale degli istituti di credito è netto e negativo, più articolato è invece quello di Lucio Pench (in questo volume) sui rapporti tra regioni e Unione Europea (UE) e quindi sulla

possibilità di maggiori devoluzioni di competenze in questo campo. Il saggio inizia ricordando come l'UE sia volutamente "cieca" nei confronti delle articolazioni costituzionali e territoriali interne agli Stati membri. Il Trattato di Lisbona ha perfino introdotto un esplicito riconoscimento dell'autonomia regionale e locale, ma questa va interpretata solo nel senso di lasciare ai singoli Stati membri la massima autonomia nel decidere la propria organizzazione interna, ivi inclusa l'autonomia da riconoscere ai governi sub-nazionali. In tutti i casi, la responsabilità di assicurare il rispetto del diritto comunitario ricade comunque solo sugli Stati membri, quale che sia la loro organizzazione interna. Esistono però dei correttivi a questo rapporto esclusivo tra UE e governi nazionali. Per esempio, c'è il Comitato Europeo delle Regioni, che viene interpellato nel caso di decisioni europee che insistano su materie squisitamente regionali; il suo parere è però solo consultivo. È anche possibile (è successo per Stati federali come il Belgio e la Germania) che su richiesta degli stessi paesi siano membri dei governi regionali a rappresentare i propri Stati nel Consiglio europeo. In tutti i casi, nulla vieta ai paesi di farsi carico delle richieste delle proprie regioni nel Consiglio e ciascun paese può organizzarsi come vuole per raccogliere queste richieste.

Nei fatti, il rapporto tra UE e regioni è stato poi storicamente facilitato da due elementi importanti. In primo luogo, le competenze di queste ultime tipicamente ricadono in ambiti in cui il ruolo della UE è limitato, evitando l'insorgere di possibili conflitti. In secondo luogo, le regioni hanno avuto un ruolo rilevante nell'attuazione della principale politica di spesa della UE, la politica di coesione (che copre circa un terzo del bilancio UE). Mentre infatti sta all'Unione definire il quadro generale e gli obiettivi della politica, alle regioni è stata finora delegata interamente la progettazione e l'attuazione dei programmi di spesa specifici.

Qui però cominciano i problemi. Alla luce della recente esperienza della *Recovery and Resilience Facility*, dei *Recovery and Resilience Plans* nazionali (incluso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza italiano) che ne sono derivati e anche di una generale insoddisfazione al modo con cui i fondi di coesione sono stati finora utilizzati (si pensi ai ritardi delle regioni italiane o agli spostamenti *last minute* dei fondi su progetti alternativi per non perderli, p.e. Barca, 2009), la Commissione sembra decisa a modificare i meccanismi di allocazione dei fondi (si vedano, p.e., Fratesi, 2024; Ferrara, 2023). Da un modello di governance multilivello, dove le regioni hanno un ruolo determinante nella decisione di dove spendere le risorse, si dovrebbe passare ad uno molto più centralizzato, *top-down*, dove i fondi sono rigidamente allocati e monitorati dalla Commissione in modo da sostenere le priorità orizzontali e settoriali dell'UE (ad esempio, transizioni verde e digitale, sicurezza) a scapito del tradizionale obiettivo di riduzione delle disparità regionali.

Non solo. Alla riduzione di questo ruolo delle regioni sulla spesa di coesione, si accompagna viceversa un ruolo sempre più incisivo della Commissione nel controllo delle finanze pubbliche dei paesi membri, particolarmente per quelli appartenenti alla Eurozona, ruolo che Pensch ricostruisce ripercorrendo la storia del Patto di Stabilità e Crescita (PSC). Responsabili del rispetto del PSC sono di nuovo solo gli Stati nazionali, non gli enti sub-nazionali. Ma ovviamente, il vincolo sugli Stati impone a quest'ultimi un controllo stretto sui comportamenti finanziari degli enti sub-nazionali, titolari in molti paesi di una quota rilevante di spesa pubblica. Per esempio, nonostante alcuni vantaggi della recente riforma del PSC, in Italia si discute ora se a seguito della riforma sia necessario introdurre limiti espliciti sull'evoluzione della spesa di regioni e comuni che rafforzino e accompagnino i già presenti vincoli sugli equilibri di bilancio (Bordignon e Pisauro, 2025).

In conclusione, il contributo di Pench sembra suggerire che, mentre sul piano giuridico ci sia spazio per un maggior decentramento regionale (è una decisione italiana, non della UE), sul piano concreto, con il progressivo rafforzamento delle istituzioni UE e la centralizzazione delle decisioni a Bruxelles, il ruolo propositivo delle regioni nell'ambito delle politiche europee si stia invece sempre più riducendo, così come si riducono gli spazi di autonomia di bilancio per le regole fiscali europee, in entrambi i casi a vantaggio degli Stati nazionali.

Il decentramento che funziona

L'esperienza delle province autonome e delle regioni a statuto speciale può offrire indicazioni utili per comprendere le opportunità e limiti di un eventuale decentramento della finanza pubblica italiana. Una delle possibili materie concorrenti che le regioni potrebbero chiedere di gestire a seguito del processo di decentramento differenziato è il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". In questo contesto, per esempio le regioni potrebbero chiedere (assieme a molte altre cose difficilmente ottenibili sulla base del principio di sussidiarietà) di gestire autonomamente la *finanza locale*, ovvero la definizione e gestione di tributi propri e la configurazione dello schema di trasferimenti in conto corrente o capitale ai propri comuni, come già fanno le province autonome di Bolzano e Trento e le altre RSS. I fondi ora attribuiti dallo Stato ai comuni passerebbero alla Regione, che li distribuirebbe secondo propri criteri, discussi con i propri enti locali, diversi da quelli nazionali.

In quest'ottica, Umberto Galmarini e Riccardo Secomandi offrono uno spaccato interessante della situazione nelle RSS. Per quanto riguarda la fiscalità locale sugli immobili, Province autonome e altre RSS non modificano sostanzialmente la natura dell'imposta rispetto al modello statale, ma permet-

tono una maggiore autonomia ai comuni nella determinazione delle aliquote e dei regimi di esenzione e riduzione di imposta, riflettendo maggiormente le istanze locali. Ad esempio, il Friuli-Venezia Giulia ha introdotto una categoria specifica di immobile, la cosiddetta “prima seconda casa”, per applicare un’aliquota agevolata intermedia tra quella dell’abitazione principale e quella degli altri immobili. La Provincia autonoma di Bolzano utilizza l’imposta sugli immobili come strumento di politica abitativa, applicando aliquote maggiorate sulle abitazioni locate a turisti e aliquote agevolate su quelle locate a residenti. La Provincia autonoma di Trento utilizza l’IMIS (l’equivalente locale dell’IMU) come strumento di sostegno alle attività produttive, concedendo esenzioni e aliquote ridotte sugli immobili destinati a particolari attività produttive, ma allo stesso tempo ristorando i comuni per il minor gettito con trasferimenti compensativi. Più marcata invece è la differenza tra la normativa nazionale e quella delle RSS e Province autonome per l’imposta di soggiorno. La sua applicazione, a livello nazionale, si è sviluppata in ordine sparso a causa della mancata emanazione del regolamento attuativo previsto dalla legge del 2011. Al contrario, le leggi locali delle varie RSS definiscono e regolano in modo dettagliato la struttura dell’imposta di soggiorno, garantendo un certo grado di uniformità di applicazione sul territorio, e la utilizzano come strumento di finanziamento delle politiche di sviluppo turistico locale.

Per quanto riguarda il tema dei trasferimenti ai comuni, si evidenziano ulteriori differenze tra il modello nazionale e quelli adottati nelle autonomie speciali. A livello statale, il Fondo di solidarietà comunale rappresenta il principale strumento di riequilibrio delle risorse, con un sistema di riparto dei trasferimenti erariali che si basa su criteri che fanno fatica a staccarsi dalla spesa storica (Bordignon, Ciotti, Scutifero, Turati, 2023). Le RSS e Province autonome del Nord, invece, sembrano aver sviluppato propri modelli di

trasferimenti agli enti locali, caratterizzati da una maggiore stabilità e da criteri di distribuzione più legati al concetto della perequazione. La Provincia autonoma di Trento, ad esempio, adotta un sistema di trasferimenti basato su un fondo perequativo che tiene conto della spesa standard e delle entrate standardizzate, con correttivi per garantire l'equilibrio tra comuni con diverse capacità fiscali. In Valle d'Aosta, il riparto delle risorse avviene sulla base di un indice ponderato che considera popolazione, caratteristiche del territorio e capacità contributiva locale. Nella Provincia autonoma di Bolzano, il sistema dei trasferimenti è fortemente strutturato per compensare le differenze tra comuni piccoli e grandi, con un meccanismo che premia le economie di scala ma garantisce un supporto ai centri meno popolosi. Dall'analisi di Galmarini e Secomandi si riscontra in sostanza un'interessante *varietà di accordi* tra le RSS e i propri comuni sulle formule di allocazione dei trasferimenti che riflette esigenze territoriali specifiche emerse in sede di confronti locali tra comuni e regioni.

È applicabile questo modello al di là del contesto delle RSS e province autonome? Il documento del 2024 con le richieste di devoluzione della Regione Veneto, più volte citato, in effetti si colloca in questa direzione, chiedendo che i trasferimenti erariali ai comuni siano attribuiti alla regione e differentemente distribuiti, con l'assenso delle rappresentanze dei propri comuni sulle allocazioni dei trasferimenti. Visto però che, al momento, il Fondo di solidarietà comunale è un fondo orizzontale (cioè, finanziato dagli stessi comuni con il proprio gettito IMU e con i trasferimenti compensativi del mancato gettito IMU relativo all'abitazione di residenza) per evitare una spaccatura tra comuni del Nord e del Sud, sarebbe necessario quantificare preliminarmente l'ammontare di risorse che i comuni di ogni regione ricevono e dare la possibilità alla regione di proporre un riparto alternativo. Si noti che questa possibilità

è anche prevista all'interno della già citata legge 42/2009. Sarebbe anche in linea con la legge 86/2024, che prevede di definire le compartecipazioni in modo tale da non alterare l'equilibrio di bilancio nazionale e di tutte le altre regioni, comprese quelle che non chiedono l'autonomia.

Rimane il problema generale, non discusso nel saggio di Galmarini e Secomandi, del trattamento di vantaggio delle attuali province autonome e RSS, le quali trattengono gran parte delle imposte erariali incassate nel proprio territorio. È la generosità del sistema di finanziamento che consente a questi territori di garantire livelli di prestazioni di gran lunga superiori alla media nazionale, come nel caso della provincia di Bolzano e Trento (Bordignon, Neri, Rizzo, Secomandi; 2023). Una simile attribuzione di risorse a regioni ricche come Veneto, Lombardia, Emilia-Romagna, sarebbe impossibile perché condurrebbe rapidamente al collasso finanziario dello Stato nazionale. Riorganizzare il sistema finanziario regionale nella sua interezza richiederebbe di fare i conti anche con questa anomalia.

Le esperienze delle regioni e province autonome discusse da Galmarini e Secomandi sottolineano indubbiamente i potenziali vantaggi che il decentramento nel campo della finanza locale potrebbe offrire: maggiore flessibilità nella gestione delle entrate tributarie, come nel caso dell'IMU; maggiore chiarezza e controllo nell'utilizzo vincolato del gettito, come nel caso dell'imposta di soggiorno; e infine strumenti di perequazione più mirati alle specificità territoriali rispetto al modello nazionale, come nel caso del sistema dei trasferimenti agli enti locali sub-regionali.

Rimangono tuttavia problemi per un'estensione degli stessi spazi di autonomia sulla finanza locale alle regioni che lo richiedessero. Da un lato, visto le risorse in gioco, resta il problema di come garantire il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica complessiva delle pubbliche amministrazioni (CLEP,

2023). Dall'altro, non è chiaro come questo decentramento sia compatibile con l'attuale dibattito sui LEP. Come possono diversi criteri, regionalizzati, di definizione dei fabbisogni standard per gli enti locali assicurare il "finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale" richiesto dalla legislazione (p.e., Zanardi, 2019)? C'è qui chiaramente un conflitto tra autonomia e uniformità che dovrebbe essere discusso, affrontato e risolto prima di procedere ad un eventuale decentramento.

Perché sì. Perché no.

E allora sì o no all'autonomia differenziata? Gianfranco Cerea, che ha direttamente collaborato con il ministro Calderoli ed è stato membro del CLEP, ne difende le ragioni. Il suo punto di partenza ideale, forse sorprendentemente, è la stessa sentenza della Corte, che secondo Cerea apre gli spazi ad un decentramento "ragionevole" rispetto a quello "estremo" inizialmente propugnato dalle regioni: "dopo la sentenza, (è chiaro che) l'autonomia differenziata non è per tutti, non è per sempre e va collocata nel contesto di un regionalismo compiuto in cui, tenendo conto delle risorse disponibili, l'equità è tutelata attraverso la definizione di uno standard uniforme delle prestazioni". E le ragioni per il decentramento vengono ritrovate non solo in una maggior capacità delle regioni di rispondere alle esigenze locali ma soprattutto all'eliminazione delle sovrapposizioni esistenti tra le diverse legislazioni regionali e nazionali, alla ricerca di maggiore efficienza, responsabilizzazione e trasparenza delle decisioni.

Un esempio è la *protezione civile*: secondo Cerea, nonostante i timori sollevati nel dibattito, l'assegnazione della materia alle regioni non cambierebbe nulla nella sostanza perché, comunque, già ora le calamità nazionali sono gestite dalle regioni con fondi statali. Ma sarebbe comunque un vantaggio

perché invece di delegare ad un lontano e distratto Consiglio dei ministri la dichiarazione dello stato di emergenza, la accelererebbe e di conseguenza accelererebbe anche gli interventi e i pagamenti successivi. Un secondo esempio è la *scuola*. Qui il punto di partenza è quello segnalato dal lavoro già discusso di Messina e Torrini (si veda anche il contributo di Zanardi), la critica al “centralismo”, la sostanziale arbitrarietà della distribuzione del servizio sul territorio, anche all’interno delle stesse regioni o province, la mancanza di programmazione del tempo pieno, l’indifferenza nei confronti dei risultati dell’Invalsi, a cui Cerea aggiunge l’aumento recente nel personale docente a fronte di una riduzione degli studenti in conseguenza della crisi demografica, testimonianza di come i ministeri centrali siano in realtà catturati da sindacati e perseguano obiettivi diversi dal miglioramento del servizio. Però Cerea non richiede il passaggio in toto della materia alle regioni, in particolare del personale scolastico (troppo oneroso e complesso), ma solo del personale degli uffici scolastici regionali e provinciali e quindi della competenza relativa alla programmazione e alla distribuzione territoriale di docenti e personale ATA. L’ipotesi di Cerea è che così facendo ci sarebbe un miglioramento nell’allocazione del servizio sul territorio regionale, sebbene non porti nessun argomento (tranne *au contraire*, la critica al centralismo) in favore.

Non solo ma il decentramento “fattibile” (post sentenza Corte) è secondo Cerea davvero molto limitato: alle due materie qui discusse l’autore aggiungerebbe solo la finanza locale (discussa nel paragrafo precedente), la formazione professionale statale e poco altro. Ne segue che a fronte delle paure di “secessione dei ricchi” che caratterizza molto il dibattito sull’autonomia differenziata nelle regioni meridionali, secondo le stime di Cerea un decentramento di risorse pari a circa l’1% del Pil (18 miliardi) sarebbe sufficiente a finanziare l’autonomia differenziata anche se questa venisse estesa, contraddicendo il suo

nome, *a tutte le regioni a statuto ordinario*.

Di parere opposto è Giuseppe Pisauro. Il saggio ricostruisce con attenzione la genesi e le caratteristiche della legge 86/2024 con accenti molto critici sull'effetto possibile della riforma sugli squilibri territoriali (l'equità), i riflessi sugli equilibri di bilancio (le modalità di finanziamento) e le implicazioni per il disegno delle politiche pubbliche (il rapporto tra politiche nazionali e locali). Su alcuni dei punti sollevati da Pisauro è impossibile non essere d'accordo con l'autore. Per esempio, l'assurdità di ritenere che si possa procedere verso una riforma federale sulle fragili spalle dell'art. 116, escludendo oltretutto Parlamento e cittadini dal processo; l'assurdità di ritenere che il dibattito su quali competenze attribuire alle regioni possa avvenire nelle segrete stanze ministeriali, senza neppure informarne i cittadini; il fatto che sia consentito alle regioni chiedere materie fondamentali senza alcuna giustificazione; il barocchismo implicito nei meccanismi di contrattazione previsti nella legge 86/2024 (le famose conferenze stato-regioni); il rischio elevato di frantumazione delle politiche. Per fortuna, la sentenza della Corte ha corretto la maggior parte di questi aspetti.

Restano però problemi seri di applicazione anche per il futuro, post sentenza. Per esempio, a differenza di Cerea, Pisauro vede un forte rischio nella regionalizzazione della protezione civile, soprattutto per quanto riguarda le possibilità di coordinamento tra le future protezioni civili regionali. E mentre c'è un'aspettativa fideistica sul ruolo dei LEP nel garantire risorse e risultati uniformi, anche a fronte del decentramento, Pisauro nota (come anche da noi discusso in precedenza) che il fatto che nella sanità ci siano da vent'anni e siano monitorati i LEA (o, si potrebbe aggiungere, gli Invalsi nella scuola) non ha impedito la formazione di ampi divari territoriali. La critica coinvolge lo stesso Titolo V riformato, più esattamente l'irrisolta tensione tra decentra-

mento e uniformità che caratterizza la nostra Costituzione e in termini attuativi soprattutto la mancata esplicitazione dei “principi fondamentali” nelle materie a legislazione concorrente necessaria per mantenere il coordinamento delle politiche.

Su altri aspetti critici sollevati da Pisauro si può discutere quanto questo sia dovuto al Titolo V stesso e quanto alle interpretazioni che del Titolo V si sono date. Per esempio, sul sistema di finanziamento, è passata tra i costituzionalisti un'interpretazione dell'art. 119 della Costituzione che ha condotto a equiparare “federalismo fiscale” con un finanziamento dell'ente regionale basato su compartecipazioni a tributi erariali (probabilmente avendo in mente l'esperienza delle RSS), mentre tutta la letteratura scientifica è concorde nel ritenere che federalismo fiscale significhi soprattutto autonomia nella gestione delle proprie risorse tributarie, almeno al margine, per motivi sia di efficienza che di responsabilizzazione della classe dirigente locale. È questa lettura costituzionale ad aver consentito il sostanziale ri-accentramento dei tributi locali e regionali avvenuto dopo la crisi del 2007-8, di cui si è parlato in apertura di questo saggio. Ancora più assurdamente si è letto l'art. 119 come la proibizione di tutti i trasferimenti erariali vincolati a regioni e comuni (eccetto quelli perequativi, senza vincolo di utilizzo), con la conseguenza di aver dovuto o di dover trasformare in futuro ogni trasferimento in una compartecipazione a qualche base imponibile, un'inutile complicazione ed un elemento che non esiste da nessuna parte del mondo, nemmeno negli Stati federali più decentrati. Pisauro non lo dice, ma presa alla lettera, logicamente questa interpretazione dell'art. 119 avrebbe dovuto spingere il legislatore nazionale a rifiutare i soldi del PNRR per la componente relativa a regioni e comuni, visto che le risorse del PNRR sono non solo trasferimenti, ma trasferimenti pesantemente vincolati.

Infine, per quanto riguarda la gestione della finanza locale, Pisauro solleva il tema del “centralismo regionale”. Non c’è dubbio che il processo di attuazione dell’art. 116 abbia privilegiato l’attore regionale; come nota Pisauro, nella legge 86/2024 non si parla mai nemmeno della definizione delle “funzioni fondamentali” dei comuni, che pure erano stati al centro della precedente legge 42/2009. Al di là degli aspetti giuridici, questo è un tema importante perché in molte parti d’Italia l’autonomia è storicamente stata basata sulle città (le città-stato), non sugli stati preunitari da cui derivano buona parte delle regioni italiane. È probabile che in termini di identità culturale e politica, i cittadini italiani in molte zone del paese si identifichino più con il proprio comune che con la propria regione (in questo senso, p.e., Maltese, 2007). In più, nel territorio nazionale sono molto più le metropoli (Milano, Roma, Bologna, Napoli, Bari, ...) la principale fonte di sviluppo e crescita economica di quanto siano le regioni. Da questo punto di vista, il paragone con le province autonome di Trento e Bolzano, dove le grandi città sono relativamente poco importanti, può essere fuorviante. Comunque, da un punto di vista applicativo, questo problema potrebbe essere affrontato richiedendo che un eventuale passaggio della finanza locale ad una regione possa avvenire solo a seguito di un consenso esplicito e ampio da parte degli stessi enti locali afferenti a quella regione.

Invece di una conclusione

I saggi raccolti in questo volume offrono dunque una prospettiva ampia e variegata sul tema del federalismo differenziato. Una valutazione complessiva è impossibile ed è lasciata al lettore dopo aver approfondito i singoli saggi. Ci sono però alcuni aspetti che emergono dalla discussione che meritano essere sottolineati in conclusione. Per punti:

- la sentenza della Corte del 2024 ha spazzato via gli aspetti più insostenibili della legge 86/2024: su questo vi è accordo unanime tra gli autori; si tratta di costruire sul residuo.
- Le richieste di decentramento devono essere giustificate sulla base di argomenti di efficienza. Razionalmente possono fare riferimento solo ad aspetti al margine rispetto a quanto le regioni già fanno, non alla devoluzione di intere nuove materie. Per esempio, esistono sovrapposizioni di competenze tra legislazione regionale e statale che potrebbero essere risolte, attribuendo con più chiarezza la funzione all'uno o all'altro livello di governo, senza sollevare particolari problemi sul piano sia dell'efficienza che dell'equità.
- L'attuale distribuzione della spesa del settore pubblico sul territorio non riflette né aspetti di efficienza né di equità. È possibile che il decentramento sia la risposta sbagliata, ma la difesa dell'esistente è impossibile, si tratti di sanità, istruzione, giustizia oppure altri servizi pubblici locali come i trasporti. Il governo nazionale porta una pesante responsabilità in questo, sia per la spesa che gestisce direttamente che per quella delegata. Al di là del tema delle risorse, ci sono anche ovvi limiti nella capacità amministrativa di regioni e comuni, soprattutto nel Mezzogiorno, che finora i governi nazionali si sono ben guardati dall'affrontare.
- Per quanto quasi un *by-product* del dibattito, il tema dei futuri LEP come guida all'azione pubblica sul territorio è centrale, indipendentemente dal fatto che si proceda o meno col decentramento differenziato. Tutto dipende da come questi LEP verranno definiti. Certo cercare di stimare le risorse per finanziarli adeguatamente è importante ma, al di là della perequazione delle risorse, c'è un tema di convergenza nei servizi offerti ai cittadini che rimane insopprimibile e che richiede pro-

tabilmente interventi specifici al di là di un mero livellamento delle risorse. Visto i pesanti vincoli di bilancio che il paese deve affrontare, c'è da chiedersi se questi interventi per la convergenza non debbano focalizzarsi su specifici campi considerati politicamente più importanti, piuttosto che universalmente.

- C'è anche il tema che una volta definiti i LEP bisogna anche che siano attuati: qualcosa deve succedere se regioni e comuni, nonostante le risorse e i vincoli legislativi, si rifiutano o non riescono ad attuarli. Finora, nonostante la pendente minaccia dei poteri sostitutivi, l'esperienza non è incoraggiante, a cominciare dalla sanità.
- Infine, sarebbe auspicabile (ma questo è onestamente *wishful thinking*) che il dibattito sull'autonomia differenziata consentisse di rimettere in discussione anche alcuni elementi che sono diventati parte integrante del federalismo all'italiana, quale la convinzione bizzarra che il federalismo fiscale si faccia con le compartecipazioni o che il governo non possa usare trasferimenti vincolati agli enti territoriali di governo per sostenere politiche nazionali. Per ripetersi, non esiste paese al mondo, non importa quanto decentrato, in cui i rapporti finanziari tra livelli di governo siano costruiti sulla base di queste ipotesi.

Riferimenti bibliografici

- [1] Ambrosanio M.F., Balduzzi P. e Bordignon M., 2015, Case study: Economic crisis and fiscal federalism in Italy, in E. Ahmad, M. Bordignon and G. Brosio (eds.), Multi-level Finance and the Euro Crisis — causes and effects, Edward Elgar, London.
- [2] Arcà E., Principe F., Van Doorslaer E., 2020, Death by austerity? The impact of cost containment on avoidable mortality in Italy, Health economics, 29(12), 1500-1516.

- [3] Arcano R., Maroccia I., Turati G., 2023, Cosa insegna l'esperienza dei LEA per l'autonomia differenziata, OCPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-cosa-insegna-l-esperienza-dei-lea-per-l-autonomia-differenziata>
- [4] Barca F., 2009, An agenda for a reformed cohesion policy, Independent Report, EU Commission, Brussels.
- [5] Beraldo S., Collaro M., Marino I., 2023, Patient migration as a response to the regulation of subnational healthcare budgets, *Regional Studies*, 57(11), 2207–2219.
- [6] Bordignon M., Ciotti L., Scutifero N., Turati G., 2023, Il Fondo di Solidarietà Comunale: obiettivi e criticità, OCPI, Università Cattolica, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-fondo-di-solidarieta-comunale-obiettivi-e-criticita>
- [7] Bordignon M., Coretti S., Piacenza M., Turati G., 2020, Hardening subnational budget constraints via administrative subordination: The Italian experience of recovery plans in regional health services, *Health Economics*, 29(11), 1378-1399.
- [8] Bordignon M., Coretti S., Turati G., 2019, I Piani di Rientro della sanità regionale: quali risultati finora?, OCPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-Nota_piani_di_rientro_sanita.pdf
- [9] Bordignon M., Maroccia I., Scinetti F., Turati G., 2024, L'autonomia differenziata nella “tutela della salute”, OCPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-l-autonomia-differenziata-nella-tutela-della-salute>
- [10] Bordignon M., Neri F., Orlando C., Turati G., 2023, Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?, OCPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-autonomia-differenziata-senza-autonomia-fiscale>
- [11] Bordignon M., Neri F., Rizzo L., Secomandi R., 2023, Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?, OCPI, Università Cattolica del Sacro Cuore, <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-statuto-specia->

- le-un-modello-per-l-autonomia-differenziata
- [12] Bordignon M., Pisauro G., 2025, La riforma del governo della politica fiscale in Europa, *Astrid Rassegna*, n. 5
 - [13] Bordignon M., Rizzo L., Turati G., 2023, Come si finanzia l'autonomia differenziata?, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/102935/come-si-finanzia-lautonomia-differenziata>
 - [14] Bordignon M., Rizzo L., Turati G., 2024a, Autonomia differenziata e LEP: cambiare tutto per non cambiare niente, *Il Foglio*, <https://www.il-foglio.it/politica/2024/02/01/news/autonomia-differenziata-e-lep-cambiare-tutto-per-non-cambiare-niente--6165140/>
 - [15] Bordignon M., Rizzo L., Turati G., 2024b, Il grande equivoco delle materie non-LEP, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/106308/il-grande-equivoco-delle-materie-non-LEP/>
 - [16] Bordignon M., Rizzo L., Turati G., 2024c, Lo spettro di un paese “arlecchino”, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/103511/lo-spettro-di-un-paese-arlecchino/>
 - [17] Bordignon M., Rizzo L., Turati G., 2025, Il percorso di attuazione dell'autonomia differenziata: evoluzione storica e prospettive, *Politica Economica - Journal of Economic Policy*, in corso di pubblicazione.
 - [18] Bordignon M., Turati G., 2024, L'autonomia differenziata fa male alla salute? *ECO*, n. 5.
 - [19] Cirulli V, Marini G., 2023, Are austerity measures really distressing? Evidence from Italy, *Economics and Human Biology*, 49:101217, doi: 10.1016/j.ehb.2022.101217.
 - [20] CLEP, 2023, Documenti preparatori, Ministero Affari Regionali, https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf
 - [21] Depalo D., 2019, The side effects on health of a recovery plan in Italy: A nonparametric bounding approach, *Regional Science and Urban Economics*, 103466.
 - [22] Dipartimento per gli Affari Regionali e le Autonomie, 2024, Rapporto Finale CLEP, <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-CLEP-30102023-editing.pdf>

- [23] Ferrara F., 2023, Metodo Pnrr per le politiche europee di sviluppo, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/102627/metodo-pnrr-per-le-politiche-europee-di-sviluppo/>
- [24] Fratesi U., 2024, Politiche di coesione: cruciali ma interessano poco, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/104629/politiche-di-coesione-cruciali-ma-interessano-poco/>
- [25] Maltese C., 2007, I padroni delle città, Feltrinelli
- [26] Rizzo L., 2019, Cosa dice la legge quadro sull'autonomia differenziata, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/62458/cosa-dice-la-legge-quadro-sullautonomia-differenziata/>
- [27] Viesti G., 2023, Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale, Laterza.
- [28] Zanardi A., 2011, Una bomba sul federalismo fiscale, *lavoce.info*, <https://lavoce.info/archives/27088/una-bomba-sul-federalismo-fiscale/>
- [29] Zanardi A., 2019, Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica, *Rivista Giuridica del Mezzogiorno*, 33(4), 875-885.

Sotto la spada di Damocle. Problemi costituzionali e applicativi del regionalismo differenziato in Italia

Michele Massa*

Sintesi

All'indomani della sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, che è intervenuta con mano pesante sulla legge n. 86 del 2024, l'attuazione dell'art 116, terzo comma, Cost. si trova in una condizione di incertezza. In questa fase non è possibile formulare conclusioni, ma solo considerazioni interlocutorie su come si è arrivati a questo punto e sulle indicazioni ricavate dall'interpretazione costituzionale per gli eventuali sviluppi futuri. Anche se

* Professore associato di diritto costituzionale e pubblico, Facoltà di Economia, Università Cattolica del S. Cuore, Milano, michele.massa@unicatt.it.

Ho avuto una prima occasione di riflessione su questi temi nella discussione organizzata dall'Istituto Cattaneo (presso la Johns Hopkins University SAIS Europe, Bologna, 4 dicembre 2024) con Francesco Prota in merito a Bianchi, Prota, 2025. Ringrazio il collega e l'Istituto per la preziosa occasione di confronto.

la legge è divenuta quasi interamente inapplicabile, esiste ancora lo spazio per un'autonomia territoriale asimmetrica e, anzi, la sentenza ha provato a disegnarlo, con piglio costruttivo e didascalico. Tuttavia, questo spazio è più adatto a operazioni di ritaglio, che ad assunzioni massive di competenze e risorse. Per sfruttarlo, e contenere il rischio di futuri contenziosi, occorrono pragmatismo e consapevolezza metodologica e, a questo scopo, una riflessione congiunta economica e giuridica.

Abstract - Under the sword of Damocles. Constitutional and application problems of differentiated regionalism in Italy

In the aftermath of the Italian Constitutional Court's ruling No. 192 of 2024, which came down heavily on Law No. 86 of 2024, the implementation of Article 116, third paragraph of the Italian Constitution (concerning the special forms and conditions of asymmetric autonomy that may be granted to ordinary regions) is in a state of uncertainty. At this stage, it is not possible to formulate conclusions, but only interlocutory considerations on how it has come to this point, and the directions given by constitutional interpretation for future developments. Although the law has become almost entirely unenforceable, there is still space for asymmetrical territorial autonomy and, indeed, the ruling has tried to draw it, with constructive and didactic flair. However, this space allows more for limited cutouts, than for massive devolutions of functions and resources. Pragmatism and methodological awareness are needed, if the risk of future litigation is to be avoided. To this end, joint economic and legal analyses are required.

JEL Classification: H77

Parole chiave: Regionalismo; Regionalismo asimmetrico; Finanza pubblica; Finanza regionale

Keywords: Regionalism; Asymmetric regionalism; Public finance; Regional finance.

1. Presentazione

Il processo politico del regionalismo differenziato o, come si dovrebbe dire meglio, l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. attraverso la legge n. 86 del 2024 non è affatto assestata. Ricchissime discussioni hanno accompagnato l'esame della legge e, nel loro corso, sono stati lanciati numerosi, argomentati e autorevoli moniti alla cautela. Ciononostante, meno di sei mesi dopo la sua promulgazione e prima di qualsiasi concreta applicazione, la legge n. 86 del 2024¹ è stata oggetto di un giudizio costituzionale tanto articolato nei contenuti, quanto critico negli esiti, i quali in buona parte riflettono temi ricorrenti nel dibattito precedente. Anche se non avranno luogo i prospettati referendum abrogativi, il giudizio di Palazzo della Consulta ha comunque decostruito la legge in parti essenziali.

Proprio perché il processo non è ancora stabilizzato, in questa fase è possibile formulare non tanto conclusioni, quanto considerazioni più limitate e interlocutorie: sul punto in cui ci troviamo (§2); su come ci siamo arrivati (§ 3); sugli approfondimenti richiesti dalla Corte per l'eventuale proseguimento (§§ 4-8); sulle prospettive che, a queste condizioni, potrebbero legittimamente aprirsi per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e, più in generale, del principio di differenziazione (§ 9).

Vale la pena anticipare i punti essenziali. La legge n. 86 del 2024, per il momento, è quasi interamente inapplicabile. Ciononostante, esiste ancora lo spazio per un'autonomia territoriale asimmetrica, trainata anche da scelte politiche provenienti da enti rappresentativi di comunità territorialmente più ristrette di quella nazionale. Anzi, la sentenza costituzionale ha provato a di-

¹ Sentenza n. 192 del 2024. Quando, nel testo, saranno citati i §§ della sentenza, si farà riferimento alla sua parte in diritto («Considerato in diritto»), salvo diversa specificazione.

segnare questo spazio con piglio didascalico, dimostrando che è consentaneo più a operazioni di ritaglio, che ad assunzioni massive di competenze o risorse (Cortese, 2024, 73). Per sfruttarlo, occorrono pragmatismo e consapevolezza metodologica e, a questo scopo, una riflessione congiunta economica e giuridica. Le pagine che seguono intendono appunto segnalare alcuni dei temi, sui quali i cultori delle due discipline potrebbero lavorare insieme.

2. Punto della situazione

L'idea che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. dovesse passare attraverso una legge generale, prima della stipulazione delle singole intese e della loro approvazione con leggi *ad hoc*, è presente nel dibattito scientifico quasi dall'inizio (Morrone 2007, 153, e 2024, 226), ma si è assestata, anche negli indirizzi politici a partire dal Governo Conte II, non senza residue incertezze da parte di chi, più desideroso di procedere speditamente, temeva che ciò avrebbe rallentato il processo (riferimenti in Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2022, 32).

Questa idea è stata alla base del disegno di legge presentato, nella XIX Legislatura, dal Governo Meloni il 23 marzo 2023. Il grosso del lavoro legislativo si è svolto al Senato, soprattutto nell'ambito dei lavori della Commissione Affari Costituzionali, sebbene alcuni emendamenti siano stati approvati anche dall'Aula. Pure la Camera dei deputati ha svolto una propria istruttoria, ma ha poi confermato il testo già approvato a Palazzo Madama, che è stato quindi promulgato senza ulteriori passaggi parlamentari.

Durante questo esame, sono stati lanciati molti segnali di preoccupazione: sia nei lavori parlamentari e, in particolare, nelle audizioni informali pres-

so le Commissioni², sia nel dibattito pubblico generale. In questo, si sono distinti la Banca d'Italia (2023 e 2024) e l'Ufficio parlamentare di bilancio (UPB, 2023), ma non si può non fare cenno anche alle posizioni assunte da organismi variegati quali la Commissione europea (2024) e la Conferenza episcopale italiana³. Del resto, già in precedenza il tema era stato oggetto di indagini conoscitive (cfr. ad es. Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2018 e 2022; Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, 2022; Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, DAGL, 2019), oltre che di studi scientifici che, per molti anni, erano rimasti sporadici ma poi si sono espansi al punto che oggi per ricapitarli occorrerebbe un saggio bibliografico a parte⁴.

Non ha destato sorpresa, quindi, che subito dopo la sua pubblicazione la legge sia stata oggetto di quattro massicci ricorsi, da parte di quattro Regioni (Puglia, Toscana, Sardegna, Campania): tutte quelle che parallelamente avevano sostenuto i quesiti referendari per l'abrogazione della medesima legge, meno l'Emilia-Romagna. Al giudizio hanno potuto prendere parte, in difesa della legge, non solo il Governo (attraverso l'Avvocatura generale dello Stato), ma anche le Regioni Lombardia, Piemonte e Veneto: fatto assai peculiare rispetto alla pregressa interpretazione delle regole processuali.

Nonostante la mole degli atti e l'affollamento delle parti, con sforzi – si può immaginare – non ordinari soprattutto del relatore Giovanni Pitruzzella e del

2 Tutta la documentazione parlamentare citata è reperibile nei siti istituzionali del Parlamento (www.parlamento.it: in particolare gli atti delle Commissioni per le questioni regionali e per l'attuazione del federalismo fiscale, che hanno natura bicamerale) e delle due Camere (www.senato.it, www.camera.it), dove pure è registrato l'iter parlamentare della legge n. 86 del 2024 (XIX Legislatura, Atto Senato n. 615 e Atto Camera n. 1665).

3 Nota 22 maggio 2024, nel relativo sito istituzionale (www.chiesacattolica.it).

4 Qui ci si limita a menzionare le primissime trattazioni (Antonini, 2000; Morrone, 2007), alcune opere collettanee (Arabia, Iacoviello, Napolitano, 2020; Bertolino, Morelli, Sobrino, 2020; Cosulich, 2021; Coduti, 2022) e monografie (Giroto, 2019; Violini, 2021). Dopo di che, si terrà conto soprattutto di contributi più recenti, coevi alla legge n. 86 del 2024, al suo esame parlamentare e al giudizio di legittimità costituzionale.

suo staff, il Collegio presieduto da Augusto Barbera è riuscito a pronunciarsi circa tre mesi dopo la presentazione dei ricorsi. Lo ha fatto con una sentenza «molto articolata e complessa», «di straordinario rilievo» e «di portata storica» (Cheli, 2024, 1): oltre 80 fitte pagine di Gazzetta Ufficiale⁵, un dispositivo finale in 52 punti, con 14 dichiarazioni di illegittimità di un numero ancora più elevato di disposizioni, oltre a 3 pronunce di rigetto interpretativo⁶ di ancora altre disposizioni.

I dati quantitativi incorniciano due rilievi qualitativi. In primo luogo, a fronte di un'operazione di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., potenzialmente molto ambiziosa, la Corte costituzionale interviene con una sentenza a propria volta tutt'altro che minimalista: piena di costruzioni interpretative, nient'affatto tutte scontate; densa di premesse teoriche, alcune non di immediata comprensione in tutta la loro portata apparentemente ampia (come la distinzione tra differenziazione «*ex parte principis*» ed «*ex parte populi*», o la «prospettiva generativa» dell'autonomia territoriale dopo il 2001). Insomma, un vasto lavoro volto a irreggimentare i futuri sviluppi su un fronte ritenuto, evidentemente, cruciale – apprezzamento quest'ultimo, del tutto condivisibile, anche per le ragioni che si chiariranno via via di seguito.

In secondo luogo, per effetto di questa sentenza-trattato, la legge n. 86 del 2024 resta sì in vigore, ma la sua attuazione in gran parte è giuridicamente preclusa in assenza di ulteriori interventi legislativi. Forse, in teoria, qualche scampolo di attuazione potrebbe anche avvenire prima, ma comunque non senza profondi ripensamenti.

Di tutto ciò, in questa sede, si considereranno solo alcuni limitati profili,

⁵ 1^a serie speciale, 4 dicembre 2024, n. 49, pp. 31-115.

⁶ Per rigetto interpretativo si intende una dichiarazione di infondatezza dei dubbi di legittimità sollevati dinanzi alla Corte, a condizione che delle disposizioni in esame si dia una specifica interpretazione costituzionalmente orientata, indicata nella motivazione della sentenza («nei sensi di cui in motivazione»).

accomunati dai seguenti caratteri: l'impatto immediato sia sulla legge così come era, sia sugli eventuali sviluppi futuri; l'inerenza a temi di interesse comune per il diritto e l'economia pubblica. Per il resto, si rinvia alle sintesi e analisi dottrinali⁷.

Non senza un'ulteriore sottolineatura preliminare, relativa a un punto processuale (§§ 4.3 e 8.1). In sintesi: secondo la Corte, ogni regione è legittimata a impugnare in via diretta, per travalicamento dei confini posti dall'art. 116, terzo comma, Cost., non solo le normative generali per l'attuazione di questa disposizione (come la legge n. 86 del 2024), ma anche ogni eventuale singola legge di differenziazione riguardante un'altra regione. Ciò perché è in gioco l'eguaglianza – la Corte si spinge a dire: «la *par condicio*» – fra tutte le regioni, «ricavabile dagli artt. 5 e 114 Cost.». Non era una conclusione scontata, ma un risultato è chiaro: ogni futura legge sulla differenziazione nascerà già esposta al rischio di ricorso immediato. Possibilità che si aggiunge a quella che le stesse leggi arrivino al giudizio di Palazzo della Consulta in via incidentale, ove mai i loro atti di applicazione vengano a formare oggetto di un giudizio cd. comune (ad es. amministrativo, civile, tributario).

È questa la spada di Damocle che continua a incombere su ogni prospettiva di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., anche se le prospettive di un'abrogazione referendaria sono state dissipate da due decisioni della Corte di cassazione⁸ e, di nuovo, della Corte costituzionale⁹, le quali certamente saranno oggetto di serrate ed estese analisi giuridiche, ma non in questa sede.

⁷ Per tutti cfr., a prima lettura, Buzzacchi, 2024; da un punto di vista economico, con qualche dubbio interpretativo su alcune statuizioni finanziarie, Rossi, Zanardi, 2024. Altri commenti si aggiungono di giorno in giorno. Si segnala in proposito la prossima pubblicazione di Buzzacchi, 2025; nonché, da parte della Fondazione ASTRID, di un volume sullo stato complessivo del regionalismo in Italia.

⁸ Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 12 dicembre 2024: ha fermato il corso del quesito abrogativo parziale.

⁹ Sentenza di inammissibilità del quesito abrogativo totale, al momento solo annunciata con comunicato stampa del 20 gennaio 2025.

3. Come siamo arrivati a questo punto

Qualunque cosa il futuro riservi all'art. 116, terzo comma, Cost. e alla sua attuazione, c'è di che rimanere delusi. La disposizione è in vigore da quasi un quarto di secolo. Per molti anni è stata negletta, ma è al centro dell'attenzione almeno dal 2017 (vedi oltre). Di recente, sembrava che si fossero fatti passi avanti nel senso di una sua attuazione condivisa: attraverso l'idea di una legge generale, che ponesse opportuni raccordi tra i singoli scenari di differenziazione e il sistema complessivo; in particolare, attraverso l'anteposizione della determinazione dei LEP a ogni devoluzione di funzioni e risorse. In quest'ultimo senso si era mosso lo stesso Governo Meloni nella sua prima legge di bilancio¹⁰. Quando però il primo provvedimento di attuazione è stato intavolato, nonostante tutto, non si è riusciti a non impegnarsi nel groviglio descritto. Come è stato possibile? Lasciando da parte ogni riflessione politica, è possibile tratteggiare brevemente tre ragioni essenziali.

In primo luogo, in una riforma problematica come quella del Titolo V, l'art. 116, terzo comma, Cost. è sicuramente una delle disposizioni più afflitte da difetti di scrittura e impianto giustamente ritenuti «evidenti» (Morelli, 2020, 607) e da conseguenti incertezze procedurali e sostanziali (catalogate, con equilibrate ipotesi di soluzione, in Tarli Barbieri, 2024). Una cronaca particolareggiata della sua genesi mette in luce aspetti sorprendenti. Ad esempio, poco o nessun approfondimento fu dedicato alla selezione delle materie suscettibili di differenziazione. Addirittura, quando il contenuto della – allora lettera *m*), oggi – lettera *n*) dell'art. 117, secondo comma, Cost. mutò dall'iniziale «istruzione universitaria» all'attuale «norme generali sull'istruzione», nessuna modifica vi fu al segmento dell'art. 116, terzo comma, Cost. che a quella

10 Art. 1, commi da 791 a 801-*bis*, della legge n. 197 del 2022.

lettera faceva riferimento (Gori, 2023, 79). In questa maniera così irriflessa è entrata nel campo della differenziazione una delle materie più problematiche¹¹. Talmente equivoco, indeterminato e ampio, quanto a potenziale portata ed effetti, fu il risultato del lavoro di revisione costituzionale sul punto, che – è d’obbligo ricordarlo – nel primo commento organico alla riforma un osservatore equilibrato e sapiente come Leopoldo Elia (2001) arrivò a sospettare la radicale incostituzionalità.

Su una base così infida ogni eventuale passo attuativo avrebbe dovuto ispirarsi a estrema prudenza. Invece – e in secondo luogo – nelle iniziative di attuazione ben presto sono emersi atteggiamenti massimalisti da parte delle regioni interessate. Bastino quattro rilievi:

1) Anzitutto, si considerino i referendum regionali che, nel 2017, fecero da preludio alle iniziative di Lombardia e Veneto. Quest’ultimo intendeva proporre ai propri elettori non uno, ma cinque quesiti. Tutti furono contestati dal Governo, solo uno superò il vaglio della Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015): quello che interrogava gli elettori se volessero «che alla Regione del Veneto [fossero] attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia». Basterebbe però rileggere gli altri (riportati nella sentenza citata) per capire quali rivendicazioni finanziarie, raccolte sotto la formula ambigua del cosiddetto “residuo fiscale”, abbiano segnato il dibattito sin dall’inizio¹², e come una delle spinte principali del processo sia consistita nel desiderio, soprattutto

11 Tanto che, ad es., Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, 2022, 15, raccomandava di espungere questa materia dal campo di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., perché il relativo trasferimento avrebbe posto «problemi politici, sindacali, finanziari, tributari quasi insormontabili, con un quasi sicuro aumento dei costi di sistema sia per le Regioni destinatarie del trasferimento, sia per lo Stato».

12 Non è possibile dare conto del concetto del residuo fiscale e delle incertezze che lo circondano (cfr. ad es. in sede economica Arcano, Capacci, Galli, 2024; in sede giuridica Buzzacchi, 2023, 36). Ci limita a sottolineare un aspetto delle due indagini conoscitive della Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2018 e 2022: nella prima (28, 31), il nodo del residuo fiscale era in primo piano; nella seconda (44) spariva. Ma la dottrina, almeno quella giuridica, ha continuato a vederlo ben presente sullo sfondo: ad es., tra i critici, cfr. Staiano, 2023, 105, Viesti, 2024, 57; tra gli apologeti, Giovanardi, 2023, 7 nota 13 (con rinvio a Id., Stevanato, 2020, 39).

da parte del Veneto, di competere ad armi pari con le vicine Regioni speciali. Del tutto esplicito, anche di recente, uno degli storici difensori del Veneto in questo processo: richiamando una tradizione che rimonterebbe ai «principi informatori delle istituzioni della Serenissima e viennesi», osservava come l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. fosse intesa a «porre rimedio alle infelici conseguenze, ricadenti in particolare sulle comunità facenti parte di Comuni veneti confinanti con le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige, discriminate a causa del carattere ordinario dell'autonomia, per ciò solo accreditata di significative minori risorse» (Bertolissi, 2024, 61, 64). Ciò – sia detto per inciso – è comprensibile da un'ottica particolaristica, ma trascura di valutare criticamente la condizione delle regioni speciali e di chiedersi se essa sarebbe sostenibile, ove mai fosse riprodotta su più larga scala (Bordignon, Neri, Rizzo, Secomandi, 2023, § 5).

2) I primi accordi preliminari, sottoscritti nel febbraio 2018¹³, potevano sembrare più misurati e rassicuranti: riguardavano solo un pugno di materie e, per ciascuna di esse, solo alcune funzioni. Eppure, alcuni dei punti toccati erano strategici e, per la vaghezza delle formule (almeno, nei termini resi di pubblico dominio), destavano perplessità. Ad esempio, in materia di salute era prevista una non meglio specificata «maggiore autonomia nell'espletamento delle funzioni attinenti al sistema tariffario, di rimborso, di remunerazione e di compartecipazione», oltre che una «maggiore autonomia legislativa, amministrativa e organizzativa in materia di istituzione e gestione dei fondi

13 Queste sono tuttora le uniche intese consultabili nella pagina dedicata del Dipartimento per gli affari regionali (www.affariregionali.it – autonomia differenziata). Cosa di per sé piuttosto singolare considerato che il negoziato è andato ben oltre e ha toccato temi di grande rilievo pubblico, i quali, come si vedrà, avrebbero beneficiato e beneficerebbero di un dibattito ampio e trasparente, anche scientifico. È uno dei punti su cui non si può non dare ragione a uno dei critici più risoluti di tutto il processo: Viesti, 2024, 53 (dove si ricapitolano, con riferimenti alla bibliografia anteriore, le molte e strutturate censure rivolte dall'autore medesimo ai progetti di differenziazione degli ultimi anni).

integrativi»¹⁴. Altre previsioni riguardavano poi la disciplina dell'attività libero-professionale intramuraria e la facoltà di assumere medici non specializzati. Orbene, come è stato osservato, «non sarebbe difficile scorgere nella combinazione» di tutto ciò «la possibile costruzione di un sistema “a doppio pilastro” assai squilibrato, nel quale la qualità dei servizi e delle prestazioni rese dalla componente pubblica sarebbe inevitabilmente recessiva rispetto a quella realizzabile all'interno del settore privato» (Balduzzi, Servetti, 2019, 12; Pitino, 2024, 760). Qualunque cosa si pensi della capacità di un modello del genere di garantire i livelli essenziali di assistenza (coperti dall'art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.) e della praticabilità, senza troppi contraccolpi, di una transizione siffatta, sicuramente essa rappresenterebbe un cambiamento radicale, con risvolti sul modo stesso di concepire l'attuazione dell'art. 32 Cost. Questo è il punto: anche le previsioni dei primi accordi, apparentemente scarse e circoscritte, si rivelavano tutt'altro che timide, a leggerle in tutta la loro portata potenziale.

3) In ultima analisi, si poteva pensare che tutto sarebbe dipeso dal grado di affrancamento previsto per le regioni, nelle intese, dalla legislazione statale e dai suoi principi fondamentali, ad esempio per la tutela della salute. Eppure, nemmeno su questo le intese preliminari davano certezze. Se ne considerino le versioni concordate nel febbraio 2019¹⁵. Solo quella dell'Emilia-Romagna prevedeva una clausola generale di garanzia (art. 2, comma 3) che subordinava l'esercizio di tutte le competenze al rispetto, tra l'altro, «dei principi generali dell'ordinamento giuridico» e «dei principi fondamentali espressamente richiamate nelle disposizioni contenute nel Titolo II» dell'intesa (ossia,

14 Si vedano le formule riportate negli allegati «salute» degli accordi firmati con la Regione Emilia-Romagna (ivi, artt. 3 e 8), Lombardia (ivi, artt. 3 e 7) e Veneto (ivi, artt. 4 e 7)

15 In “Osservatorio sulle fonti”, n. 1/2019, si trovano i tre testi raffrontati tra loro. Riguardavano, in realtà, solo la parte generale delle intese di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

nelle sezioni dedicate alle singole competenze). Era già una clausola debole¹⁶, ma nondimeno all'epoca il DAGL (2019, 8) ne raccomandò l'inserimento in tutte le intese, «opportunamente integrat[a] con il riferimento a tutti i limiti, costituzionalmente previsti, per l'esercizio delle funzioni legislative e amministrative». Evidentemente, il problema dei limiti alle competenze da trasferire era avvertito come reale (del resto, in dottrina, vedi già Girotto, 2019, 119).

4) Quanto poi al novero delle competenze da trasferire, con il tempo esso si è dilatato, amplificando di conseguenza il potenziale impatto del processo con tutti i suoi problemi (anche in questo pare fondata la preoccupazione di Viesti, 2024, 56). La circostanza è notoria ed è circolata nel dibattito politico e nelle notizie di stampa: ad esempio, pochi mesi fa una testata veneta ha pubblicato il dossier (lungo 91 pagine) con le richieste della Regione¹⁷, estese in effetti a tutte le materie costituzionalmente previste, con articolati elenchi delle funzioni da trasferire. Se si considera come uno dei primi studiosi del tema avesse raccomandato, per superare il vecchio regionalismo dell'uniformità, «un processo graduale di allocazione asimmetrica delle competenze» (Antonini, 2000, 3), non può non stupire sia il novero esteso degli ambiti materiali a cui aspiravano i territori candidati, sia la sovrapponibilità e l'allineamento dei relativi elenchi, che dava luogo paradossalmente a una «rinnovata uniformità» (Buzzacchi, 2023, 25). Ben vero che la legge n. 86 del 2024, di per sé, nulla dice sulla portata dei processi devolutivi che possono farle seguito; e che, come hanno osservato i suoi difensori (Giovanardi, 2023, 3, sulla scorta di Bertolissi), tali processi sarebbero dovuti passare attraverso un negoziato con

16 Non ripeteva nemmeno tutti i limiti tipici della potestà primaria delle regioni speciali, i quali includono tra l'altro le cd. norme nazionali di grande riforma economica e sociale. Menzionava, sì, i principi fondamentali – si intende di cui all'art. 117, terzo comma, Cost. – ma solo se e in quanto espressamente richiamati nell'intesa, con esclusione di tutti gli altri non menzionati, compresi ovviamente quelli che avrebbero preso forma in seguito.

17 *Il dossier sull'Autonomia: tutte le richieste del Veneto*, nella versione online de *Il Corriere del Veneto*, 17 ottobre 2024.

il Governo e, in quella sede, un confronto con le amministrazioni centrali. Tuttavia, sulla carta, per quanto giuridicamente disponeva, la legge non escludeva attuazioni massimaliste e le circondava di garanzie, di cui sono ormai ufficialmente acclamate fragilità e limiti.

In terzo e ultimo luogo, tutto questo è avvenuto in un contesto in cui l'esperienza complessiva del regionalismo italiano e l'attuazione del Titolo V, compresa la realizzazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali sono in crisi (Mangiameli, 2024, 117; Tarli Barbieri, 2024, 82; ma è rilievo diffuso, non da oggi). Ciò, da un lato, presta un argomento politico importante a favore delle regioni che, più fiduciose nelle proprie capacità di governo e amministrazione, hanno cercato di utilizzare l'art. 116, terzo comma, Cost. come strumento per esprimerla: quasi che fosse un lungo percorso di aggiramento del centralismo espresso dalla classe politica nazionale (Mangiameli, 2024, 160). Dall'altro, però, crea il paradosso di una differenziazione, anche finanziaria, che si vuole realizzare, solo per alcuni, prima del modello di base, valido per tutti: problema stigmatizzato da buona parte della dottrina giuridica (vedi oltre, § 8).

4. Dalle materie alle funzioni

Contro ogni velleità di devoluzioni in blocco e a tappeto, la dottrina giuridica – compresa quella non pregiudizialmente contraria al progetto ora in esame – da tempo aveva avvertito a non confondere “materie” e “funzioni”, nell'interpretazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Questa disposizione, correttamente intesa, non prevede la devoluzione delle “materie” elencate, bensì l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»

concernenti le stesse materie: dunque, l'attribuzione di "funzioni" ben determinate, identificate singolarmente, senza escludere ovviamente che potessero essere anche più di una in una singola materia, o ambito organico ad essa interno. Dovendosi procedere a una selezione di tali funzioni, era logico pensare a una motivazione sul perché la regione ritenesse di poterle esercitare meglio (ASTRID, 14); come pure chiedersi quali materie, ambiti o funzioni non si prestassero affatto alla differenziazione, per una varietà di ragioni che comprendono i caratteri strutturali delle funzioni stesse, i vincoli costituzionali sostanziali o l'intimo intreccio con funzioni statali non devolvibili (Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, 3). Richiami in tal senso sono risuonati nel corso delle audizioni (Luciani, 2023, 93; Staiano, 2023, 105) e ancora all'indomani dell'approvazione della legge (Cortese, 2024, 73), riecheggiando le considerazioni di teoria economica sui criteri di scelta delle funzioni da trasferire (Bordignon, Rizzo, Turati, 2023, § 2; Cerniglia, 2024, 288, 297). Del resto, già il primo studio sul regionalismo differenziato aveva ammonito che il distacco dall'uniformità sarebbe stato un processo complesso, condizionato da fattori molteplici, compresa la necessità di identificare una dimensione ottimale che bilanciassero i modelli regionali di sviluppo con il peso delle economie di scala e con le stesse incertezze del profilo degli enti regionali (Antonini, 2000, 8).

Su tutto ciò insiste, ora, la sentenza n. 192 del 2024, laddove, in nome del principio di sussidiarietà, predica un giudizio di adeguatezza sull'allocazione di ciascuna funzione legislativa o amministrativa, da intendere come «insieme circoscritto di compiti omogenei affidati dalla norma giuridica ad un potere pubblico e definiti in relazione all'oggetto e/o alla finalità» (§ 4.1). Di tale giudizio sono enunciati i criteri (§ 4.2) in termini di efficacia ed efficienza, equità, responsabilità, con una particolare enfasi sugli elementi economici,

compresa la considerazione di *spill-over* negativi, barriere alla concorrenza, economie di scala, interdipendenze tra funzioni. Sono anche identificate le materie in cui la differenziazione è non di per sé preclusa, ma particolarmente difficile, sicché occorrerebbero per essa motivazioni stringenti da assoggettare a uno scrutinio severo (§ 4.4). In gran parte, l'identificazione di queste materie passa attraverso il loro rilievo in ambiti più vasti delle singole regioni, tipicamente sovranazionali o internazionali. Per l'istruzione il discorso è, invece, schiettamente ancorato a ragioni costituzionali e sostanziali, laddove si sottolinea l'«intima connessione» tra l'architettura dei cicli di istruzione e dei programmi di base, da un lato, e, dall'altro, niente meno che il «mantenimento dell'identità nazionale».

Dunque, in tutte le materie (LEP e no-LEP), le eventuali iniziative regionali e intese devono «essere precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico (come, peraltro, suggerito dalla Banca d'Italia nella memoria depositata il 27 marzo 2024 nel corso dell'audizione davanti alla I Commissione, Affari costituzionali, della Camera dei deputati)» (§ 4.3). Si tratta, ora, di mettere a punto queste metodologie: è uno dei più importanti compiti a casa impartiti dalla Corte costituzionale alla comunità degli studiosi di economia, diritto e politiche pubbliche. Si tratta, poi, di costruire le sedi istituzionali in cui queste metodologie dovranno essere applicate, e le loro applicazioni soggette a controllo. Non è detto che, a questo scopo, occorran necessariamente nuovi interventi legislativi formali. Potrebbero bastare iniziative istituzionali strutturate in altra veste, destinate poi a confluire nella documentazione sulle singole intese e nei lavori parlamentari per la loro approvazione. Certamente, però, bisognerà mettere a punto criteri e dati sufficientemente condivisi e trasparenti. A maggior ragione qualora si

dovesse non solo giustificare il trasferimento di una determinata funzione, ma anche porre le basi per determinare, per essa, livelli essenziali e costi standard: anche su questi aspetti la sentenza contiene statuizioni importanti, alle quali sono dedicati i prossimi due paragrafi.

5. Livelli essenziali

Di sicuro interventi legislativi saranno necessari per riparare la breccia più imponente aperta dalla sentenza nella legge n. 86 del 2024: l'azzeramento dei tre meccanismi per la determinazione dei livelli essenziali, vale a dire la delega legislativa generale conferita dalla stessa legge (§ 9.2), la previsione di d.P.C.m. per il successivo aggiornamento dei decreti attuativi della delega (§ 13.2), la conferma interinale delle previsioni di cui alla legge di bilancio per il 2023 (§ 13.3)¹⁸. Il tutto a fronte della permanenza della regola per cui l'attribuzione di condizioni particolari di autonomia è subordinata, appunto, dalla determinazione dei livelli essenziali nella legislazione vigente o attraverso le procedure di cui sopra, ora annullate (legge n. 86 del 2024, art. 1, comma 2).

Dunque, per il momento, la paralisi è totale, quantomeno nelle materie in cui i LEP siano ancora da definire compiutamente. Il lavoro del Comitato scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei LEP (CLEP) è fatto salvo (§ 9.2), ma solo nella sua valenza meramente preparatoria, la quale ovviamente va valutata alla stregua del giudizio che si dia sul grado di conclusione delle relazioni depositate e dei loro contenuti¹⁹: aspetto che non può

¹⁸ Precisamente, in proposito la Corte costituzionale ha annullato le previsioni della legge di bilancio, a partire dall'entrata in vigore della legge n. 86 del 2024 (dispositivo, punto 14).

¹⁹ I lavori del CLEP, presieduto da Sabino Cassese, non sono stati esenti da difficoltà e divisioni. Tra l'altro, sono stati segnati dalle dimissioni del Governatore della Banca d'Italia (lettera del 10 ottobre 2023) e, prima, di quattro autorevoli membri del Comitato (Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo, Alessandro Pajno;

essere approfondito in questa sede, come non possono esserlo tutte le affermazioni assai rilevanti della Corte sui LEP e le loro matrici teoriche.

Per quanto qui interessa, le indicazioni principali della sentenza, parafrasate e riassemblate in ordine logico, sembrano queste. In primo luogo, la Corte distingue il «nucleo minimo» dai livelli essenziali dei diritti, mettendo in luce alcuni caratteri di questi ultimi.

Il «nucleo minimo» (§ 14):

- 1) deriva direttamente dalla Costituzione;
- 2) è vincolante nei confronti di tutti i pubblici poteri, compresa la legge statale;
- 3) prescinde da considerazioni di ordine finanziario.

Invece, i livelli essenziali:

- 1) «implicano una delicata scelta politica, perché si tratta – fondamentale – di bilanciare uguaglianza dei privati e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie e anche i diversi diritti fra loro» (§ 9.2), ben potendosi assicurare, per ciascun diritto, standard di tutela superiori al minimo costituzionalmente necessario (§ 14);
- 2) costituiscono «un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione» (ibid.);
- 3) presentano molteplici profili di rilievo economico: da un lato, come si è appena detto, la loro determinazione implica anche decisioni di politica economica e finanziaria; dall'altro lato, però, una volta che siano

lettera del 26 giugno 2023, in “ASTRID online”). In sede scientifica, particolarmente incisiva è la critica di uno dei componenti dello stesso CLEP, il quale in sostanza ha lamentato i limiti di tempo e metodo imposti ai lavori, che sono parsi intesi a fare più da volano che da contrappeso al parallelo lavoro per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.: Tondi della Mura, 2024. Sinora, risulta pubblicato (nel sito del Dipartimento per gli affari regionali) solo il rapporto del CLEP in data 30 ottobre 2023 (non ancora quello, del quale pure si ha notizia, del 2024). Un quadro di sintesi sui LEP anche in UPB, 2024, 5.

stati fissati, oltre a rappresentare una soglia di servizio che deve essere rispettata dagli enti territoriali, conferiscono a questi ultimi il «diritto di ricevere le necessarie risorse, ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost.» (§ 15.2) e, correlativamente, fondano «il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento», anche attraverso misure perequative (§ 14).

Se ne possono trarre indicazioni, sia pure non definite in tutti i particolari, in merito a questioni come quelle se la definizione dei livelli essenziali debba avvenire secondo una logica *top-down* o *bottom-up* (UPB, 2024, 27; Poggi, 2024, x, testimonia le discussioni al riguardo in seno al CLEP, e la ricerca di una soluzione intermedia), o se essi rappresentino indicatori di *input* o *output* (una delle ambiguità della legge n. 86 del 2024: Bordignon, Rizzo, Turati, 2023, § 4). Evidentemente, prevale la dimensione dell'*output* in termini di prestazioni e servizi. Le considerazioni finanziarie hanno anch'esse rilievo al momento della determinazione dei LEP: il bilanciamento incorpora pure il tema delle risorse disponibili. Una volta che la determinazione sia avvenuta, però, prende forma un vero e proprio vincolo di finanziamento, che si innesta nella teoria delle spese costituzionalmente necessarie che la stessa Corte sta sviluppando nella propria giurisprudenza (Rivosecchi, 2024, 11).

Di sicuro, c'è un richiamo alla politica. Essa non può abdicare alle proprie responsabilità mediante deleghe surrettizie alla tecnica (un altro dei vizi sotterranei del lavoro del CLEP e della Commissione tecnica per i fabbisogni standard, secondo Tondi della Mura, 2024, 213, 216, 220 ma *passim*; vedi anche Cerniglia, 2024, 295). Per converso, i depositari del sapere scientifico sono richiamati al dovere di tenere sempre ben presente i confini tra il proprio ruolo e quello della politica, e di non avallare la fuga di quest'ultima dalle proprie responsabilità.

Quale rapporto esiste tra i livelli essenziali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettere *m*), e il terzo comma dell'art. 116 Cost.? Nel dibattito erano state espresse le opinioni più variegate. Ad es. alcuni ritenevano il rapporto insussistente: sia fautori della legge n. 86 del 2024 (Giovanardi, 2023, 8; Bertolissi, 2023, 73, e 2024, 67), sia critici (ad es. Mangiameli, 2024, 126; Morrone, 2024, 227). All'opposto, secondo altri nessuna differenziazione sarebbe stata possibile, in alcun ambito, prima che i livelli essenziali fossero stati definiti in tutte le materie, e ciò principalmente per assicurare la disponibilità delle risorse necessarie a sovvenzionarli in tutto il Paese (ad es. ASTRID, 2023, 34, 37). La Corte costituzionale prende una posizione intermedia: «nel momento in cui il legislatore statale conferisce una maggiore autonomia a una determinata regione, con riferimento a una specifica funzione, che implica prestazioni concernenti diritti civili o sociali, [deve] previamente determinare uno standard uniforme di godimento del relativo diritto in tutto il territorio nazionale»; è in questo senso che «[l]a determinazione dei LEP (e dei relativi costi standard) rappresenta il necessario contrappeso della differenziazione, una “rete di protezione” che salvaguarda condizioni di vita omogenee sul territorio nazionale» (§ 14.1). Dunque, la pregiudizialità sussiste; non ha carattere globale, ma si riferisce alle singole funzioni (e alle relative differenziazioni); la sua ragione è principalmente sostanziale (garantisce il perdurare di una certa uniformità di contenuto dei diritti) e secondariamente anche finanziaria (garantisce il finanziamento al costo standard delle attività onerose per l'erogazione delle prestazioni, che formano il contenuto dei diritti).

A quest'ultimo aspetto se ne salda un altro. Sulla base delle conclusioni del CLEP, la legge n. 86 del 2024 (art. 3) aveva tracciato una grande dicotomia: in alcune materie i livelli essenziali vengono in rilievo, in altre no. La Corte reinterpretava la distinzione, ne cambia la portata e rende più complessa la sua

applicazione: nessuna materia si può considerare no-LEP in via astratta, radicale e definitiva; in ogni materia possono emergere profili che chiamano in causa diritti. Dunque, «nel momento in cui il legislatore qualifica una materia come “no-LEP”, i relativi trasferimenti non potranno riguardare funzioni che attengono a prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Se, invece, lo Stato intende accogliere una richiesta regionale relativa a una funzione rientrante in una materia “no-LEP” e incidente su un diritto civile o sociale, occorrerà la previa determinazione del relativo LEP (e costo standard)». La linea non passa più lungo i confini delle materie (o ambiti ad esse interni), ma tra funzione e funzione; si fa più sottile, serpeggiante e laboriosa da afferrare.

Molto altro vi sarebbe da dire su molte questioni di grande interesse per il diritto pubblico: con quali fonti si possano stabilire, o meno, i livelli essenziali; quale sia il ruolo rispettivo del Parlamento e dell'esecutivo; con quale grado di specificità si debba procedere; come debba essere coinvolta la Conferenza Stato-Regioni ecc. Tali questioni sono state agitate nel giudizio e si sono rivelate decisive per l'esito di illegittimità costituzionale (salvo l'ultima, che è rimasta assorbita nella sentenza, pur in presenza di precedenti alquanto chiari invocati dalle ricorrenti). Qui non c'è spazio per occuparsene, come pure non ce n'è per i – pur importantissimi – doveri di garanzia a valle della determinazione dei livelli essenziali: non solo il finanziamento, ma il monitoraggio della loro effettiva garanzia e, se del caso, gli interventi sostitutivi o addirittura risolutivi dei regimi di particolare autonomia.

Può essere che su questo si torni nel prossimo futuro, ove trovasse conferma quanto annunciato di recente dal Ministro per gli affari regionali al Senato, e cioè che il Governo è al lavoro per la definizione di un disegno di legge delega in materia di livelli essenziali, che, «sulla base delle indicazioni della Corte, tenga conto delle peculiarità delle singole materie attraverso l'individuazione

di specifici principi e criteri direttivi» (XIX Legislatura, 260^a seduta, 9 gennaio 2025, resoconto stenografico, p. 36).

6. Dal fabbisogno storico a quello standard

Si è già detto dell'enfasi posta dalla Corte costituzionale sull'efficienza, come criterio guida per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., e sul rilievo attribuito, nella garanzia dei livelli essenziali, ai costi standard delle prestazioni come parametro per la quantificazione delle risorse necessarie. Nel dibattito anteriore, in realtà, quando si era discusso delle risorse da trasferire insieme alle eventuali funzioni differenziate, le posizioni erano state variegate: in sede politica, inizialmente sembrava prevalere l'idea di avviare i trasferimenti subito sulla base della spesa storica (Governo Conte I), mentre in seguito si ritenne preferibile calcolare preliminarmente i costi standard (Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2022, 47). Tra i fautori dell'autonomia differenziata (Giovanardi, 2023, 10) si era osservato che tale ultima operazione sarebbe stata superflua, negli ambiti in cui la spesa statale per una determinata funzione da devolvere era già ripartita in modo relativamente omogeneo: in tal caso, si supponeva, i fabbisogni standard non si sarebbero allontanati molto da quelli storici, salva l'eventualità che questi ultimi rispecchiassero sottofinanziamenti o inefficienze.

Su questo aspetto interviene, con aspetti di significativa creatività giudiziaria, la Corte costituzionale (§ 22.1), portando in primo piano il nesso tra costi standard ed efficienza. Da un lato, è assolto dalle censure il principio dell'invarianza finanziaria dei trasferimenti: uno dei capisaldi della legge n. 86 del 2024 (della cui effettiva affidabilità, quando si tratterà di realizzarlo, si

dubita: Buzzacchi, 2024, 16). Dall'altro lato, però, la Corte affonda il colpo: la differenziazione «non dovrebbe aumentare la spesa pubblica ma dovrebbe o ridurla o mantenerla inalterata, nel quale ultimo caso la gestione più efficiente si tradurrà in un miglioramento del servizio». Dunque, «il criterio da seguire per finanziare le funzioni trasferite dovrebbe considerare il costo depurato dalle inefficienze (come può essere il costo e fabbisogno standard, da applicare se la funzione attiene ad un LEP)». Ciò «esclude il riferimento alla spesa storica per il finanziamento delle funzioni trasferite, richiedendo la rimozione delle eventuali inefficienze che si annidano nella stessa». Qualche margine di elasticità c'è, ma ridotto: «[s]e l'intesa ha ad oggetto più funzioni, l'invarianza finanziaria andrà valutata rispetto al complesso delle funzioni trasferite»²⁰. Inoltre, questo discorso vale per tutte le funzioni, comprese quelle no-LEP (§ 27): anche ad esse si applica la costruzione giurisprudenziale dell'efficienza come canone fondamentale di differenziazione.

Complessivamente, questi passaggi sottolineano il rilievo strategico della determinazione dei fabbisogni standard: operazione, è stato detto, tecnicamente problematica, «senza un aggancio a specifiche prestazioni da fornire ai cittadini» come i LEP (Rossi, Zanardi, 2024). A maggior ragione, allora, l'attenzione su questi fronti dovrebbe rimanere alta, qualora il processo politico di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. riprendesse slancio.

20 Peraltro, si potrebbe discutere della coerenza di questo rilievo: se, in ipotesi, la spesa storica per una funzione incorpora e nasconde sacche di spreco, inefficienza e inefficacia (anche in termini di risposta inadeguata ai bisogni del territorio), non si capisce in quale modo i criteri di efficienza ecc. siano rispettati, per il solo fatto che tali difetti sono compensati dalla gestione virtuosa in altri ambiti.

7. Le compartecipazioni e la loro rigidità

Un altro aspetto cruciale della legge n. 86 del 2024 era la previsione delle compartecipazioni, come fonte di finanziamento delle funzioni devolute, accompagnate da un sistema di riallineamento annuale tra fabbisogno e gettito. Sul primo versante, la Corte ritiene plausibile la scelta delle compartecipazioni (con gli argomenti esposti al § 22.3). Sul secondo versante, però, la Corte, caduca il meccanismo di cui all'art. 8, comma 2, della legge n. 86 del 2024. Esso demandava a una apposita commissione paritetica (composta da rappresentanti dello Stato e della singola regione) il compito di monitorare periodicamente l'allineamento tra fabbisogno e gettito delle compartecipazioni e di proporre le variazioni delle aliquote eventualmente necessarie.

Era un meccanismo strategico (Gori, 2024, 274; Viesti, 2024, 57). Su di esso si faceva affidamento per mantenere una correlazione più stretta tra risorse e funzioni, diversamente da quanto è accaduto nell'esperienza delle regioni speciali (vedi più dettagliatamente Rivosocchi, 2024, 17): tra l'altro, per assicurare che l'eventuale surplus di gettito non fosse trattenuto dalla singola regione senza giustificazioni legate alla necessità di finanziare le funzioni acquisite. Invero, il trattenimento del surplus era uno degli scopi perseguiti dalla Regione Veneto (Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2022, 51), esplicitamente argomentato dai suoi difensori (Giovanardi, 2023, 13, 15). Nondimeno, da più parti erano stati segnalati i rischi che, per questa via, avrebbero corso la sostenibilità del sistema: UPB, 2019, 9; Banca d'Italia, 2024, 8; Pisauro, 2023; Staiano, 2023, 114. Tuttavia, mentre prendeva forma nei lavori parlamentari, questo meccanismo attirava anche critiche (Zanardi, 2023, 3; Poggi 2024, xii; Bordignon, Rizzo, 2024; Cerniglia, 2024, 296; Morrone, 2024, 232): appariva frammentato tra le varie commissioni parite-

tiche, privo di un sufficiente coordinamento nazionale, svincolato da criteri operativi espliciti, carente di meccanismi idonei a superare l'eventuale dissenso regionale (e il conseguente stallo della commissione paritetica).

Nella sentenza n. 192 del 2024 il meccanismo cade per una ragione che non attiene all'eventualità del surplus, bensì a quella inversa (che pure era stata considerata nei dibattiti: ad es. UPB, 2019, 9) del deficit di gettito delle compartecipazioni rispetto al fabbisogno. La base del ragionamento, anche qui alquanto creativo, è sempre il principio di efficienza: premesso che i fabbisogni, sui quali vanno tarate le compartecipazioni, sono quelli standard, la regione che riceve una determinata compartecipazione deve in sostanza farsela bastare, dimostrandosi capace di gestire la funzione in modo efficiente ed efficace, e non può «disporre di una sorta di “paracadute” finanziario annuale» (§ 22.3). «Ciò [...] non esclude la possibilità, in via straordinaria, di forme di aggiustamento delle compartecipazioni, ma queste dovranno essere regolate dalla legge rinforzata e non potranno che avvenire all'interno di un trasparente processo che coinvolga anche il Parlamento» (ibid.). In sostanza, le compartecipazioni sono cristallizzate nelle intese e nelle relative leggi di approvazione e, senza una modifica di queste, non possono variare.

È una conclusione di particolare rigidità. Evidentemente, intende imporre una forma di responsabilizzazione finanziaria delle regioni che aspirano a condizioni di particolare autonomia. Tuttavia, ovviamente, non può sciogliere il nodo di fondo: nel modello delineato, le risorse da devolvere comunque non deriverebbero direttamente da autonome scelte impositive dei governi territoriali, delle quali questi possano rispondere al proprio elettorato. Inoltre, la conclusione della Corte lascia aperta la questione del surplus e recide uno dei gangli nevralgici della legge, che avrebbe dovuto garantire una certa elasticità al sistema delle compartecipazioni. Su tutto ciò sarà necessario un

supplemento di riflessione, tanto più, quanto più ampi dovessero essere gli scenari di differenziazione da realizzare, con tutto ciò che in termini finanziari essi trarrebbero con sé. Forse il punto è proprio che, dalla prospettiva adottata dalla Corte, l'orizzonte di quegli scenari si è di molto ristretto.

8. Differenziazione e sistema della finanza territoriale

È diffusa, tra i giuristi, la convinzione che sia stato un errore tentare di attuare l'art. 116, terzo comma, Cost., senza prima avere completato l'attuazione dell'art. 119 Cost.²¹ e, in particolare, del sistema delineato dalla legge n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 68 del 2011 (Gori, 2024, 246; ma vedi anche, in ambito economico, Banca d'Italia, 2024, 8, nonché Bordignon, Neri, Orlando, Turati, 2023). Per alcuno, anzi, era ed è propria questa la preconditione essenziale, aver disatteso la quale è la prima delle numerose contraddizioni finanziarie della legge n. 86 del 2024 (Morrone, 2024, 227, 231). Questa posizione non è adottata in modo pieno ed esplicito dalla sentenza, ma ugualmente la si intravede sullo sfondo di alcuni passaggi: in particolare, la già menzionata enfasi sui fabbisogni standard; e ancora più il monito secondo cui è «improcrastinabile l'attuazione del fondo perequativo previsto dall'art. 15 del d.lgs. n. 68 del 2011», perché un «ordinamento che intende attuare la punta avanzata del regionalismo differenziato non può permettersi di lasciare inattuato quel modello di federalismo fiscale “cooperativo” [...], disegnato dalla legge delega n. 42 del 2009 e dai suoi decreti attuativi, che ne consente un'equilibrata gestione» (§ 23.3, ove sono anche citati i relativi impegni nel

21 Una delle ambiguità dell'art. 116, terzo comma, è che esso richiama bensì l'art. 119 Cost., ma limitatamente ai suoi «principi». Cosa ciò voglia dire esattamente, è questione che ha dato lavoro agli interpreti: riferimenti in Gori, 2024, 248; Tarli Barbieri, 2024, 109.

PNRR).

Si tratta, beninteso, di un mero monito. Non incide sull'efficacia della legge, non ne condiziona l'interpretazione, nemmeno equivale a una garanzia di futuri annullamenti, ove mai l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. proseguisse prima di quella dell'art. 119 Cost. e del fondo perequativi ivi previsto al terzo comma. Nondimeno, il monito rappresenta una considerazione che potrebbe influenzare eventuali giudizi futuri. Anche perché ne riflette una più generale: la differenziazione contemplata dall'art. 116, terzo comma, Cost. va ricondotta a quella figura di regionalismo cooperativo, che la stessa Corte si sforza di delineare (§ 4) e della quale fanno parte, appunto, la perequazione finanziaria e, in generale, «la solidarietà tra lo Stato e le regioni e tra regioni» (ibid.).

Ciò, tra l'altro, spiega perché la Corte non si sia accontentata di reinterpretare, ma abbia addirittura annullato la disposizione della legge n. 86 del 2024 (art. 9, comma 4) che sembrava rendere facoltativo, e non doveroso, il concorso agli obiettivi di finanza pubblica nazionale da parte delle regioni destinatarie di forme particolari di autonomia. Concorso che, invece, deve avvenire «su un piano di parità rispetto alle altre» regioni (§ 28.2). Del resto, si osserva altrove, le future intese e leggi di differenziazione «dovranno anche tener conto del quadro generale della finanza pubblica, degli andamenti del ciclo economico, del rispetto degli obblighi eurounitari, anche alla luce del nuovo sistema di governance europea» (§ 22.1; aspetto già segnalato in dottrina da Morrone, 2024, 233, il quale arriva a teorizzare che le condizioni di autonomia differenziata saranno determinate dalle singole leggi di bilancio, a propria volta condizionate dalle regole dell'UE).

9. Il futuro della differenziazione

Nelle pagine che precedono sono stati delineati alcuni dei fronti su cui saranno necessari supplementi di riflessione o veri e propri interventi normativi, prima che l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. possa riprendere. In particolare, occorrerà adottare prospettive mirate, gradualì e pragmatiche, basate su analisi preliminari di contesti, funzioni, costi e risorse. Insomma, partire dai risultati attesi dalle politiche, per progettare queste ultime e gli strumenti utili alla loro realizzazione: non si può non ricordare come la migliore dottrina lo raccomandi da tempo (per tutti, Bin, 2017). Preferibilmente, ciò dovrebbe avvenire di pari passo con qualche progresso nell'attuazione del Titolo V vigente e, in particolare, dell'art. 119 Cost. (un sommario dei temi in agenda in Gallo, 2024, 416; Rivosecchi, 2024, 12). È una questione aperta se la delega fiscale si muova nella giusta direzione (cfr. criticamente Zanardi, 2023, 5).

In ogni caso, occorrerebbe considerare, come fa la stessa Corte costituzionale, che l'art. 116, terzo comma, Cost. non può essere il *porro unum* dell'autonomismo, ma al più un suo complemento. È solo uno fra i vari dispositivi di sussidiarietà previsti, o comunque rinvenuti per via d'interpretazione, nella Costituzione (§ 4.1). È solo uno fra i tanti istituti della possibile differenziazione (Cortese, 2024, 73), sia pure dotato di caratteri e virtù peculiari (iniziativa dai territori, carattere pattizio, possibilità di conformare anche la potestà legislativa, garanzia di relativa stabilità). Molte sono le cose che si potrebbero (e si sarebbero potute) fare se l'obiettivo fosse (e fosse stato) di adeguare «i principi ed i metodi» della legislazione repubblicana «alle esigenze dell'autonomia e del decentramento» (art. 5 Cost.). È dubbio se questo sia stato l'indirizzo seguito dalla legislazione statale, anche di recente, in parallelo con

l'infelice confezione della legge n. 86 del 2024²².

Se poi non sono questi gli obiettivi dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., se non c'è la volontà e capacità politica di adeguare il percorso dell'autonomia, anche differenziata, ai paletti e alle indicazioni stabiliti dalla Costituzione e dalla Corte costituzionale, allora giocoforza si andrà incontro ad ulteriori battute di arresto e inciampi, più o meno traumatici.

Bibliografia

- [1] Antonini L. (2000), "Il regionalismo differenziato", Giuffrè.
- [2] Arabia A.G., Iacoviello A., Napolitano G.M. (2020) (a cura di), *Differenziazione e asimmetria nel regionalismo italiano*, Giuffrè.
- [3] Arcano R., Capacci A., Galli G. (2024), Autonomia differenziata e conti pubblici: qualche simulazione, in "Osservatorio sui conti pubblici italiani", 20 luglio 2024.
- [4] ASTRID (2023), *L'autonomia regionale "differenziata" e la sua attuazione: questioni di procedura e di metodo*, ASTRID paper n. 93, aprile 2023.
- [5] Balduzzi R., Servetti D. (2019), *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in "Rivista AIC", n. 2/2019.
- [6] Banca d'Italia (2024), memoria per la Commissione Affari Costituzionali della Camera dei deputati (AC n. 1665, XIX Legislatura), 27 marzo 2024.
- [7] Banca d'Italia (2023), memoria per la Commissione Affari Costituzionali del Senato (AS n. 615, XIX Legislatura), 19 giugno 2023.
- [8] Bertolino C., Morelli A., Sobrino G. (2020) (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, Quaderni del Di-

22 Valga ad es. il contenzioso in merito agli interventi, altamente centripeti, in materia di politiche di coesione e zone economiche speciali: Corte cost., n. 175 del 2024.

partimento di Giurisprudenza dell'Università di Torino.

- [9] Bertolissi M. (2024), *Autonomia differenziata: una riforma necessaria*, in “Il Mulino”, n. 3/2024.
- [10] Bertolissi M. (2023), *Fatti in tema di autonomia differenziata*, in “Italian papers on federalism”, n. 3/2023.
- [11] Bianchi L., Prota F. (2025), *L'autonomia differenziata*, in Bull M., Polverari L. (a cura di), *Politica in Italia/Italian Politics*, edizione 2025, mimeo, Istituto Cattaneo.
- [12] Bin R. (2017), *L'attuazione del regionalismo differenziato*, in “Forumco-stituzionale”, 20 aprile 2017.
- [13] Bordignon M., Neri F., Orlando C., Turati G. (2023), *Autonomia differenziata senza autonomia fiscale?*, in “Osservatorio sui conti pubblici italiani”, 19 gennaio 2023.
- [14] Bordignon M., Neri F., Rizzo L., Secomandi R. (2023), *Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?*, in “Osservatorio sui conti pubblici italiani”, 14 marzo 2023.
- [15] Bordignon M., Rizzo L. (2024), *Quali sono i pericoli dell'autonomia differenziata*, in “Lavoce.info”, 23 luglio 2024.
- [16] Bordignon M., Rizzo L., Turati G. (2024), *Il grande equivoco delle materie non-Lep*, in “Lavoce.info”, 6 novembre 2024.
- [17] Bordignon M., Rizzo L., Turati G. (2023), *L'autonomia differenziata*, in Baldini M., D'Antoni M., Mazzaferro C., Rizzo L., Toso S., (a cura di) *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2022-2023*, Il Mulino (consultato in e-book).
- [18] Buzzacchi, C. (2025), *L'autonomia differenziata e le sue incognite*, in corso di pubblicazione in “Quaderni costituzionali”, n. 1/2025.
- [19] Buzzacchi C. (2024), *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed eguaglianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato»*, in “ASTRID Rassegna”, n. 401 (18/2024).
- [20] Buzzacchi C. (2023), *Il modello di differenziazione dell'art. 116 Cost.: quando l'asimmetria degenera in diseguaglianza*, in “Democrazia e diritti

to”, n. 1/2023.

- [21] Cerniglia F. (2024), *L'autonomia differenziata: verso quale modello di finanziamento*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 2/2024.
- [22] Coduti D. (2022) (a cura di), *La differenziazione nella Repubblica delle autonomie*, Giappichelli.
- [23] Commissione europea (2024), *Country Report – Italy, accompanying the Recommendation for a Council Recommendation on the economic, social, employment, structural and budgetary policies of Italy*, SWD(2024) 612 final, 19 giugno 2024.
- [24] Commissione parlamentare per le questioni regionali (2022), *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del «regionalismo differenziato» ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione. Documento conclusivo approvato*, allegato al resoconto della seduta del 10 luglio 2022.
- [25] Commissione parlamentare per le questioni regionali (2018), *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Documento conclusivo approvato*, allegato al resoconto della seduta del 6 febbraio 2018.
- [26] Cortese F. (2024), *Il regionalismo differenziato: sì, ma non così*, in “Il Mulino”, n. 3/2024.
- [27] Cosulich M. (2021) (a cura di), *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Giappichelli.
- [28] Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi (DAGL) della Presidenza del Consiglio dei ministri (2019), *Applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – Schemi di intesa sulle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, 19 giugno 2019, in “ASTRID online”.
- [29] Elia L. (2003), *Prefazione*, in Groppi T., Olivetti M. (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Giappichelli.
- [30] Gallo F. (2024), *Costituzione, federalismo fiscale e autonomia differenziata*, in “Diritto e pratica tributaria”, n. 2/2024.

- [31] Giovanardi A. (2023), *Gutta cavat lapidem (si spera): ancora sui profili finanziari del regionalismo rafforzato*, in “Rivista telematica di diritto tributario”, 10 giugno 2023.
- [32] Giovanardi A., Stevanato D. (2020), “Autonomia, differenziazione, responsabilità”, Marsilio.
- [33] Girotto D. (2019), “L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario”, Giappichelli.
- [34] Gori L. (2024), *I profili finanziari. Tra attuazioni e resistenze*, in P. Logroscino e aa. (a cura di), *Il regionalismo differenziato tra attuazione e resistenze*, Editoriale scientifica, 2023.
- [35] Gori L. (2023), *L'autonomia regionale differenziata a partire dai lavori preparatori della riforma del Titolo V della Costituzione*, in “Osservatorio sulle fonti”, n. 1/2023.
- [36] Gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato (2022), *Relazione*, in “Federalismi.it”, n. 1/2025 (gruppo di lavoro nominato dal Ministro per gli affari regionali Mariastella Gelmini e presieduto da Beniamino Caravita).
- [37] Luciani M. (2023), *Il non modello costituzionale di regionalismo*, in “Democrazia e diritto”, n. 1/2023.
- [38] Mangiameli S. (2024), *Regionalismo differenziato, divario territoriale ed eguaglianza*, in “Diritti regionali”, n. 1/2024.
- [39] Morelli A. (2020), *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in Bertolino C., Morelli, A., Sobrino, G. (2020).
- [40] Morrone A. (2007), *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in “Federalismo fiscale”, n. 1/2007.
- [41] Morrone A. (2024), *Differenziare le regioni senza un disegno di Repubblica*, in “Nuove autonomie”, n. speciale 1/2024.
- [42] Pisauro G. (2023), *L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V*, in “Diritto pubblico”, n. 2/2023.
- [43] Pitino A. (2024), *Il regionalismo differenziato e il conseguimento di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” nella materia “tutela*

- della salute*”, in “Corti supreme e salute”, n. 2/2024.
- [44] Poggi A. (2025), *Il referendum sul regionalismo differenziato: i principi, l'attuazione, le Corti e la sovranità popolare*, in “Federalismi.it”, n. 1/2025.
- [45] Poggi A. (2024), *Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l. Calde-
rolì: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere*,
in “Federalismi.it”, n. 3/2024.
- [46] Rivosecchi G. (2024), *Regioni, finanza, livelli essenziali e principio demo-
cratico*, in “Iecostituzionaliste.it”, 11 ottobre 2024.
- [47] Rossi I., Zanardi A. (2024), *Così la Consulta rivoluziona l'autonomia dif-
ferenziata*, in “Lavoce.info”, 13 dicembre 2024.
- [48] Staiano S. (2023), *Né facile né breve. Allineare il regionalismo differenziato
alla Costituzione*, in “Democrazia e diritto”, n. 1/2023.
- [49] Tarli Barbieri G. (2024), *«Il passaggio dall'idea al fatto è sempre peno-
so». L'autonomia differenziata tra mito e realtà*, in “Diritti regionali”, n.
1/2024.
- [50] Tondi della Mura V. (2024), *Non è Voltaire: le pagine bianche (e quelle
grigie) del «Rapporto finale» del Comitato per l'individuazione dei livelli
essenziali delle prestazioni*, in “Federalismi.it”, n. 15/2024.
- [51] Ufficio parlamentare di bilancio (UPB) (2024), memoria per l'audizione
del Consigliere Arachi presso la Commissione parlamentare per le que-
stioni regionali nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazio-
ne e l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti
civili e sociali, 1° febbraio 2024.
- [52] UPB (2023), memoria per l'audizione del Consigliere Arachi presso la
Commissione Affari Costituzionali del Senato (AS n. 615, XIX Legisla-
tura), 6 giugno 2023 (seguita da documento di risposte ai quesiti ricevu-
ti, 20 giugno 2023).
- [53] UPB (2019), memoria per l'audizione del Consigliere Zanardi presso la
Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10
luglio 2019.
- [54] Viesti G. (2024), *La secessione dei ricchi che divide il Paese*, in “Il Mulino”,

n. 3/2024.

- [55] Violini L. (2021), “Una forma di Stato a regionalismo differenziato?”, Giappichelli.
- [56] Zanardi A. (2023), memoria per l’audizione dinanzi alla Commissione Affari Costituzionali del Senato (AS n. 615, XIX Legislatura), 1° giugno 2023.

La dimensione territoriale dell'offerta di servizi pubblici in Italia: una fotografia dell'esistente

Giovanna Messina*
Roberto Torrini *

Sintesi

Lo studio descrive la dimensione territoriale delle principali funzioni pubbliche di competenza sia centrale sia locale, fornendo evidenze su aspetti quali: la spesa, le risorse umane, le dotazioni finanziarie, la qualità e quantità di prestazioni fornite. La rassegna mostra che l'intervento pubblico tende ad essere meno efficace nelle aree che ne avrebbero maggiormente bisogno. Nell'ambito delle funzioni centrali la diversa efficacia dell'azione pubblica non è riconducibile alla distribuzione delle risorse finanziarie ed umane, ma è in larga parte spiegata da caratteristiche osservabili legate all'offerta o alla do-

* Banca d'Italia, Dipartimento di economia e statistica - giovanna.messina@bancaditalia.it, roberto.torrini@bancaditalia.it.

La responsabilità per gli eventuali errori e per le opinioni espresse in questo lavoro è unicamente degli autori. Ringraziamo Luciana Aimone Gigio, Demetrio Alampi, Daniela Mele e Sauro Mocetti per la consulenza preziosa su sanità, finanza comunale e giustizia.

manda. Nell'ambito delle funzioni di competenza locale invece l'allocazione della spesa e quella dei fattori produttivi appaiono del tutto disallineate rispetto ai bisogni dei territori: le differenze quali-quantitative nei livelli dei servizi assumono di conseguenza caratteristiche estreme, contribuendo ad alimentare un circolo vizioso fra le carenze del settore pubblico, le disparità economiche ed il declino demografico.

Abstract - The territorial dimension of public service provision in Italy: a snapshot

The study describes the territorial dimension of the delivery of public services, both at central and at local level, providing evidence on aspects such as expenditure, human resources, financial endowment, quality and quantity of services provided. The review shows that public intervention tends to be less effective in areas that need it most. Differences in the outcomes of public functions delivered at central level are not attributable to an uneven distribution of financial and human resources, but are largely explained by supply or demand observable characteristics. Instead, when local public services are considered, the allocation of expenditure and that of productive factors appear completely misaligned with respect to the needs of the territories: the qualitative-quantitative differences in the levels of services consequently take on extreme characteristics, contributing to a vicious circle between public sector failures, economic inequalities and demographic decline.

JEL Classification: H41; H51; H52

Parole chiave: Divari territoriali; Istruzione; Sanità

Keywords: Territorial gaps; Education; Health

1. Premessa

L'azione dell'operatore pubblico in Italia deve confrontarsi con due elementi che possono, un po' semplicisticamente, definirsi di contesto: gli squilibri economici e quelli demografici.

Gli squilibri economici fra le varie aree del Paese descrivono un tratto oramai fisiologico dell'economia italiana. Da decenni il PIL pro capite nelle regioni meridionali è poco più della metà di quello del Centro Nord: un divario di sviluppo così ampio e persistente, che investe un'area tanto estesa, rappresenta un primato negativo tra le economie avanzate (la variabilità dei tassi di disoccupazione fra le regioni italiane è pari al triplo di quanto si osserva *within country* nella media dei paesi dell'Ocse). Queste differenze sono lo specchio di sistemi produttivi estremamente eterogenei in quanto a dimensione, specializzazione settoriale e solidità finanziaria. L'evidenza è ampiamente documentata in numerosi studi, fra cui si segnala un recente e corposo lavoro di ricerca della Banca d'Italia¹.

Anche l'evoluzione demografica sta assumendo una demarcazione territoriale sempre più spiccata, con connotati finora inediti. Secondo le proiezioni più recenti dell'Istat entro il 2050 l'Italia dovrebbe perdere 4,2 milioni di abitanti: il calo riguarderà per oltre l'80 per cento le regioni meridionali e sarà guidato, oltre che da saldi naturali meno favorevoli, dai flussi migratori di giovani (in gran parte laureati) verso il resto del Paese (mentre il Mezzogiorno resterà poco attrattivo per i flussi dall'estero). Fra circa dieci anni, per la prima volta, l'età media della popolazione meridionale supererà quella delle altre macroaree. Queste dinamiche dipendono dai divari di sviluppo fra Nord e

¹ Cfr. Accetturo et al (2022), *Il divario Nord-Sud: sviluppo economico e intervento pubblico*, collana seminari e convegni della Banca d'Italia, n. 25.

Sud e al tempo stesso li rafforzano².

L'offerta di servizi pubblici risente di queste condizioni di base. Gli squilibri economici e la conseguente concentrazione geografica delle basi imponibili tendono a rendere più debole, per carenza di risorse proprie e di capacità amministrativa, l'intervento pubblico nelle aree svantaggiate; questo fenomeno è particolarmente evidente nei servizi pubblici di competenza locale ed è accentuato da un sistema di perequazione ancora incompleto. Anche la demografia pesa, con un effetto eterogeneo sul territorio, sulla sostenibilità e sulla fisionomia del welfare locale: per citare un esempio, quasi la metà dei Comuni meridionali è dotata di un'unica scuola primaria, la cui sopravvivenza è fortemente a rischio a causa dell'invecchiamento della popolazione; la scomparsa di una scuola tende a rafforzare la desertificazione demografica, impoverendo ulteriormente le economie locali e i bilanci comunali.

Possiamo in sintesi considerare gli squilibri economici, gli squilibri demografici e gli squilibri nell'offerta di servizi pubblici come ingranaggi di una catena di trasmissione, in cui ciascun anello influenza ed è influenzato dal precedente. Ne deriva una forte polarizzazione dei livelli di benessere economico e del grado di tutela dei diritti di cittadinanza sul territorio.

La politica economica ha la responsabilità di ribaltare questo circolo vizioso, attraverso una strategia di ampio respiro che rimuova le condizioni di svantaggio di alcune aree sia nell'attrarre investimenti produttivi che nel trattenere le persone. La nostra analisi si sofferma sul ruolo dell'offerta dei servizi pubblici ai fini della mobilità delle persone sul territorio, nella prospettiva che questa si rifletta su quello che Tiebout ha definito il "voto con i piedi" dei

2 Per una valutazione prospettica dell'impatto della demografia sul livello di attività economica, cfr. De Philippis et al (2022). Secondo l'ultimo rapporto della Svimez, in ragione della più veloce diminuzione della popolazione attiva, il PIL del Mezzogiorno – a tassi di occupazione e produttività invariati – si ridurrebbe di oltre il 30 per cento nel 2050, ossia più del doppio del resto del Paese (cfr. Svimez, 2024).

cittadini. Si fornisce quindi una caratterizzazione territoriale delle principali funzioni pubbliche di competenza sia centrale sia locale considerando, ove possibile, i diversi profili relativi alla spesa pubblica, agli input di risorse umane e finanziarie nonché agli output in termini di prestazioni fornite. L'obiettivo è quello di fornire una fotografia, la più esaustiva ed aggiornata, che offra spunti di riflessione sugli ambiti in cui è prioritario intervenire per interrompere il circolo vizioso fra la cattiva qualità dei servizi pubblici, le migrazioni interne e i ritardi di sviluppo.

Il lavoro si articola nel modo seguente: il secondo paragrafo offre un inquadramento generale teorico sulla capacità dei beni pubblici di influenzare le scelte di mobilità delle persone; il terzo paragrafo descrive le caratteristiche geografiche dell'offerta di alcune funzioni che ricadono nella sfera di competenza centrale (giustizia e istruzione); il quarto paragrafo si sofferma invece sulle principali prestazioni pubbliche di competenza locale (sanità e servizi sociali); il quinto paragrafo riepiloga il quadro complessivo e ne traccia le principali implicazioni per la politica economica.

2. Inquadramento generale

Le scelte di residenza delle persone sono dettate da un insieme di fattori: le opportunità di lavoro, l'amenità del contesto, i prezzi delle case o degli affitti come anche la possibilità di accedere a servizi pubblici di qualità. Le indagini periodiche attestano quanto il grado di soddisfazione delle famiglie nell'esperienza di vita quotidiana sia condizionato dalla possibilità di utilizzare i trasporti pubblici; dalla presenza di servizi per l'infanzia, che favoriscono la conciliazione fra famiglia e lavoro; dalla fruibilità del sistema sanitario e

degli strumenti di assistenza sociale; dalla sicurezza e dal decoro del luogo di residenza.

Questa percezione trova conferma in una consolidata letteratura economica, che ha preso avvio con l'intuizione fondamentale di Tiebout (1956): le famiglie rivelano le loro preferenze sul mix di servizi disponibili e di tasse applicate localmente "votando con i piedi", ossia spostandosi sul territorio. L'analisi di Tiebout è stata oggetto di numerosi approfondimenti teorici e di molteplici verifiche empiriche.

Un vasto filone di ricerca ha esplorato l'impatto dell'offerta di servizi sulle scelte di residenza degli individui, modellando una funzione di utilità fra i cui argomenti – oltre al livello dei consumi privati, alle caratteristiche del mercato abitativo e a variabili rappresentative delle amenità locali – figura un vettore di beni pubblici; fra questi ad esempio la qualità dell'ambiente (Banzhaf e Walsh, 2008; Gamper-Rabindran et al., 2011), i servizi di trasporto nonché l'offerta di servizi educativi (Brunner et al., 2012) sembrano influenzare significativamente la capacità attrattiva di un'area. La sensibilità delle scelte localizzative rispetto alle politiche pubbliche locali dipende inoltre da caratteristiche individuali quali l'età, il genere, la composizione del nucleo familiare, il livello di istruzione. Alcuni studi hanno indirettamente colto l'effetto di variazioni nell'offerta di tali servizi analizzandone l'impatto sulle quotazioni immobiliari (es. Black, 1999; Currie et al, 2015; Gupta et al, 2022).

Più recentemente la cornice teorica della Nuova geografia economica consente di inquadrare le politiche pubbliche fra i fattori che possono guidare le scelte di localizzazione delle imprese (Ehrlich e Overman, 2020). L'agglomerazione delle attività produttive ad elevate economie di scala è favorita da una buona rete di infrastrutture economiche, che amplia la dimensione dei mercati raggiungibili, come anche dalla qualità del sistema giudiziario; queste

dinamiche possono essere accentuate dalla disponibilità di servizi pubblici alla persona, quali l'istruzione o la sanità, che alimentano i flussi di lavoratori fra aree geograficamente marginali e aree centrali meglio servite perpetuando le disuguaglianze nella distribuzione spaziale delle attività economiche.

Molto interessante e ricca di spunti per il caso italiano è l'analisi di Di Cataldo e Romani (2024), in cui si studia l'impatto del ridimensionamento della rete scolastica primaria seguito alla riforma Gelmini del 2009 sulle dinamiche demografiche interne e sulle condizioni del mercato del lavoro; gli autori osservano che nei Comuni rimasti privi dell'unica scuola elementare preesistente alla riforma la popolazione è diminuita sensibilmente (fra l'8 e il 16 per cento quella degli studenti, fra l'11 e il 18 per cento quella dei potenziali genitori) come anche il reddito complessivo (fra il 9 e il 12 per cento). Un'altra analisi con implicazioni rilevanti in termini di policy per l'Italia è quella di Comi et al (2021), in cui si evidenzia il ruolo delle differenze relative al funzionamento dei distretti giudiziari nello spiegare la distribuzione sul territorio dei flussi di investimenti diretti dall'estero (una riduzione dell'1 per cento nella misura di inefficienza dei distretti giudiziari comporta un aumento di 1,5 del numero di aziende estere ogni 100.000 abitanti).

L'obiettivo di questa analisi è quello di fornire evidenza sulle eterogeneità territoriali nella dimensione qualitativa e quantitativa dell'azione pubblica, che seguono la stessa declinazione geografica dei divari di sviluppo e ne rafforzano la persistenza nel tempo. Queste differenze sono riscontrabili, anche se con diversa intensità e caratteristiche, in tutti i livelli di governo: da quello statale, a quello regionale, a quello comunale. Nella nostra disamina partiremo considerando dapprima due funzioni di competenza centrale (istruzione e giustizia), per poi considerare due categorie di prestazioni pubbliche gestite a livello locale (la sanità dalle Regioni e i servizi sociali dai Comuni).

3. L'istruzione

La funzione educativa è prevalentemente di competenza del governo centrale, sebbene all'interno di un assetto istituzionale multilivello che coinvolge anche gli enti territoriali (cui sono affidati la gestione del patrimonio edilizio, l'istruzione professionale, il sistema educativo integrato 0-6 anni, i servizi ausiliari all'istruzione)³. È infatti lo Stato a disciplinare il funzionamento corrente delle istituzioni scolastiche e a dettare il quadro normativo generale, che include le regole per il dimensionamento della rete scolastica e per la formazione delle classi, la scansione dei cicli di istruzione, la definizione dei curricula e delle consistenze orarie, le modalità di valutazione degli alunni e di svolgimento degli esami, i criteri di riconoscimento delle scuole paritarie. Il governo centrale inoltre stabilisce la consistenza complessiva degli organici e il trattamento economico del personale. Le istituzioni scolastiche applicano la normativa statale ed erogano i servizi scolastici nell'ambito della propria autonomia didattica e organizzativa.

La spesa statale corrente per l'istruzione scolastica ammonta, secondo le informazioni più recenti, a circa 54 miliardi (ovvero il 6,3 per cento della spesa primaria corrente pubblica e il 2,7 per cento del PIL)⁴ ed è assorbita per oltre il 90 per cento dai redditi da lavoro. Il dettaglio regionale, ricostruito parzialmente sulla base della ripartizione territoriale dei pagamenti dal bilancio dello Stato di fonte RGS⁵, evidenzia una spesa maggiore nelle regioni meridionali (in media 6.200 euro per residente in età scolastica nel 2022, contro 5.400 nel

3 Alle Regioni è affidata l'istruzione professionale, mentre i Comuni sono responsabili del sistema educativo integrato 0-6 anni e dei servizi ausiliari all'istruzione (trasporto scolastico, refezione, assistenza agli alunni disabili).

4 Si tratta della spesa corrente afferente alla missione 22 del bilancio dello Stato relativo al 2022 (cfr. Ragioneria generale dello Stato, La spesa statale regionalizzata anno 2022).

5 La regionalizzazione della spesa per istruzione di fonte RGS esclude alcune voci, principalmente i pagamenti per contributi sociali (quasi un terzo degli oltre 48 miliardi di redditi da lavoro non è ripartito territorialmente).

Centro e 4.800 al Nord⁶).

Le differenze rispecchiano fedelmente la distribuzione delle scuole e del personale scolastico sul territorio nazionale: nel 2022 nel Mezzogiorno operavano 19,1 addetti ogni 100 residenti in età scolastica, a fronte di 17,4 nel Centro e 15,2 al Nord (fig. 1), riflettendo la distribuzione e l'intensità della domanda. Sotto il primo aspetto rilevano la morfologia del territorio e la dispersione della popolazione residente in ciascuna regione. Difatti i requisiti per il dimensionamento della rete scolastica e per la formazione delle classi sono definiti in modo omogeneo a livello nazionale e prevedono deroghe al ricorrere in casi particolari (es. piccole isole, comuni montani, specificità linguistiche)⁷; ne discende che la capillarità dell'offerta scolastica e di conseguenza l'incidenza del personale tendono ad essere maggiori nelle regioni in cui la popolazione è meno concentrata nelle zone pianeggianti (figura 2). Sotto il secondo aspetto, la distribuzione territoriale del personale scolastico statale è negativamente correlata con la diffusione delle scuole paritarie: le regioni con una minore incidenza di personale scolastico sono quelle in cui vi è maggiore propensione a frequentare scuole paritarie (in Lombardia e in Veneto, ad esempio, gli alunni delle scuole paritarie sono rispettivamente quasi un quinto e un sesto della popolazione in età scolastica contro una media nazionale di poco più del 10 per cento; figura 2). Infine, un ulteriore elemento che influisce sulla ripartizione regionale della spesa per istruzione è l'anzianità del

6 La macroarea Nord esclude le realtà a statuto speciale del Trentino Alto Adige e della Valle d'Aosta, in cui la funzione istruzione è interamente di competenza locale.

7 La normativa è molto articolata e varia di anno in anno. In linea generale il numero minimo di alunni affinché a un istituto scolastico sia assegnato un dirigente a tempo indeterminato è di 500 (300 per le piccole isole, le comunità montane, le zone con specificità linguistiche); per la formazione delle classi sono previste soglie minime e massime rispettivamente di 15 e 26 alunni nel caso delle primarie, 18 e 27 per le secondarie di primo grado, almeno 22 per le secondarie di secondo grado. Nell'ambito del PNRR è stata approvata una riforma dell'organizzazione del sistema scolastico con effetti a valere dall'anno accademico in corso (art. 1, comma 557, legge 197 del 29 dicembre 2022; decreti 8 agosto 2022 n.220 e 30 giugno 2023 n. 127).

personale, a cui sono legate le retribuzioni medie. Nelle regioni meridionali gli addetti al comparto scuola sono più anziani, anche in considerazione dei flussi di mobilità nel corso della carriera lavorativa. Una quota elevata del personale scolastico di origini meridionali prende infatti servizio in regioni diverse da quella di provenienza all'inizio del proprio percorso lavorativo e tende a rientrare nella regione di origine in una fase più avanzata della propria carriera (si spiega così ad esempio che oltre la metà dei docenti con più di 54 anni sia concentrata nel Mezzogiorno)⁸.

Gli apprendimenti degli studenti sono generalmente considerati l'output della funzione istruzione e possono essere misurati sulla base delle prove nazionali somministrate dall'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e formazione (Invalsi). L'Istituto fornisce due tipologie di valutazioni: la prima consiste nell'attribuzione di un punteggio standardizzato, sulla base del numero di risposte corrette alle singole prove; il secondo, disponibile solo per gli studenti che concludono la scuola media (grado 8) e per gli studenti del secondo e dell'ultimo anno delle scuole superiori (gradi 10 e 13), offre invece una classificazione per livelli crescenti di competenze (da 1 "debole" a 5 "molto buono"). La valutazione in livelli assegna ad ogni risposta al questionario della prova nazionale un peso differente, calibrato sulle specifiche abilità richieste, ed è quindi più idonea a cogliere l'effettiva capacità della scuola di fornire ai propri studenti il bagaglio di competenze necessarie ad assumere decisioni consapevoli⁹. La quota di studenti che ha conseguito una preparazione sufficiente (ossia un livello di apprendimento almeno pari

8 Secondo una rilevazione della RGS, ad esempio, quasi il 48 per cento dei dipendenti di origine calabrese presta servizio al di fuori della regione di appartenenza e viceversa il 93 per cento degli addetti al comparto scolastico in Calabria è di origini calabresi; all'opposto solo l'11 per cento dei dipendenti di origini lombarde lavora al di fuori della propria regione e il 57 per cento del personale che lavora in Lombardia proviene dalla stessa regione (RGS, *La dimensione territoriale. La mobilità ed altri temi*).

9 Cfr. Alderighi et al (2023).

a 3) è estremamente eterogenea sul territorio. Alla fine del ciclo primario gli alunni con una preparazione adeguata in italiano sono pari a circa i due terzi del totale nella media delle regioni centro settentrionali e alla metà in quelle meridionali; in matematica le quote sono rispettivamente pari a poco più del 60 per cento al Centro-Nord e a meno del 40 nel Mezzogiorno. Il divario persiste nel ciclo secondario: nell'ultimo anno delle scuole superiori gli studenti che raggiungono i traguardi minimi previsti sono pari al 63 per cento nelle regioni centro-settentrionali contro il 47 per cento in quelle meridionali per le competenze in italiano, al 60 contro il 39 per cento per la matematica (Invalsi 2024). Questi ultimi dati colgono la diversa intensità sul territorio nazionale della cosiddetta “dispersione scolastica implicita”, rappresentata dal numero di giovani che, pur avendo formalmente completato il ciclo di istruzione superiore, non hanno conseguito una preparazione sufficiente per l'inserimento nel mondo lavorativo e nella società (cfr. Ricci, 2019).

Gli esiti degli apprendimenti risultano tuttavia dalla combinazione di diversi fattori, non necessariamente collegati alla qualità del processo di insegnamento. Fra questi ad esempio il genere, l'indirizzo di studio, il background familiare, le caratteristiche socioeconomiche dell'ambiente in cui è inserita la scuola, il modulo orario. Anche le dotazioni infrastrutturali possono influenzare significativamente – a parità di altre condizioni – la capacità degli studenti di trarre profitto dalle lezioni: per effetto della carenza del servizio mensa, ad esempio, solo un bambino ogni cinque nel Mezzogiorno (contro uno ogni due nel resto del Paese) può accedere al tempo pieno nella scuola primaria, con inevitabili ripercussioni sul rendimento scolastico¹⁰. Sarebbe pertanto riduttivo considerare le disparità territoriali negli apprendimenti unicamente come segnale di una diversa capacità delle istituzioni scolastiche di adempiere

10 Cfr. Bovini e Sestito (2021), Bovini et al (2023), Svimez (2023), Bucci et al (2024).

alla propria funzione educativa e non anche come un indicatore di bisogno educativo legato al contesto generale in cui la scuola si trova ad operare e al capitale fisico di cui dispone. In ogni caso sembra necessario che la gestione del sistema scolastico sia orientata dal puntuale monitoraggio dei risultati misurati dalle indagini Invalsi, fino ad oggi ben poco utilizzati per definire una strategia organica volta a colmare quei divari che puntualmente, ogni anno, le stesse indagini ci restituiscono.

4. La giustizia

La giustizia è un presidio indispensabile per la tutela dei diritti civili e sociali degli individui ed al tempo stesso ha importanti ricadute sul funzionamento dell'economia, poiché – se amministrata in modo efficace – favorisce il rispetto dei contratti, il finanziamento delle imprese, gli investimenti privati e in questo modo innalza la competitività di un territorio¹¹.

La spesa pubblica per l'amministrazione della giustizia è vicina ai 7 miliardi, quasi interamente di parte corrente (pari a meno dell'1 per cento della spesa primaria corrente e a quasi lo 0,4 per cento del PIL). Dal punto di vista territoriale il sistema giudiziario è articolato in 140 circondari di tribunali per il primo grado di giudizio; i circondari sono a loro volta raggruppati in distretti, su cui insistono 26 Corti di appello e tre sezioni distaccate (Bolzano, Sassari e Taranto) per il secondo grado di giudizio. Il sistema relativo alla giurisdizione ordinaria è completato dalla Corte di cassazione che ha competenza su tutto il territorio nazionale. Tutti i capoluoghi di regione hanno una sede

11 Per maggiori dettagli si veda Cugno et al (2022), da cui sono tratte anche gran parte delle elaborazioni citate in questo paragrafo.

di Corte di Appello, esclusa Aosta, e quasi tutte le province (incluse quelle di nuova istituzione) sono dotate di almeno un tribunale, fatta eccezione per Carbonia-Iglesias e Medio Campidano che ne sono prive e rientrano nel circondario di Cagliari¹².

Gli unici dati sulla regionalizzazione della spesa per la giustizia sono desumibili dai Conti pubblici territoriali (CPT), che rilevano il luogo in cui i pagamenti del bilancio dello Stato sono effettivamente erogati. Tuttavia, la rappresentatività territoriale dei dati di fonte CPT è limitata, oltre che dal loro mancato aggiornamento (le ultime elaborazioni risalgono al 2021), dalla circostanza che nell'ambito della funzione giustizia vengono ricomprese anche le spese relative alla realizzazione e alla gestione delle carceri. Ad ogni modo utilizzando le quote regionali riportate nei CPT risulta che la spesa per la giustizia è del 50 per cento più elevata nel Mezzogiorno se rapportata alla popolazione residente (145 euro pro capite contro 94 nel resto del Paese); è invece inferiore di un terzo se rapportata a un indicatore più rappresentativo della domanda di giustizia, quale il numero di procedimenti pendenti (fig 3).

Il personale assorbe circa il 60 per cento della spesa per la giustizia (la parte rimanente è sostanzialmente destinata ad acquisti di beni e servizi e, per una piccola quota, ad esborsi in conto capitale). Secondo i dati più recenti della Ragioneria dello Stato (riferiti al 2022) nell'ambito del comparto della giustizia operano oltre 36.000 addetti (l'1,1 per cento dei dipendenti pubblici), di cui circa 11.000 magistrati; la rilevazione della Ragioneria non fornisce tuttavia indicazioni di dettaglio sulla distribuzione geografica del personale giudiziario. Ci basiamo pertanto sulle stime contenute nel lavoro di Cugno et

12 I confini dei circondari dei tribunali sono stati ridisegnati nel 2013, per effetto del processo di razionalizzazione avviato dalla legge 148 del 2011 e dal decreto legislativo 155 del 2012. La riorganizzazione dei circondari è stata effettuata sulla base di parametri quali l'estensione territoriale, la popolazione, le specificità territoriali, l'intensità dei fenomeni criminali.

al (2022), relative al segmento della giustizia civile¹³: nei tribunali del Mezzogiorno operano 9,5 addetti ogni 10.000 abitanti, contro 6 nella media delle regioni centrosetentrionali; il divario si capovolge se gli addetti vengono invece rapportati al numero dei procedimenti pendenti (18,1 ogni 1.000 procedimenti nel Mezzogiorno contro 25,9 nel resto del Paese; 9,8 contro 11,7 se si tiene conto della complessità della domanda).

La lunghezza dei procedimenti civili è comunemente utilizzata per misurare l'*outcome* della funzione giudiziaria. La durata media effettiva, considerando il totale dei procedimenti civili (comprensivi anche delle procedure concorsuali ed esecutive), è estremamente variabile fra tribunali (430 giorni per il tribunale mediano, 250 per uno del primo decile della distribuzione della durata, 820 per un tribunale del nono decile) e presenta una spiccata connotazione territoriale: nel Mezzogiorno i tempi di definizione dei procedimenti sono in media più alti dell'84 per cento rispetto al resto del Paese (cfr. Cugno et al, 2022); correggendo per la composizione per materie del contenzioso, che può incidere sui tempi di definizione dei procedimenti, il divario si riduce ma resta significativo (580 giorni nel Mezzogiorno contro 376 nel resto del Paese) e persiste nel tempo. L'analisi econometrica di Cugno et al. (2022) mostra che circa i due terzi dei differenziali territoriali nella durata dei procedimenti civili sono spiegati da fattori di offerta e di domanda (es. economie di scala, numero e mobilità dei magistrati, tasso di litigiosità, digitalizzazione dei processi). Lo studio inoltre evidenzia come, sulla base delle informazioni disponibili, sia possibile inquadrare la situazione specifica di ciascun tribunale, individuando i casi in cui siano ravvisabili inefficienze e carenze negli aspetti organizzativi interni o nella dotazione delle risorse in rapporto ai carichi di lavoro.

13 Si può stimare che il settore civile assorba circa un terzo del personale del comparto giustizia.

5. La sanità

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

La spesa sanitaria pubblica, secondo i più recenti dati di consuntivo, ammonta a circa 131 miliardi di euro (corrispondenti al 15 per cento della spesa pubblica primaria corrente e al 6,2 per cento del prodotto). A livello territoriale le regioni meridionali registrano livelli di spesa corrente più contenuti rispetto al resto del Paese (2.170 contro 2.300 euro l'anno); la distanza più elevata si osserva fra la spesa sostenuta per un residente nella Provincia autonoma di Bolzano e quella per un residente in Campania (rispettivamente 2.860 e meno di 2.100 euro l'anno; per una rappresentazione sotto forma di numeri indice cfr. fig. 4).

I divari nella spesa replicano fedelmente la distribuzione sul territorio delle risorse¹⁴. La sanità è finanziata sia con trasferimenti erariali (in particolare da una compartecipazione al gettito dell'IVA, la cui aliquota viene ridefinita ogni anno in modo da garantire in aggregato il livello di finanziamento indicato nella legge di bilancio) sia con entrate tributarie locali (IRAP, addizionale regionale all'Irpef ed entrate proprie delle ASL). La quota di fabbisogno sani-

¹⁴ Tutte le Regioni a statuto speciale, ad esclusione della Sicilia, finanziano la sanità con le risorse dei propri bilanci, costituite da devoluzioni al gettito dei tributi erariali.

tario coperta con risorse proprie è minoritaria in tutte le regioni (poco meno del 30 per cento per le Regioni a statuto ordinario del Centro-Nord e del 13 per quelle meridionali) creando un problema generalizzato di responsabilità finanziaria anche nei territori più ricchi. I criteri con cui viene calcolato il fabbisogno sanitario di ciascuna regione tengono conto del profilo per età della popolazione e solo in minima parte di indicatori di contesto socioeconomico, con evidente penalizzazione per le regioni meridionali. È difatti ampiamente dimostrato che la domanda di salute della popolazione è significativamente influenzata da variabili socioeconomiche, quali il tenore di vita o il livello di istruzione (cfr. Ufficio parlamentare di bilancio, 2024); alcuni provvedimenti prevedono un insieme più articolato di variabili da utilizzare per il riparto del fondo sanitario, ma non sono stati applicati.¹⁵

Le differenze nella spesa e nel finanziamento si accompagnano a divari altrettanto pronunciati nella dotazione di capitale umano e infrastrutturale, su cui hanno inciso sia le politiche di consolidamento dei conti pubblici del secondo decennio degli anni duemila sia soprattutto le misure specifiche (quali ad esempio il blocco del turnover e la razionalizzazione della rete ospedaliera) applicate alle Regioni in Piano di rientro (ossia la quasi totalità delle Regioni meridionali).

Il personale sanitario che opera nel Mezzogiorno è numericamente inferiore, più sbilanciato su rapporti di lavoro a termine e più anziano rispetto a quanto si osserva nel resto del Paese. Sulla base delle informazioni più recenti

15 La L. 662 del 1996 individuava fra i criteri di riparto del FSN la popolazione residente, la frequenza dei consumi sanitari per età e genere, i tassi di mortalità e ulteriori indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili per definire i bisogni sanitari delle Regioni, indicatori epidemiologici territoriali. Il decreto 30 dicembre del 2022 ha rivisto i criteri di riparto territoriale del fabbisogno sanitario nazionale: oltre alla popolazione residente e alla frequenza dei consumi sanitari per età, a partire dal 2023 l'allocazione delle risorse tiene conto anche dei tassi di mortalità della popolazione ultrasettantacinquenne, dell'incidenza della povertà relativa, della scolarizzazione e del tasso di disoccupazione. Il peso riconosciuto a tali variabili è però molto limitato (congiuntamente incidono sull'1,5 per cento delle risorse da ripartire)

la consistenza degli addetti al comparto sanitario (considerando le strutture pubbliche, quelle equiparate e quelle private accreditate) è pari a circa 130 unità ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, contro 160 nel resto del Paese; la differenza è particolarmente marcata fra Campania e Provincia Autonoma di Bolzano (115 contro 210 addetti ogni 10.000 abitanti rispettivamente; figura 5). Il sottodimensionamento degli organici interessa soprattutto il personale infermieristico e quello tecnico, mentre è meno pronunciato per quello medico. Nelle strutture sanitarie meridionali i rapporti di lavoro flessibili incidono per oltre il 12 per cento delle posizioni lavorative (contro meno del 7 nel resto del Paese). Infine, la curva per età degli organici è spostata sulle fasce più anziane: nelle regioni meridionali quasi un quarto del personale sanitario ha oltre sessant'anni, quota che sale a un terzo per i medici (rispettivamente il 13 e il 20 per cento nel resto del Paese), con significativi problemi di ricambio generazionale in vista dei flussi attesi di pensionamento nel prossimo quinquennio¹⁶.

Anche la dotazione di infrastrutture ospedaliere si presenta estremamente diversificata sul territorio nazionale. La disponibilità di posti letto complessiva (considerando anche le strutture accreditate) è pari a 35,6 unità ogni 10.000 abitanti nelle regioni meridionali, a fronte di 39,6 nel resto del Paese; l'escursione più ampia si registra fra il Piemonte e la Calabria (con una dotazione rispettiva pari a 44,6 e 32,9 posti letto ogni 10.000 abitanti; figura 6)¹⁷. L'infrastrutturazione sanitaria, in termini quantitativi e qualitativi, risente dell'at-

¹⁶ Sul fabbisogno di personale atteso nei prossimi anni si veda Banca d'Italia (2024), p. 42.

¹⁷ I dati sono di fonte RGS e sono riferiti al 2022. Se si valutano anche i posti letto raggiungibili in località adiacenti a quella di residenza del paziente, tenendo conto dei tempi di percorrenza in automobile, si ottiene un'immagine più granulare: l'intensità dell'infrastrutturazione è massima in alcune province dell'area settentrionale (che accedono a un numero di posti letto pari a circa una volta e mezzo la media italiana), si riduce nelle aree centrali (che mantengono comunque valori superiori alla media nazionale) e decresce rapidamente nel passaggio alle regioni meridionali e insulari (l'indicatore è pari al 70 per cento della media nazionale per le province calabresi, al 50 per quelle siciliane e al 20 per quelle sarde (per maggiori dettagli cfr. Aimone et al, 2022).

tività di investimento dell'operatore pubblico, più debole nelle regioni meridionali – nonostante le politiche aggiuntive di cui il Mezzogiorno dovrebbe beneficiare. L'edilizia sanitaria è oggetto di un programma di investimenti a carico del bilancio statale, che ha impegnato risorse per circa 22 miliardi su un arco temporale di quasi 40 anni¹⁸. La realizzazione del programma avviene attualmente nell'ambito di una procedura negoziata, che inizia con la sottoscrizione di un Accordo e culmina con il trasferimento di risorse agli enti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori approvati. La metà dei finanziamenti dovrebbe essere riservata, in base ai criteri direttivi del programma, alle regioni meridionali allo scopo di favorire il “riequilibrio qualitativo e quantitativo delle dotazioni sanitarie e tecnologiche”¹⁹. L'ultima rilevazione della RGS evidenzia tuttavia che i finanziamenti sono stati pari al 65 per cento delle somme finora impegnate e per oltre tre quarti sono stati destinati alle regioni centrosetentrionali: la differenza più ampia è fra la Campania e la Valle D'Aosta (cui sono stati rispettivamente accordati circa 70 e 400 euro per residente)²⁰.

Gli *outcome* dei sistemi sanitari regionali, in termini di offerta quali-quantitativa di prestazioni, risentono inevitabilmente dell'eterogeneità territoriale dei livelli di spesa e delle carenze nelle dotazioni di risorse umane e infrastrutturali. Il Ministero della Salute sottopone a un monitoraggio annuale le prestazioni che rientrano nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza (LEA); i risultati documentano la difficoltà persistente di alcune regioni nell'erogare tali

18 Il programma ha preso avvio con la legge 67/1988 (art. 20 ed è stato più volte rifinanziato nel corso degli anni, da ultimo con la legge di bilancio per il 2022 (legge 234/2021 art.1, commi 263-267). La cifra è stata ricostruita considerando le risorse utilizzate nella prima fase dal 1988 al 1998 (pari a 4,9 miliardi), sotto forma di mutui con oneri a carico dello Stato e quelle mobilitate nelle fasi successive fino al 2023 sia con Accordi di programma (14,5 miliardi) che attraverso ulteriori atti di finanziamento (2,5 miliardi).

19 Decreto 29 agosto 1989, n. 321.

20 Si escludono le risorse della prima fase, interamente utilizzate; per maggiori dettagli cfr. Ragioneria generale dello Stato (2024), pp. 198 e ss.

prestazioni in condizioni di adeguatezza, esito dal quale discende il mancato accesso a una quota premiale di finanziamento a carico del Fondo sanitario nazionale. In base all'ultimo monitoraggio quasi tutte le regioni considerate inadempienti appartengono al Mezzogiorno²¹: sulla base di un punteggio compreso fra 0 e 100 in ciascuna delle aree relative a prevenzione, assistenza distrettuale ed assistenza ospedaliera in media le regioni meridionali hanno ricevuto una valutazione complessiva pari a 190 a fronte di 261 nel resto del Paese; la regione con la performance in assoluto peggiore (135 punti) è la Calabria, che è anche l'ultima per dotazione di posti letto nonché la penultima per dotazione di personale e per spesa pro capite²².

I residenti nelle regioni in cui le prestazioni sanitarie pubbliche sono più carenti sono indotti a rivolgersi al settore privato o ad andare altrove per ottenere assistenza: i ricoveri extra-regione interessano in media quasi un paziente meridionale ogni dieci (uno su cinque in Calabria) e sono erogati da strutture prevalentemente private (localizzate soprattutto in Lombardia, Emilia-Romagna, Veneto). La migrazione sanitaria può considerarsi come una forma di “voto con i piedi”, che retroagisce negativamente sulle condizioni di erogazione dei servizi sanitari a causa delle compensazioni finanziarie fra regioni di origine e regione di destinazione dei pazienti si spostano sul territorio per essere curati: nel decennio 2012-2021 le regioni meridionali hanno sostenuto esborsi per quasi 11 miliardi per finanziare la mobilità passiva, mentre Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto hanno ottenuto risorse per le cure somministrate a pazienti non residenti pari a oltre 10 miliardi²³. Particolarmente

21 Risultano inadempienti anche la Provincia autonoma di Bolzano e la Valle d'Aosta, che tuttavia non sono formalmente soggette alla verifica degli adempimenti (cfr. Gimbe 2024, pp. 83 e ss.).

22 Per essere considerata adempiente, una Regione deve ottenere un punteggio almeno pari a 60 in tutte e tre le aree; con un punteggio inferiore a 60 anche in una sola area la Regione viene classificata come inadempiente; i punteggi sono attribuiti in base al monitoraggio di 22 indicatori definiti CORE (cfr. Gimbe, 2024) .

23 Cfr. Corte dei Conti (2024).

onerosa, sia sotto il profilo economico che sotto quello psicologico, è la mobilità per patologie oncologiche: secondo elaborazioni della Svimez oltre il 40 per cento dei pazienti calabresi riceve assistenza fuori regione, prevalentemente in Lombardia e nel Lazio (cfr. Bianchi et al, 2024).

Nelle situazioni di maggiore disagio economico la mobilità sanitaria non è un'opzione praticabile, di conseguenza i pazienti sono costretti a limitare le cure o a rinunciarvi del tutto. Secondo i più recenti dati dell'indagine Istat sui cambiamenti delle abitudini di spesa circa un quarto delle famiglie meridionali dichiara di avere ridotto le proprie spese per visite mediche e accertamenti periodici preventivi (contro il 14 per cento nel resto del Paese).

6. Le politiche sociali

Le politiche sociali sono rivolte a soddisfare particolari situazioni di bisogno, legate ad esempio alla prima infanzia, alla non-autosufficienza (per anzianità o malattie), alla disabilità, a condizioni di disagio economico, alla presenza di dipendenze. Tali politiche ricadono nella sfera di competenza locale: i Comuni sono titolari delle funzioni amministrative ed erogano le prestazioni, mentre le Regioni si occupano di programmare e indirizzare gli interventi, integrandoli con le politiche regionali sanitarie e per l'avviamento al lavoro. Allo Stato spetta invece la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e il loro finanziamento.²⁴

La spesa socioassistenziale dei Comuni, al netto delle compartecipazioni a

²⁴ L'assetto istituzionale è stato disegnato dalla legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali (legge 328/2000). Il coordinamento e la gestione dei servizi sociali avviene a livello di Ambito territoriale di servizio (ATS). Gli ATS non hanno un proprio bilancio e sono privi di personalità giuridica, il loro perimetro territoriale è definito dalle Regioni, di concerto con gli Enti locali, e di solito coincide con quello dei distretti sanitari.

carico degli utenti, ammonta a circa 9 miliardi (quasi un sesto della spesa primaria corrente comunale, lo 0,5 per cento del PIL). La variabilità territoriale è estremamente marcata: la spesa pro capite nella media delle regioni centro-settentrionali è quasi il doppio di quanto si osserva in quelle meridionali (170 contro 90 euro rispettivamente). La distribuzione della spesa sociale dei Comuni segue un gradiente geografico opposto alla distribuzione dei bisogni: nella Provincia Autonoma di Bolzano la quota di Comuni che si collocano nel quartile più basso della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale dell'Istat è venti volte inferiore a quanto osservato in Calabria (4 per cento contro 80 per cento) eppure la spesa sociale pro-capite è venti volte superiore (circa 600 contro 30 euro pro capite; fig. 7)²⁵.

Gli interventi sociali sono finanziati prevalentemente con risorse a carico dei bilanci comunali: in aggregato i fondi statali (in particolare il Fondo nazionale per le politiche sociali, il Fondo per le politiche della famiglia, il Fondo per le non autosufficienze, il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, il Fondo per le politiche giovanili), nonché i trasferimenti dalle Regioni o da altri enti pubblici coprono il 40 per cento circa della spesa. La differenziazione della spesa sul territorio riflette quindi la diversa possibilità degli enti di attingere ad entrate proprie: nella media dei Comuni centro-settentrionali l'autofinanziamento sfiora i 110 euro pro capite (quasi due terzi della spesa per interventi sociali), contro solo 30 nei Comuni meridionali (un terzo della relativa spesa). La sostanziale omogeneità territoriale dei trasferimenti pub-

25 L'indice di vulnerabilità sociale e materiale è un indicatore composito ottenuto dalla sintesi di sette indicatori (incidenza percentuale delle famiglie monogenitoriali, incidenza percentuale delle famiglie con 6 e più componenti, Incidenza percentuale della popolazione di età compresa fra 25 e 64 anni analfabeta e alfabetata senza titolo di studio, quota di famiglie composte solo da anziani (65 anni e oltre) con almeno un componente ultratantenne, incidenza percentuale della popolazione in condizione di affollamento grave, Incidenza percentuale di giovani (15-29 anni) fuori dal mercato del lavoro e dalla formazione scolastica, quota di famiglie giovani o adulte con figli nei quali nessuno è occupato o percettore di pensione per precedente attività lavorativa (per maggiori dettagli, cfr. Istat, 2020).

blici destinati al sociale (59 euro pro capite in media nel Centro Nord, 62 al Sud) rivela l'inadeguatezza dei criteri di riparto dei fondi per le politiche sociali nel cogliere le effettive situazioni di bisogno²⁶.

La distribuzione geografica del personale dedicato alla presa in carico degli utenti dei servizi socioassistenziali mostra difformità analoghe a quelle nelle dotazioni finanziarie degli enti. Secondo i dati del Ministero del lavoro e delle politiche sociali nei Comuni delle regioni centro-settentrionali prestano servizio 2 assistenti sociali ogni 10.000 abitanti, quasi il doppio di quanto si osserva al Sud; in rapporto al numero di persone a rischio di povertà e inclusione sociale – indicatore che coglie meglio l'utenza potenziale del servizio – le differenze territoriali esplodono (nella media dei Comuni centro settentrionali operano 12 assistenti sociali ogni 10.000 potenziali utenti contro 2,6 nella media degli enti meridionali; fig. 8)²⁷. Per favorire la convergenza territoriale del servizio sociale professionale è stato recentemente introdotto un LEP, quantificato in almeno un assistente sociale a tempo indeterminato ogni 5.000 abitanti in ciascun ATS (nella prospettiva di raggiungere un obiettivo di servizio ancora più ambizioso pari ad un assistente sociale ogni 4.000 abitanti)²⁸. Al conseguimento del LEP sono state destinate specifiche risorse, che tuttavia non sono state ripartite in modo coerente con l'esigenza di colmare il gap degli enti sottodotati²⁹.

26 L'eterogeneità delle condizioni economiche locali incide anche sulla compartecipazione degli utenti alla spesa (con il pagamento ad esempio di una quota delle rette degli asili nido o delle residenze sanitarie per anziani) pari a circa 20 euro pro capite al Centro Nord e a meno di 3 euro nel Mezzogiorno. La spesa commentata in questo paragrafo è considerata al netto di tali compartecipazioni.

27 Le persone a rischio di povertà e inclusione sociale sono stimate applicando alla popolazione residente regionale l'indicatore di rischio di povertà ed esclusione sociale elaborato dall'Istat nell'ambito dell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita relativa al 2021 (tavola 21.4). Se si parametrano gli assistenti sociali al numero di persone in condizioni di deprivazione (resa disponibile dall'Istat solo per macroarea) la dotazione si attesta a 36 addetti ogni 10.000 potenziali utenti nel Centro Nord contro 6 nel Mezzogiorno.

28 Cfr. Legge di bilancio 2021 (L.178/2021) art. 1, comma 797 e ss.

29 In particolare, possono accedere al contributo economico di circa 0,2 miliardi annui a valere sul Fondo di povertà gli enti che hanno una dotazione superiore ad 1 operatore ogni 6.500 abitanti e inferiore a 1 operatore

Come misure di *outcome* consideriamo due dei principali servizi erogati dai Comuni, ossia quello relativo agli asili nido e quello relativo all'assistenza domiciliare agli anziani (complessivamente i due servizi assorbono oltre un quinto della spesa sociale comunale). L'evidenza più recente segnala che nelle regioni meridionali il tasso di copertura dei potenziali utenti (ossia i bambini con meno di tre anni di età per gli asili nido e gli ultrasessantacinquenni per l'assistenza domiciliare) è meno della metà di quanto riscontrabile nel resto del Paese (ossia 7 contro 19 per cento³⁰) nel caso dei servizi alla prima infanzia, solo un terzo (0,8 contro 1,9 per cento) nel caso dell'assistenza domiciliare agli anziani (fig. 9). Anche questi due ambiti sono stati interessati negli ultimi anni dall'introduzione di LEP, volti a favorire la convergenza progressiva fra i livelli dei servizi offerti nelle varie aree del Paese. Nel caso degli asili nido con le leggi di bilancio per il 2021 e per il 2022 è stato definito un target quantitativo di copertura del servizio pari al 33 per cento dei bambini di età compresa fra i 3 e i 36 mesi da garantire a livello comunale; per l'assistenza agli anziani non autosufficienti è stato prefigurato un graduale innalzamento della quota degli ultrasessantacinquenni coperta dal servizio fino a raggiungere il 2,6 per cento nel 2025. Tali misure sono state riprese dal PNRR che ha destinato specifiche linee di intervento per ampliare l'offerta di servizi educativi alla prima infanzia e favorire l'autonomia abitativa degli anziani non autosufficienti (stanziando risorse rispettivamente pari a 3,2 miliardi e 0,3 miliardi)³¹. Tutta-

ogni 4.000 abitanti; inoltre, il finanziamento non riguarda le nuove assunzioni ma anche il personale in servizio. Di conseguenza il contributo economico non è stato erogato agli enti nelle condizioni peggiori (concentrati del Mezzogiorno), mentre è stato concesso – anche per il personale già in servizio – ad enti che già partivano da dotazioni superiori al LEP (cfr. UPB, 2023 sui diversi aspetti che hanno indebolito la portata perequativa del sistema di finanziamento del LEP in materia di assistenti sociali).

30 Il dato è riferito all'indicatore di presa in carico degli utenti relativi al servizio di asili nido e sezioni primavera reso disponibile dall'Istat nell'ambito dell'"Indagine sulla spesa sociale dei comuni singoli o associati - Questionario Asili nido - Anno 2021" (tabella 24.1).

31 Si tratta degli interventi M4C1-1.1: "Piano per asili nido e scuole dell'infanzia e servizi di educazione e cura per la prima infanzia" e M5C2- 1.1.2. "Autonomia degli anziani non autosufficienti"

via i criteri di selezione dei progetti e di allocazione delle risorse non sono stati coerenti con i gap da colmare, indebolendo l'efficacia perequativa del PNRR: nel caso ad esempio degli asili nido solo nell'ultima delle tre procedure di assegnazione delle risorse si è seguita una logica top-down, con l'individuazione diretta dei Comuni da finanziare e dei posti da realizzare da parte del Ministero; nelle due procedure precedenti si era seguito un approccio dal basso, con bandi competitivi fra enti all'interno di quote di riparto regionali con il risultato che una quota non trascurabile di risorse è stata attribuita a Comuni in cui l'offerta del servizio già superava ampiamente il LEP³².

7. Quali priorità per la politica economica?

Squilibri economici, spopolamento e rarefazione dei servizi pubblici viaggiano di pari passo, rafforzandosi a vicenda. Dalla capacità della politica economica di contrastare questo circolo vizioso dipendono la prosperità e la crescita dell'intero paese: la demografia agisce infatti da detonatore degli squilibri economici non solo nel confronto interno fra Nord e Sud o fra aree interne ed aree urbane, ma anche su una scala più ampia fra l'Italia e gli altri paesi avanzati.

Le politiche pubbliche non possono assecondare le tendenze in atto ma, al contrario, dovrebbero agire sulla qualità e sul livello dei servizi come leve per orientare le scelte di residenza degli individui e di localizzazione delle imprese. La panoramica offerta in questo lavoro ha mostrato come purtroppo l'azione pubblica tenda ad essere più debole proprio nelle aree che offrono le minori opportunità economiche. Dalla sintesi presentata nella tavola 1 si possono

32 Cfr. UPB (2025).

cogliere analogie e differenze fra servizi di competenza centrale e servizi la cui responsabilità è stata affidata agli enti territoriali.

Nell'ambito delle funzioni centrali la distribuzione della spesa e di riflesso quella del personale sono sostanzialmente spiegate dalle variabili che regolano il bisogno di quel determinato servizio: nel caso dell'istruzione contano caratteristiche come l'orografia, la dispersione della popolazione sul territorio, la disponibilità ad utilizzare servizi privati alternativi; nel caso della giustizia conta il maggiore ricorso al tribunale per fare valere i diritti soggettivi, in materie quali il lavoro o le procedure concorsuali, nelle aree economicamente più fragili. Per tali funzioni la divaricazione territoriale degli *outcome* non è quindi riconducibile all'allocazione delle risorse finanziarie ed umane, ma è comunque in larga parte spiegata da caratteristiche osservabili legate all'offerta o alla domanda. I rendimenti scolastici dipendono da variabili come il contesto socio-economico in cui opera la scuola, il background familiare dello studente, la dotazione di infrastrutture e la possibilità di attivare il tempo pieno: ciò dovrebbe indurre a capovolgere la consueta lettura che si dà ai divari territoriali, interpretandoli non (solo) come una misura della diversa capacità delle scuole di adempiere al proprio mandato ma soprattutto come espressione di un maggiore fabbisogno educativo e di intervento in alcune aree. Allo stesso modo la diversa durata dei procedimenti civili nelle varie macroaree è spiegata per due terzi dal tasso di mobilità dei magistrati, dal grado di digitalizzazione dei tribunali, dal tasso di litigiosità e dalla complessità delle materie trattate. La disponibilità di dati consente in ogni modo di individuare i casi residuali in cui le differenze sono riconducibili a inefficienze e carenze nell'organizzazione interna. Sia per la scuola sia per la giustizia sarebbe necessario che lo Sato promuovesse interventi gestionali direttamente orientati alla riduzione dei divari di risultato nelle realtà che presentano i maggiori scostamenti siano

essi dovuti a inefficienze, inefficacia dell'azione o a condizioni di contesto particolarmente complesse.

Al contrario nell'ambito delle funzioni di competenza locale l'allocazione della spesa e quella dei fattori produttivi appaiono del tutto disallineate rispetto alla declinazione geografica dei bisogni. Per l'erogazione dei servizi rileva la dimensione delle entrate proprie locali, che è estremamente eterogenea sul territorio per effetto della maggiore concentrazione delle basi imponibili nelle aree economicamente più avanzate. Un recente studio mostra ad esempio che la capacità fiscale dei Comuni meridionali è inferiore di oltre un terzo rispetto a quelli centrosettentrionali (rispettivamente 413 contro 625 euro pro capite cfr. Bardozzetti et al, 2024), nonostante il maggiore ricorso alla leva fiscale locale; sulla fragilità dei bilanci degli enti meridionali incidono, in misura limitata, anche le difficoltà di riscossione dei tributi locali³³. I trasferimenti erariali non sono in grado di riequilibrare le diverse condizioni di partenza degli enti, essendo erogati sulla base di meccanismi perequativi ancora incompleti e che tengono conto solo in parte della distribuzione effettiva dei bisogni³⁴. Nella stessa direzione operano i divari negli organici, ugualmente influenzati dalle condizioni finanziarie degli enti: sempre a livello comunale, le dotazioni degli enti meridionali in rapporto alla popolazione residente sono di circa un terzo inferiori a quanto osservato nel resto del Paese³⁵. Le differenze quali-quan-

33 Se si considera ad esempio l'IMU il gettito effettivo pro capite nella media dei Comuni del Mezzogiorno è inferiore del 40 per cento circa rispetto al Centro Nord (rispettivamente 164 contro 281 euro pro capite); il tasso di riscossione degli accertamenti è pari al 76,1 e all'88,8 nelle due macroaree. Applicando ai Comuni meridionali lo stesso tasso di riscossione di quelli centrosettentrionali lo scarto fra i gettiti effettivi pro capite si ridurrebbe di 8 punti percentuali (191 contro 281 euro pro capite).

34 Una recente ed accurata analisi di Padovani et al (2024) mostra come il divario tra fabbisogni locali (relativi a funzioni come welfare locale, viabilità, trasporto pubblico, polizia locale) e risorse finanziarie esponga con maggiore probabilità un ente a fenomeni di dissesto finanziario.

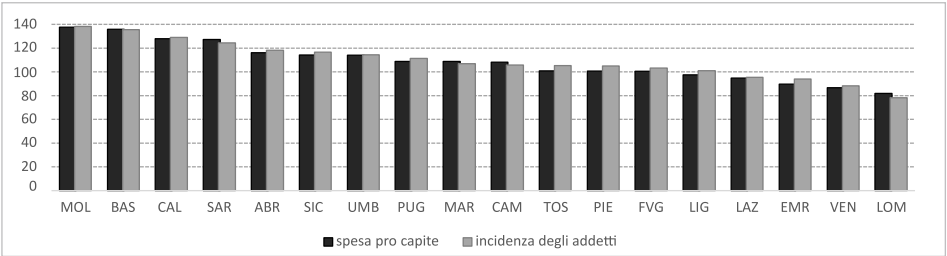
35 Questo vale sia per i Comuni delle Regioni a statuto ordinario (46,2 addetti ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, 61,2 nel Centro-Nord) sia per i Comuni delle Regioni a statuto speciale (76 addetti ogni 10.000 abitanti nel Mezzogiorno, 102,6 nel Centro-Nord); cfr. Panetta (2024).

titative nei livelli dei servizi offerti a livello locale assumono di conseguenza caratteristiche ancora più estreme di quelle osservate per le funzioni centrali, dando luogo a forme emblematiche di “voto con i piedi” quali la mobilità sanitaria. Anche in questo caso la lettura degli *outcome* dei servizi pubblici dovrebbe essere funzionale a orientare gli interventi.

L'elemento che accomuna tutte le funzioni pubbliche analizzate in questo lavoro è l'ampia disponibilità di statistiche a livello micro (per singolo tribunale, singola scuola, ASL o ATS) che consentono una rilevazione puntuale dei fabbisogni e la conseguente predisposizione di misure calibrate sulle singole situazioni. Un utilizzo efficace di tale patrimonio informativo richiederebbe per i servizi di competenza statale una gestione orientata ai risultati piuttosto che alla mera allocazione di risorse; per le funzioni di competenza locale sarebbe opportuno un forte presidio centrale volto a garantire le risorse necessarie e a correggere l'azione degli enti in presenza di risultati non adeguati: la tutela dei diritti di cittadinanza non può essere condizionata dalla disponibilità di risorse o dalla capacità amministrativa locale. È pertanto indispensabile mantenere anche per tali funzioni un approccio di policy sostanzialmente top-down, con la rilevazione ex ante dei fabbisogni, un'allocazione coerente delle risorse, il monitoraggio del loro utilizzo e del livello dei servizi offerti, l'affiancamento delle amministrazioni in maggiore difficoltà. Tutte queste azioni possono dare concretezza ai poteri sostitutivi dello Stato (finora mai esercitati) e disinnesare le condizioni di fondo che determinano ingiustificabili difformità di trattamento fra cittadini in base al luogo di residenza.

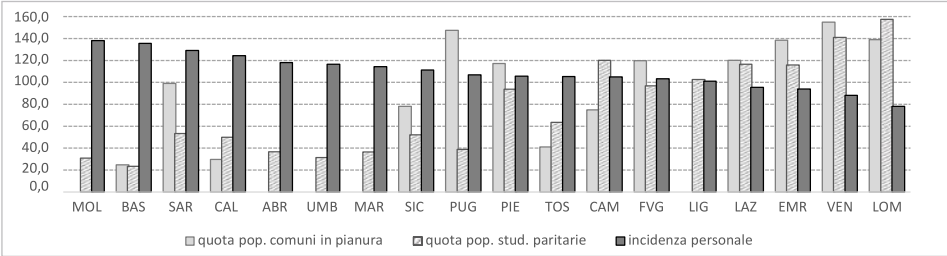
Grafici e tavole

Figura 1 **Spesa pro capite in istruzione e incidenza del personale scolastico (1)**
(numeri indice: media Italia=100)



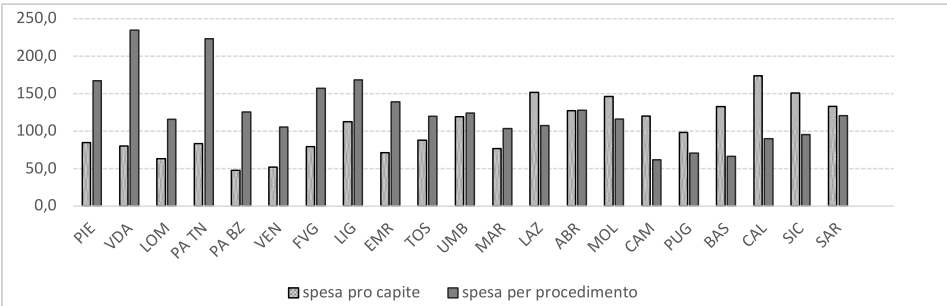
Fonte: RGS (spesa statale regionalizzata e conto annuale, esercizio 2022) e Istat per la popolazione.
(1) Spesa corrente statale in rapporto alla popolazione 6-18 anni e numero di addetti al comparto scuola ogni 100 residenti in età scolastica. Sono escluse le PA di Trento e Bolzano nonché la Valle d'Aosta, per le quali la funzione istruzione è di competenza esclusiva locale.

Figura 2 **Incidenza del personale scolastico: fattori di offerta e di domanda (1)**
(numeri indice: media Italia=100)



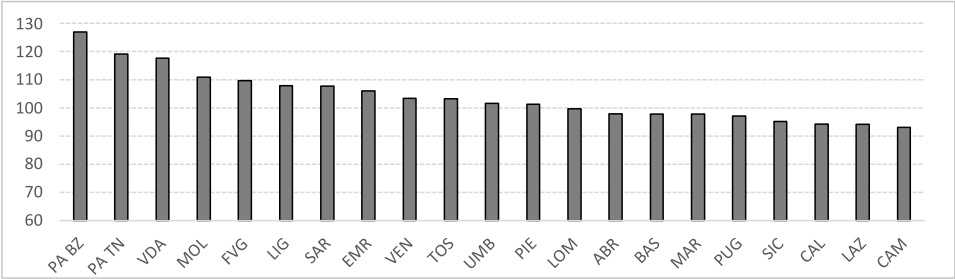
Fonte: RGS (conto annuale, esercizio 2022), MIM (2023) per gli studenti delle scuole paritarie, Istat per la popolazione.

Figura 3 **Spesa pubblica nel comparto giustizia**
(numeri indice: media Italia=100)



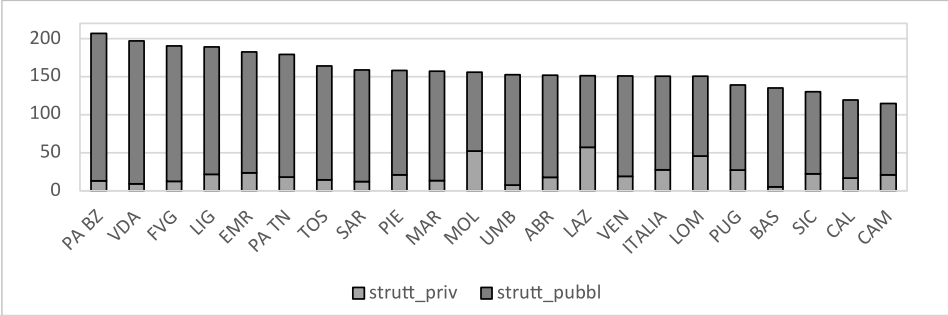
Fonte: elaborazioni su CPT e Cugno et al. (2022)

Figura 4 **Spesa pro capite in sanità (1)**
(numeri indice: media Italia=100)



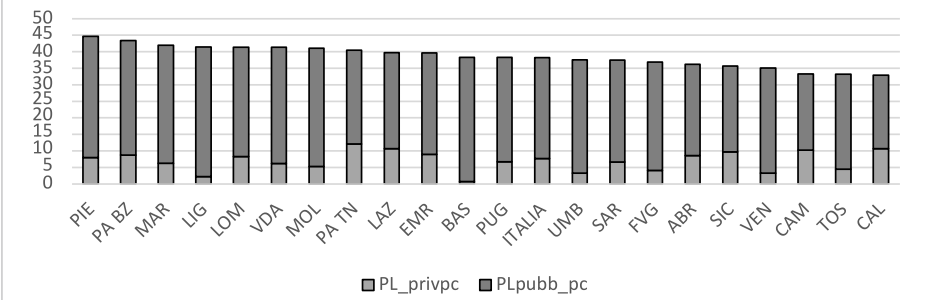
Fonte: Ragioneria generale dello Stato (Il monitoraggio della spesa sanitaria, 2024) e Istat per la popolazione

Figura 5 **Dotazione di personale sanitario per regione**
(unità ogni 10.000 abitanti)



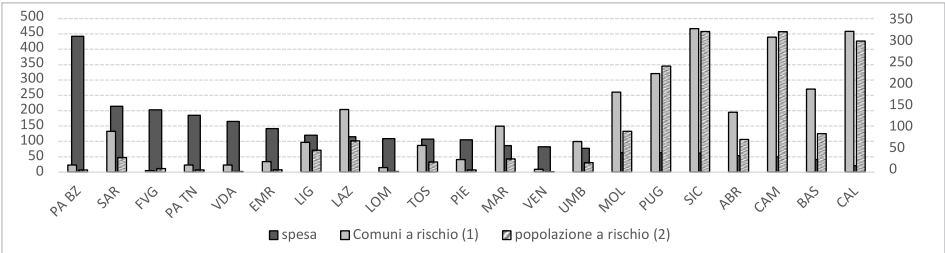
Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2024) e Istat per la popolazione

Figura 6 **Dotazione di posti letto per regione**
(unità ogni 10.000 abitanti)



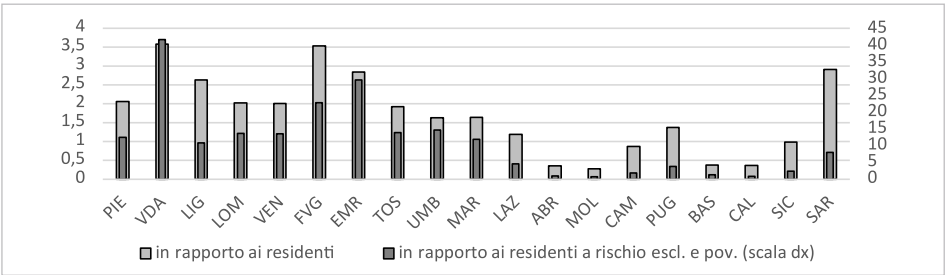
Fonte: Ragioneria generale dello Stato (2024) e Istat per la popolazione

Figura 7 **Spesa socioassistenziale e vulnerabilità sociale ed economica dei Comuni (1)**
(numeri indice, media Italia=100)



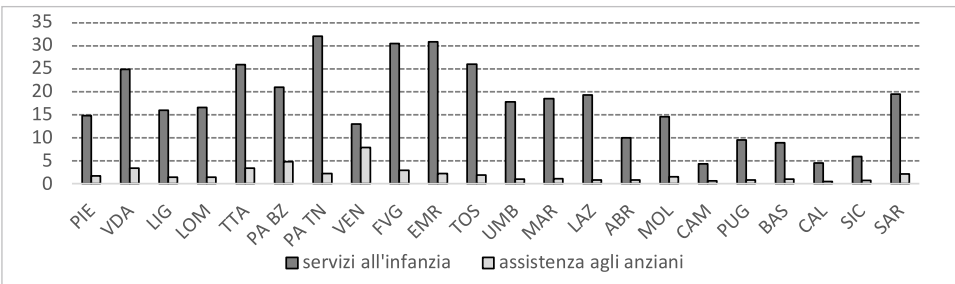
Fonte: Istat (2020, *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*).
(1) Percentuale di Comuni collocati nell'ultimo quartile della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale.
(2) Incidenza percentuale della popolazione residente nei Comuni collocati nell'ultimo quartile della distribuzione dell'indice di vulnerabilità sociale e materiale.

Figura 8 **Assistenti sociali dei Comuni (1)**
(unità ogni 10.000 residenti)



Fonte: elaborazioni su UPB (2023) e Istat.
(1) Il numero di assistenti sociali si riferisce al 2022 ed è tratto da UPB (2023), tab. 4 p. 2. La popolazione a rischio è stimata applicando alla popolazione regionale complessiva l'indicatore di rischio elaborato dall'Istat nell'Indagine sul reddito e le condizioni di vita relativa al 2022 (tavola 21.4).

Figura 9 **Tasso di copertura dei servizi alla prima infanzia e di assistenza agli anziani (1)**
(valori percentuali rispetto alla popolazione di riferimento)



Fonte: Istat (2024), *La spesa dei Comuni per i servizi sociali*.
(1) Incidenza degli utenti rispetto alla popolazione di riferimento (residenti 0-2 anni e residenti ultrasessantacinquenni). I servizi alla prima infanzia comprendono tutti i servizi erogati nell'ambito di strutture a ciclo diurno o semi-residenziale, quali asili nido, sezioni primavera, ludoteche ecc.). I servizi di assistenza agli anziani comprendono l'assistenza domiciliare socio-assistenziale, l'assistenza domiciliare integrata, i voucher.

Tabella 1 **La dimensione territoriale dei principali servizi pubblici: spesa, personale e outcome**

	Italia	
	CN	MEZ
istruzione		
spesa (euro per residente in età scolastica)	4.974,8	6.181,7
risorse umane (addetti ogni 100 residenti in età scolastica)	15,9	19,1
outcome (quota % di alunni con apprendimenti adeguati alla fine del ciclo secondario, matematica)	60,0	39,0
giustizia		
spesa (euro per abitante)	94,2	145,3
(euro per procedimento pendente)	4.042,4	2.773,2
risorse umane		
(personale addetto alla giustizia civile per 10.000 abitanti)	6,0	9,5
(personale addetto alla giustizia civile ogni 1.000 procedimenti pendenti)	5,8	6,8
(personale addetto alla giustizia civile ogni 1.000 procedimenti pendenti corretti)	11,7	9,8
output (durata effettiva in giorni)	359	660
(durata effettiva in giorni corretta)	376	580
sanità		
spesa (euro per residente)	2.295,1	2.171,4
risorse umane (addetti ogni 10.000 abitanti)	161,5	127,6
infrastrutture (posti letto ogni 10.000 abitanti)	39,5	35,4
outcome (punteggio complessivo LEA)	260,9	189,6
servizi sociali		
spesa (euro per residente)	155,0	87,0
risorse umane (assistenti sociali ogni 10.000 abitanti)	2,0	1,1
outcome (tasso di copertura asili nido)	17,5	36,9
(tasso di copertura assistenza domiciliare agli anziani)	0,6	1,1

Riferimenti bibliografici

- [1] Aimone Gigio L., Ivaldi G., Mancini A., Messina G. (2022), “La sanità italiana all’appuntamento con la pandemia: debolezze strutturali e prospettive di riforma”, *Politica economica*, vol. XXXVIII(1), pp. 91-152
- [2] Banca d’Italia (2024), *L’economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*
- [3] Banzhaf, H.S., Walsh, R.P. (2008), “Do People vote with their Feet? An Empirical test of Tiebout”, *American Economic Review*, n. 98 (3), 843–863.
- [4] Bardozzetti A., Chiades P., Mancini A. L., Mengotto V., Ziglio G. (2024), “Municipal Finance in Southern Italy: Structural Criticalities and the Effects of the Pandemic Crisis”, *Italian Economic Journal: A Continuation of Rivista Italiana degli Economisti and Giornale degli Economisti*, vol. 10(3), pp. 1233-1279.
- [5] Bianchi L., Caravella S., Petraglia C. (2024), “Un paese due cure. I divari Nord-Sud nel diritto alla salute”, *Informazioni Svimez*, n.1
- [6] Black, S.E. (1999), “Do better Schools Matter? Parental Valuation of Elementary Education”, *Quarterly Journal of Economics*, n. 114 (2), 577–599.
- [7] Bovini G., Sestito P. (2021), “I divari territoriali nelle competenze degli studenti”, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 645
- [8] Bovini G., Cattadori N., De Philippis M., Sestito P. (2023), “The Short and Medium Term Effects of Full-day Schooling on Learning and Maternal Labor Supply”, Banca d’Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 1423
- [9] Brunner, E.J., Cho, S.-W., Reback, R. (2012), “Mobility, Housing Markets, and Schools: Estimating the Effects of Inter-District Choice Programs”, *Journal of Public Economics*, n. 96 (7–8), 604–614.
- [10] Bucci M., Gazzano L. Gennari E., Grompone A., Ivaldi G., Messina G., Ziglio G. (2023), “Per chi suona la campan(ell)a? La dotazione di infra-

- strutture scolastiche in Italia”, *Politica economica, Journal of Economic Policy*, n. 1, pp. 41-90.
- [11] Comi, M., Grasseni, L. Resmini S. (2021), “Can Judicial Efficiency Improve Territorial Attractiveness to FDI? The Italian Experience”, *European Journal of Political Economy*, vol. 70
- [12] Corte dei Conti (2024), *Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei Servizi Sanitari Regionali. Esercizi 2022-2023*
- [13] Cugno M., Giacomelli S., Malgieri L., Mocetti S., Palumbo G. (2022), “La giustizia civile in Italia: durata dei processi, produttività degli uffici e stabilità delle decisioni”, Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 715
- [14] Currie, Janet, Lucas Davis, Michael Greenstone, and Reed Walker (2015), “Environmental Health Risks and Housing Values: Evidence from 1,600 Toxic Plant Openings and Closings.”, *American Economic Review*, n.105 (2), pp. 678–709.
- [15] De Philippis M., Locatelli A., Papini G., Torrini R. (2022), “La crescita dell’economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici”, in *Questioni di Economia e Finanza*, Banca d'Italia, n. 638
- [16] Di Cataldo M, Romani G. (2024), “Rational Cuts? The Local Impact of Closing Undersized Schools”, *Regional Science and Urban Economics*, n. 109, pp. 1-16.
- [17] Ehrlich, M.v., Overman, H.G. (2020), “Place-Based Policies and Spatial Disparities across European Cities”, *Journal of Economic Perspectives*, n. 34 (3), pp. 128–149.
- [18] Gamper-Rabindran, Shanti, and Christopher Timmins (2011), “Hazardous Waste Cleanup, Neighborhood Gentrification, and Environmental Justice: Evidence from Restricted Access Census Block Data”, *American Economic Review*, n. 101 (3), pp. 620–24.
- [19] Gimbe (2024), *7 Rapporto sul sistema sanitario nazionale*
- [20] Gupta, A., Van Nieuwerburgh, S., Kontokosta, C. (2022), “Take the Q

- train: Value capture of public infrastructure projects”, *Journal of Urban Economics*, n. 129.
- [21] Invalsi (2024), *Rapporto Prove Invalsi 2024*
- [22] Istat (2020), *Le misure della vulnerabilità: un'applicazione a diversi ambiti territoriali*
- [23] Ministero dell'Istruzione e del merito (2023), *Focus principali dati della scuola – Avvio anno scolastico 2023/24*
- [24] Padovani E., Porcelli F., Zanardi A. (2024), “The Determinants of the Financial distress of Italian Municipalities: How Much is it due to Inadequate Resources?”, *International Tax and Public Finance*, vol. 31, pp. 1494–1533
- [25] Panetta F. (2024), *Eppur si muove: l'economia del Mezzogiorno dopo la crisi*, Catania, 19 settembre
- [26] Ragioneria generale dello Stato (2024), *Il monitoraggio della spesa sanitaria*
- [27] Ricci R. (2019), *La dispersione scolastica implicita*, Invalsi Open
- [28] Svimez (2024), *L'economia e la società del Mezzogiorno. Competitività e coesione: il tempo delle politiche*, Il Mulino.
- [29] Tiebout, C.M. (1956), *A pure Theory of Local Expenditures*, *J. Polit. Econ.* 64 (5), 416–424.
- [30] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), “L'attuazione del Livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale: il reclutamento degli assistenti sociali”, *Focus tematico*, n. 5
- [31] Ufficio parlamentare di bilancio (2024), “Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute”, *Focus tematico*, n. 3
- [32] Ufficio parlamentare di bilancio (2025), *Piano asili nido e scuole dell'infanzia: stato di attuazione e obiettivi del PNRR e del PSB*, Focus tematico n. 1

I Livelli Essenziali delle Prestazioni: identificazione e finanziamento alla luce dei lavori per l'attuazione dell'autonomia differenziata

Cesaria Claudia Losito *
Francesco Porcelli **

Sintesi

L'articolo analizza il ruolo dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) nel contesto dell'autonomia differenziata e del federalismo fiscale in Italia. Partendo dall'attività del Comitato Tecnico Scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), il lavoro approfondisce il processo di trasformazione dei LEP da concetti giuridici a parametri finanziari, evidenziando la necessità di modelli di perequazione che garantiscano un equilibrio tra esigenze territoriali e vincoli di bilancio. Particolare attenzione è rivolta al settore sanitario, in cui i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) fungono da riferimento, pur non essendo direttamente collegati al fabbisogno standard sanitario. Infine, l'analisi dei meccanismi di finanziamento suggerisce un approccio integrato tra criteri top-down e bottom-up, per assicurare la sostenibilità economica dei LEP e la

* Università degli Studi di Bari Aldo Moro, cesariaclaudia.losito@uniba.it

** Università di Roma La Sapienza, francesco.porcelli@uniroma1.it

loro concreta implementazione a livello locale. Ad esempio, di questo approccio si riporta il caso degli “obiettivi di servizio” nelle materie socio-educative dei comuni.

Abstract - Essential Levels of Services in Italy: Identification, Financing, and Challenges in the Implementation of Regional Differentiated Autonomy

This article examines the role of the Essential Levels of Services (ELS) within the context of differentiated autonomy and fiscal federalism in Italy. Beginning with the work of the Technical-Scientific Committee for the Identification of ELS (CLEP), the paper explores the process through which ELS will evolve from legal concepts into financial parameters, highlighting the need for equalization models that balance territorial needs with budgetary constraints. Particular attention is devoted to the healthcare sector, where the Essential Levels of Care (ELC) serve as a reference, despite not being directly linked to the healthcare standard expenditure needs. Finally, the analysis of financing mechanisms advocates for an integrated approach combining top-down and bottom-up criteria to ensure the economic sustainability of ELS and their effective implementation at the local level. As an example of this approach, the paper discusses the case of the "service goals" established for municipal socio-educational services.

JEL Classification: H11; H77; H75

Parole chiave: Livelli Essenziali delle Prestazioni; Fabbisogni Standard; Santià; Autonomia differenziata; Perequazione

Keywords: *Essential Levels of Services; Constitutional mandates; Standard Expenditure needs; Health care; Differentiated Regional Autonomy*

1. Introduzione

Alla luce dell'attività svolta dal Comitato Tecnico Scientifico per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (CLEP), al margine del processo di attuazione dell'autonomia differenziata previsto dall'art. 116 comma terzo della Costituzione, in questo lavoro si esamina la tensione tra decentramento ed equità nella fornitura di servizi, sottintesa nella definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP). Si cerca altresì di comprendere quanto gli approcci e le metodologie proposte dal CLEP siano ancora applicabili alla luce della sentenza della Corte Costituzionale n. 192/2024, intervenuta sulla legittimità costituzionale dell'impianto normativo di attuazione dell'autonomia differenziata contenuta nella Legge 86 del 2024.

Nel quadro costituzionale dei rapporti intergovernativi stabiliti dal Titolo V della costituzione, l'equilibrio tra decentramento ed equità territoriale trova realizzazione con la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni da garantire in modo uniforme su tutto il territorio a garanzia dei diritti sociali e civili. Oltre ad essere alla base dei principi costituzionali che regolano i rapporti finanziari tra livelli di governo, la centralità dei LEP emerge chiaramente nella Legge 86 del 2024 di attuazione dell'autonomia differenziata, in quanto la devoluzione di maggiori competenze alle regioni è subordinata all'individuazione dei LEP e del corrispondente fabbisogno di spesa, principio confermato dall'intervento della Corte Costituzionale con la Sentenza 192 del 2024.

Nonostante la centralità dei LEP nella regolamentazione dei rapporti intergovernativi tra centro e periferia, è ancora assente una normativa che li definisca in modo organico, sebbene molte siano state le norme che, nel tempo, hanno introdotto, seppur in modo disordinato, forme di LEP più o meno

espliciti in molte materie.

La sanità, di cui si fornisce un focus, è tra i primi settori investiti dall'introduzione dei LEP con l'istituzione dei Livelli essenziali di Assistenza (LEA) (si veda il saggio di Vincenzo Carrieri in questo volume) con il Dlgs. 502 del 1992. Nonostante, come riconosciuto dal CLEP, i LEA possono assurgere a ruolo di LEP, al momento il meccanismo di calcolo del fabbisogno standard sanitario è quasi esclusivamente basato sulla identificazione di una quota capitaria ottenuta in base alla popolazione regionale pesata per fasce d'età. Il fabbisogno standard sanitario, quindi, non risulta collegato direttamente ai LEA, che operano, di fatto, come indicatori per il monitoraggio della performance a valle del processo di finanziamento. Non è chiaro se il modello sanitario vada considerato una anomalia rispetto ai principi costituzionali, oppure si possa considerare una modalità semplificata di applicazione e finanziamento dei LEP. Questo è un tema ancora di dibattito.

Mettendo da parte il settore sanitario, altre norme legate all'individuazione dei LEP sono rinvenibili, ad esempio, nell'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011 che ha delineato un procedimento per la definizione e il finanziamento dei LEP a livello regionale, ad oggi ancora inattuato, sebbene rappresenti un obiettivo esplicito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Ancora, nei commi 167 e 169 dell'art. 1 della legge di bilancio 2022 (legge n. 234/2021) si delineano le modalità di definizione dei LEP per le persone anziane non autosufficienti e negli altri ambiti dell'assistenza sociale, in linea con l'art. 22 della legge n. 328/2000.

Un primo passo concreto di definizione del fabbisogno standard allineato ad un embrione di LEP lo si ritrova con l'introduzione degli "obiettivi di servizio" a potenziamento dei servizi socioeducativi dei comuni, tra cui spicca il LEP relativo agli asili nido con riferimento al raggiungimento di una per-

centuale di copertura pari, almeno, al 33% dei bambini tra zero e due anni entro il 2027 a livello comunale. Si tratta di un percorso iniziato nel 2021 che prevede l'erogazione graduale di risorse aggiuntive per 1,984 miliardi di euro a regime a partire dal 2030 e un monitoraggio dettagliato per il raggiungimento degli obiettivi, rappresentando un esempio concreto di come procedere all'implementazione dei LEP. Nel dettaglio, 1100 milioni per i nidi, 764 milioni per gli altri servizi sociali e 120 milioni per il trasporto disabili, pari ad un aumento del 30% della dotazione lorda del fondo di solidarietà comunale in meno di 10 anni.

Il lavoro del CLEP, conclusosi alla fine del 2024, ha iniziato un percorso che dovrebbe portare, per la prima volta dalla riforma costituzionale del Titolo V, a una normativa organica in tema di LEP fornendo, in modo strutturale, risposte a domande cruciali come: cosa si intende per LEP? Quali sono i potenziali LEP che si possono rinvenire nella normativa vigente nelle materie che interessano i diritti sociali e civili? Quali sono i passaggi che consentono di tramutare i LEP in fabbisogno di spesa, sviluppando modelli di perequazione che ne consentono il finanziamento rispettando gli equilibri di finanza pubblica? Quali sono i passaggi che consentono di tramutare i LEP in fabbisogno di spesa? Anche se le risposte, soprattutto sull'ultimo interrogativo, non sono state complete ed univoche, e molti punti sono rimasti irrisolti, il lavoro del CLEP, indipendentemente dall'attuazione dell'autonomia differenziata da cui prende le mosse, si configura come un primo passo utile per la concreta determinazione dei LEP, oltre che un interessante lavoro di ricerca, validato dalla Corte (sentenza 192/2024) come passo propedeutico necessario all'attuazione della Costituzione (art. 116 comma 3 e 117 comma 2 lettera m).

Con il *bias* dell'economista, gli elementi innovativi introdotti dal CLEP si possono sintetizzare in tre punti. In primo luogo, rispetto alla ricerca di un

criterio generale di individuazione e definizione dei LEP, il CLEP ha stabilito che la misurabilità delle prestazioni è un criterio importante ma non essenziale per il riconoscimento di un LEP. Questo ha portato ad una definizione “giuridica” di LEP molto ampia, soprattutto rispetto a quella che sarebbe stata una definizione “economica” dove, invece, la misurabilità della prestazione in capo al beneficiario (singolo o collettivo) si sarebbe delineata come elemento necessario.

Il secondo aspetto è collegato alle soluzioni che il CLEP ha cercato di elaborare rispetto al problema di come tradurre i LEP in termini economici e finanziari anche in assenza di prestazioni misurabili, in modo da garantire sempre la definizione di un fabbisogno standard. La soluzione è stata individuata nella classificazione generale dei LEP in tre categorie (LEP a beneficio individuale, LEP a beneficio collettivo, LEP relativi a regole e vincoli nazionali), facendo corrispondere a ogni categoria un percorso metodologico differenziato modulato in base al grado di misurabilità delle prestazioni.

L'ultimo aspetto riguarda il rapporto tra LEP e vincoli di bilancio, con l'idea di superare la dicotomia tra l'approccio a vincolo di bilancio chiuso (*top-down*), dove il livello dei servizi è subordinato al livello di finanziamento complessivo, e l'approccio a vincolo di bilancio aperto (*bottom-up*), dove il finanziamento complessivo è subordinato al livello dei servizi. Il CLEP propone di integrare i due approcci, in modo da garantire l'attuazione dei LEP in un quadro di sostenibilità finanziaria e perequazione territoriale, fornendo al decisore politico gli strumenti operativi per determinare livelli di servizio compatibili con il bilancio pubblico. Quindi, la definizione dei LEP e dei relativi standard di misurazione non incide direttamente sugli equilibri finanziari, ma assume rilievo finanziario nel momento in cui si stabiliscono i parametri di erogazione dei servizi. Sarà, pertanto, il decisore politico a defi-

nire i livelli di servizio garantiti in funzione delle risorse disponibili o di un eventuale incremento del finanziamento pubblico.

Nel caso in cui le prestazioni siano misurabili e i costi standard identificabili, il decisore politico potrà adottare un approccio *bottom-up* in fase di programmazione, calibrando l'ammontare complessivo del finanziamento rispetto al livello di servizio che si vuole garantire, per poi usare comunque l'approccio *top-down* in fase di attribuzione delle risorse, applicando i fabbisogni tramutati in coefficienti di riparto allo scenario del finanziamento complessivo ritenuto compatibile con gli obiettivi politici e gli equilibri di bilancio. Se le prestazioni non sono direttamente misurabili, invece, la definizione del fabbisogno si potrà basare unicamente sul coefficiente di riparto, rendendo perseguibile soltanto la fase redistributiva all'interno di un approccio *top-down*.

Il resto del lavoro si sviluppa attraverso un'analisi articolata in diversi paragrafi, ciascuno dedicato a un aspetto specifico della tematica trattata. In primo luogo, viene esaminato lo stato di attuazione dei principi del federalismo fiscale in Italia, mettendo in luce le dinamiche e le criticità che caratterizzano l'attuale assetto istituzionale (§ 2). Successivamente, si approfondisce il ruolo dell'autonomia differenziata nell'impulso alla definizione dei LEP, evidenziando il lavoro svolto dal Comitato Tecnico Scientifico per l'individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (§ 3). In particolare, si approfondisce in che modo il LEP giuridico può essere tradotto in LEP finanziario, con l'obiettivo di comprendere le implicazioni economiche della definizione dei livelli essenziali e della loro sostenibilità (§ 4). L'analisi prosegue con la valutazione della relazione tra i LEP e i vincoli di bilancio, un aspetto centrale per garantire l'equilibrio finanziario delle amministrazioni pubbliche senza compromettere l'erogazione dei servizi fondamentali (§ 5). Successivamente, viene approfondito

dito il caso dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) e del fabbisogno standard sanitario, con particolare attenzione ai criteri di ripartizione delle risorse e alla loro adeguatezza nel rispondere ai bisogni dei cittadini (§ 6). In parallelo, si esamina il comparto comunale, con un focus sull'esperienza degli "obiettivi di servizio" nel settore socio-educativo, un modello che può essere considerato un punto di riferimento nella distribuzione delle risorse e nella valutazione dell'efficacia degli interventi volti a colmare i divari territoriali (§ 7). A conclusione, viene delineato lo scenario successivo alla sentenza n.192 del 2024 della Corte costituzionale, analizzando le possibili implicazioni che questo intervento della Corte potrà avere nel processo di implementazione dei LEP (§ 8).

2. Lo stato di attuazione dei principi del federalismo fiscale in Italia

In Italia, il sistema di finanza multilivello delineato dalla riforma costituzionale del 2001 è ancora in fase di attuazione. Questo sistema si fonda su quattro pilastri fondamentali. Il primo riguarda l'allocazione delle funzioni amministrative agli enti territoriali (Regioni, Province, Città metropolitane e Comuni) sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza. Il secondo pilastro è rappresentato dal finanziamento integrale delle funzioni pubbliche di ciascun ente mediante tributi ed entrate proprie, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e trasferimenti perequativi non vincolati. Il terzo riguarda la determinazione dei trasferimenti perequativi, calcolati per colmare il divario tra il fabbisogno standard di spesa e la capacità fiscale di ciascun ente. Infine, il quarto pilastro prevede il finanziamento integrale dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), concernenti i diritti civili e

sociali da garantire in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tramite un'adeguata individuazione dei fabbisogni standard.

I Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) rappresentano, quindi, un elemento cruciale per l'attuazione del federalismo fiscale, come sottolineato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 220/2021, che ha individuato nel ritardo della loro definizione la principale causa del mancato completamento della riforma. Il principio costituzionale cardine del sistema di finanziamento degli enti territoriali è la determinazione dei fabbisogni standard in funzione dei LEP. La Costituzione assegna al Governo centrale il potere di sostituirsi agli enti territoriali qualora questi ultimi non garantiscano l'attuazione dei LEP. La definizione dei LEP è determinante, quindi, sia per la regolamentazione dei rapporti tra lo Stato e i cittadini, che per la regolazione dei rapporti tra stato e governi subnazionali, attraverso il calcolo dei costi e dei fabbisogni standard in conformità con i principi di uguaglianza e solidarietà.

All'interno del quadro costituzionale dei rapporti intergovernativi, l'equilibrio tra decentramento ed equità territoriale trova piena realizzazione attraverso un finanziamento basato sui fabbisogni standard, che consenta il soddisfacimento uniforme dei LEP su tutto il territorio a tutela dei diritti sociali e civili. Tuttavia, come più volte evidenziato dalla Corte Costituzionale, la mancata definizione operativa dei LEP costituisce tuttora un ostacolo al superamento dei divari territoriali nell'erogazione delle prestazioni essenziali, determinando una violazione dei principi di uguaglianza e solidarietà (si rimanda ad Arachi (2024a) per un approfondimento sullo stato di attuazione dei LEP).

Ad oggi, l'implementazione dei nuovi "meccanismi standard" di finanziamento degli enti territoriali, che sostituiscono il criterio della spesa storica con un sistema basato sui fabbisogni standard e sulle capacità fiscali, ha prodotto

diversi risultati nei tre comparti territoriali delle Regioni, delle Province e delle Città metropolitane e, da ultimo, dei Comuni (per un approfondimento sullo stato di attuazione dei principi del federalismo fiscale si rimanda a D'Orlando (2024)).

Per le Regioni, a partire dal 2013, il riparto della componente indistinta del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) avviene integralmente sulla base del fabbisogno standard e della capacità fiscale, sebbene vi sia ancora una forte componente proporzionale alla popolazione. I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), nonostante identifichino in modo compiuto i LEP in ambito sanitario, non concorrono direttamente alla definizione del fabbisogno operando esclusivamente come parametri del monitoraggio della performance regionale. Non è ancora attuata, invece, la perequazione e la fiscalizzazione dei trasferimenti relativi a settori diversi dalla sanità.

Per le Province e le Città metropolitane, dal 2022 è stato introdotto un nuovo meccanismo di perequazione fiscale in linea con i principi del federalismo fiscale. Questo sistema prevede due fondi perequativi distinti per i due comparti, entrambi basati sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. Tuttavia, persistono tre criticità principali: un target perequativo limitato al 60%, che impedisce un finanziamento integrale dei fabbisogni standard; la mancanza di autonomia fiscale per la maggior parte degli enti; l'assenza di una chiara definizione dei LEP, che ostacola un'equa distribuzione delle risorse.

Per quanto riguarda i Comuni, ad eccezione di quelli situati nelle Regioni a statuto speciale, la riforma del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC), iniziata nel 2015, ha avviato un lungo processo di transizione che, secondo la normativa vigente, porterà all'applicazione integrale dei meccanismi perequativi standard a partire dal 2030. Nel 2025, l'applicazione dei fabbisogni

standard e delle capacità fiscali ha raggiunto il 60%, segnando un netto superamento del precedente meccanismo basato sulla spesa storica. Dal 2021, grazie al programma “obiettivi di servizio” è iniziato un importante percorso di potenziamento dei servizi socio-educativi, con l’obiettivo di finanziare gradualmente i LEP colmando gli ampi divari territoriali.

L’analisi presentata nella Tabella 1 offre una panoramica del grado di attuazione dei principi costituzionali del federalismo fiscale nei tre comparti territoriali, raggruppando gli elementi chiave della riforma in quattro categorie principali. Il primo aspetto riguarda il grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard, con particolare attenzione alla percentuale di trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati. Il secondo elemento chiave è l’individuazione dei LEP. Il terzo fattore è il grado di autonomia impositiva. Infine, il quarto aspetto è l’adeguatezza dei meccanismi di perequazione in funzione del divario tra fabbisogni standard e capacità fiscali in modo da garantire il finanziamento integrale dei LEP.

Dal confronto dello stato di attuazione del federalismo fiscale nei vari comparti territoriali emergono alcune differenze significative. Le Regioni mostrano un avanzamento più marcato nell’implementazione del meccanismo di perequazione standard e nella definizione dei LEP, grazie esclusivamente ai progressi registrati nel settore sanitario, pur con alcune criticità ancora irrisolte. I Comuni, invece, si distinguono per un maggiore grado di autonomia impositiva e per una maggiore adeguatezza delle metodologie di definizione dei fabbisogni standard. Le Province e le Città metropolitane, a partire dal 2022, hanno adottato un meccanismo di standardizzazione basato sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, con un target perequativo limitato al 60%.

Se guardiamo trasversalmente alla colonna dei LEP vediamo che in termini

assoluti il grado di implementazione è sufficientemente avanzato, soprattutto grazie alla presenza dei LEA in sanità che abbracciano la quota più alta di spesa locale. Questo dato nasconde il ritardo che, invece, si segnala negli altri settori come quello sociale e dei trasporti che interessano in via trasversale sia le regioni che i comuni.

A questo punto dell'analisi, risulta utile approfondire gli ultimi sviluppi nell'applicazione dei principi del federalismo fiscale nel comparto regionale, che appare il più arretrato. La XIX legislatura ha avviato nuove iniziative volte a superare il cronico ritardo che caratterizza soprattutto i settori diversi da quello sanitario. In particolare, il completamento del federalismo regionale si articola in tre principali ambiti di intervento. Il primo riguarda il federalismo "simmetrico", ossia il completamento dell'attuazione del decentramento fiscale tra le diverse Regioni nelle materie di loro competenza diverse dalla sanità, tra cui trasporto pubblico locale e sociale in testa. Il secondo concerne l'autonomia differenziata, finalizzata a riconoscere maggiore autonomia alle Regioni che ne fanno richiesta. Il terzo ambito, infine, strettamente legato ai primi due, riguarda la revisione delle fonti di entrata, attraverso il completamento della fiscalizzazione dei trasferimenti non vincolati rientranti, come fonte di finanziamento, nel comma terzo dell'art. 119 della Costituzione. Questo ultimo punto, nel concreto, non significa eliminare dal panorama delle fonti di finanziamento i trasferimenti statali, ma trasformarli in parte in entrate di natura tributaria (compartecipazioni al gettito di tributi erariali in primis ed eventualmente tributi locali) e in parte in trasferimenti di natura perequativa erogati in base alla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali. I primi due aspetti, in particolare, rivestono un ruolo centrale ai fini di questa analisi, in quanto strettamente legati alla piena individuazione dei LEP.

L'attuazione del federalismo regionale simmetrico rappresenta, oggi, un

obiettivo esplicito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in particolare della milestone M1C1-119, da completarsi entro il primo trimestre del 2026 come previsto dalla normativa vigente. Tale intervento prevede il completamento del federalismo fiscale delineato dalla legge 42/2009, con due misure principali: da un lato, la fiscalizzazione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, attraverso l'aumento delle aliquote di tributi o compartecipazioni al gettito di tributi erariali; dall'altro, la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni e costi standard per le materie di competenza regionale diverse dalla sanità. Le aree interessate includono il trasporto pubblico locale, le politiche per la famiglia, i giovani e la disabilità, le politiche sociali e per le non autosufficienze, l'istruzione, la formazione professionale e il diritto allo studio universitario, abbracciando una spesa corrente che supera i 10 miliardi di euro.

Parallelamente, l'avvio del percorso di attuazione dell'autonomia differenziata, iniziato nel 2023, ha favorito una prima definizione organica dei LEP. L'iniziativa ha interessato non solo le materie passibili di devoluzione, ma anche quelle già di competenza regionale, come i servizi sociali e il trasporto pubblico locale. Un passaggio chiave in questo processo è rappresentato dalla legge n. 86 del 2024, che ha introdotto una procedura specifica per l'individuazione dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, rendendone la definizione un prerequisito per la stipula delle intese tra lo Stato e le Regioni finalizzate alla devoluzione di specifiche competenze (si consideri al riguardo Arachi (2023)).

In questo contesto si è inserito il lavoro istruttorio condotto dal Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP), istituito nel 2023 per supportare la Cabina di regia interministeriale incaricata di definire i LEP necessari per l'attuazione dell'autonomia differenziata. Il CLEP, presieduto

dal Prof. Sabino Cassese, ha pubblicato un rapporto intermedio nell'ottobre 2023 e un rapporto finale nel dicembre 2024,¹ fornendo alla Cabina di Regia una base organica per la determinazione dei LEP e dei relativi fabbisogni standard. Il lavoro del comitato ha riguardato non solo le materie statali passibili di autonomia differenziata, ma anche quelle già di competenza degli enti territoriali.

Dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V, il lavoro del CLEP ha rappresentato la prima iniziativa organica volta a stabilire le coordinate fondamentali per la definizione dei LEP in conformità con i principi costituzionali. Come da mandato, il CLEP si è concentrato sulla definizione dei LEP per materia sulla base della legislazione vigente, con l'intenzione che le fasi successive del processo legislativo avrebbero dovuto poi prendere le mosse dalle risultanze del lavoro istruttorio del comitato, che, quindi, si configura come mero punto di partenza tecnico e metodologico per il prosieguo dell'attuazione del federalismo fiscale.

La sentenza 192/2024 della Consulta, pur riconoscendo la necessità di un lavoro istruttorio di carattere tecnico scientifico, ha posto il problema di individuare i LEP per funzione, ovvero nuclei di attività più circoscritti all'interno delle materie. Per questo motivo, l'importanza del lavoro istruttorio del CLEP, pur fatto salvo dal Governo, ne è uscita in parte ridimensionata e può conservare la sua utilità nella misura in cui i LEP individuati caratterizzano delle funzioni.

1 Si rinvia per approfondimenti a Comitato Tecnico Scientifico (2023, 2024).

Tabella 1 Analisi dello stato di attuazione del Federalismo Fiscale nei vari comparti degli enti territoriali.

	Grado di implementazione del meccanismo di perequazione standard			Individuazione dei LEP	Grado di autonomia impositiva	Adeguatezza dei meccanismi di perequazione standard		
	Trasferimenti statali standardizzati o fiscalizzati	Completamento del processo di transizione	Coinvolgimento delle autonomie speciali			Stima della capacità fiscale e dei fabbisogni standard	Perequazione della differenza tra Fabbisogni standard e Capacità fiscale	Perequazione in base ai LEP
Regioni	Solo comparto sanitario (85% della spesa delle regioni)	Completo solo per la sanità (85% della spesa), entro il 2027 per le altre funzioni (15% della spesa)	Completo per il settore sanitario, assente per le altre funzioni	SI attraverso i LEA sanitari, in corso di definizione nelle altre materie (istruzione, sociale, trasporto)	Debole (possibile deterioramento con la progressiva abolizione dell'IRAP)	Adeguate per capacità fiscale, non adeguata per i fabbisogni standard (in quanto parametrati solo rispetto alla popolazione residente, assenza di costi standard)	SI per la sanità con struttura verticale (incompleta per le altre per le altre funzioni)	Assenza di un collegamento diretto tra LEA e fabbisogno standard sanitario a livello regionale
Province e Città M.	Avvio a partire dal 2022 (perequazione del concorso netto alla finanza pubblica con target perequativo al 60%)	Target perequativo del 60% nel 2031 (13% nel 2024, 15% nel 2025, 20% nel 2026, 25% nel 2027, 30% nel 2028, 40% nel 2029, 50% nel 2030 e 60% nel 2031)	Non previsto	Molto limitato	Molto limitato	Adeguate (sia per i fabbisogni standard sia per la capacità fiscale)	SI (rivolta a perequare il concorso netto alla finanza pubblica 1,43 miliardi)	Potenzialmente implementabile ma non determinata per assenza dei LEP
Comuni	36% nel 2024, 64% a regime del totale trasferimenti FSC (a regime 4,2 mld), presenti 5,2 mld di spetanze non fiscalizzate e non standardizzate (anno 2022)	Target perequativo del 100% nel 2030 (52,5% nel 2024, 60% nel 2025, 68% nel 2026, 76,5% nel 2027, 85,5% nel 2028, 95% nel 2029, 100% nel 2030)	Stima dei soli fabbisogni standard per i comuni della Regione Siciliana (assenti per le altre autonomie speciali)	LEP In fase di definizione (percorso di implementazione degli obiettivi di servizio a partire dal 2021 per il settore socio-educativo (servizi sociali, Asili Nido e Trasporto alunni con disabilità)	Adeguate (da notare la scelta politica di affievolire il principio del beneficio con l'abolizione della tassazione delle abitazioni principali)	Adeguate per i fabbisogni standard (individuazione dei costi standard per quasi tutte le funzioni LEP), parzialmente adeguata per la capacità fiscale (tax gap IMU riconosciuto solo per il 10%)	SI (struttura dei flussi perequativi mista, orizzontale al 13% nel 2024, 11% a regime, considerando solo i trasferimenti FSC)	Potenzialmente Implementabile per le principali funzioni LEP (sono individuati correttamente i costi standard di riferimento dei servizi sociali, dell'istruzione, degli asili nido)

Fonte: D'Orlando (2024)

3. L'impulso alla definizione dei LEP con attuazione dell'autonomia differenziata

Sebbene il concetto di LEP fosse già presente in alcune norme precedenti alla riforma del Titolo V della Costituzione, ancora oggi manca una normativa organica volta a definirli in tutte le materie che incidono sui diritti civili e sociali costituzionalmente garantiti. Il lavoro svolto tra il 2023 e il 2024, dal Comitato tecnico scientifico per l'individuazione dei LEP (CLEP) rappresenta, di fatto, la prima iniziativa organica volta a definire in modo sistematico le coordinate fondamentali per l'individuazione dei LEP da parte del decisore politico.

L'obiettivo principale del CLEP è stato quello di migliorare la conoscenza della distribuzione delle competenze tra Stato e Regioni, fornendo un quadro chiaro dei LEP già definiti dalla normativa vigente, anche al di fuori delle materie soggette ad autonomia differenziata. Dall'analisi condotta dal CLEP emerge che i LEP devono derivare da un processo di identificazione delle prestazioni costituzionalmente garantite, a cui far seguire la determinazione del livello essenziale da assicurare uniformemente su tutto il territorio nazionale. La definizione di questi elementi, tuttavia, non può prescindere da valutazioni politiche, che rientrano nella discrezionalità del legislatore, ponendo dei limiti all'operato degli organi tecnici.

Seguendo questo orientamento, il CLEP ha stabilito che la misurabilità delle prestazioni è un criterio importante ma non essenziale per il riconoscimento di un LEP. Questo ha portato ad una definizione "giuridica" di LEP molto ampia, soprattutto rispetto a quella che sarebbe stata una definizione "economica" dove, invece, la misurabilità della prestazione in capo al beneficiario (singolo o collettivo) si sarebbe delineata come elemento necessario.

Sono stati identificati, quindi, sia *LEP quantificabili*, ovvero quelli per i quali è possibile calcolare il fabbisogno standard e dunque il costo per la loro erogazione in ciascun territorio², sia *LEP non quantificabili* corrispondenti a prestazioni essenziali erogate da poteri pubblici che non risultano caratterizzate da elementi idonei a consentire una precisa e puntuale determinazione del fabbisogno standard, territorio per territorio, pur comportando la necessità di previsioni di spesa (prevalentemente di spesa corrette). Dal lavoro istruttorio del CLEP, i LEP non quantificabili sono da intendersi quali vincoli normativi generali da rispettare in modo uniforme sul territorio nazionale, non derogabili a livello locale.

Ad esempio, tra i LEP quantificabili rientrano quelli relativi alla organizzazione della rete scolastica, ai livelli essenziali di assistenza sanitaria, al monitoraggio della qualità dell'acqua e del suolo. Tra i LEP intesi come vincoli normativi generali, quindi non quantificabili, rientrano, ad esempio, le norme sulla tutela della biodiversità, sulla definizione degli standard urbanistici e la definizione del contenuto dei programmi scolastici. Queste dimensioni indicano che esistono molteplici modi di interpretare e definire i LEP, ciascuno dei quali riflette l'approccio adottato per garantire i diritti civili e sociali in relazione a specifiche esigenze, contesti normativi e obiettivi politici.

In sostanza, si possono estrapolare diverse definizioni di LEP a seconda delle materie trattate, delle specifiche esigenze di garantire diritti fondamentali e dei criteri adottati per assicurare la sostenibilità finanziaria delle prestazioni. La molteplicità delle definizioni evidenzia l'importanza di un approccio flessibile e contestualizzato nella determinazione dei LEP, che tenga conto delle varie esigenze e garantisca un'equa distribuzione delle risorse, rispettan-

2 All'interno di questa categoria, il CLEP distingue ulteriormente tra: livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa corrente, associati direttamente o indirettamente a prestazioni semplici o complesse erogate in modo ricorrente; livelli essenziali misurabili in relazione alla spesa in conto capitale, associati a interventi infrastrutturali.

do al contempo i vincoli di bilancio.

Su queste basi, il CLEP ha formulato in conclusione una nozione di LEP “prestazionale” e “obbligatoria” da intendersi quale *obbligo di dare, di fare o di astenersi che riguarda i pubblici poteri, sia come regolatori, che come gestori, con impatti sui conti pubblici, assumendo necessariamente una dimensione finanziaria*.³

Applicando questi criteri alla legislazione vigente, il CLEP ha individuato 283 potenziali funzioni/prestazioni riconducibili ai LEP in 14 delle 23 materie passibili di autonomia differenziata ritenute associate al godimento di diritti sociali e civili.⁴ La mappatura della legislazione vigente è poi andata oltre le materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata, abbracciando l'intera legislazione nazionale, con l'obiettivo di identificare i LEP presenti nelle materie di competenza esclusiva dello Stato e in quelle già di competenza delle Regioni. Nel dettaglio sono state esaminate 31 materie di

3 Nell'ambito della Legge 86 del 2024 di attuazione dell'autonomia differenziata, all'articolo 1 si legge che i LEP “indicano la soglia costituzionalmente necessaria e costituiscono il nucleo invalicabile per rendere effettivi tali diritti su tutto il territorio nazionale e per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali e per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali”. Questa definizione di discosta leggermente da quella formulata nell'ambito della L. 197 del 2022 dove i LEP sono definiti come “soglia di spesa costituzionalmente necessaria che costituisce nucleo invalicabile per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, per assicurare uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, per favorire un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza, approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 1° luglio 2021, n. 101, e il pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti civili e sociali e quale condizione per l'attribuzione di ulteriori funzioni”.

4 In particolare le materie di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione rientranti nell'alveo LEP sono: Norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, tutela e sicurezza del lavoro, istruzione, ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, tutela della salute, alimentazione, ordinamento sportivo, governo del territorio, porti e aeroporti civili, grandi reti di trasporto e di navigazione, ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali. Invece quelle escluse dall'alveo LEP sono: Relazioni internazionali e con l'Unione europea; Commercio con l'estero; Previdenza complementare e integrativa; Protezione civile; Coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; Casse rurali, casse di risparmio e aziende di credito a carattere regionale; Enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale; Professioni; Organizzazione della giustizia di Pace.

competenza esclusiva dello Stato⁵ e 19 materie rientranti nella competenza legislativa cosiddetta residuale delle Regioni⁶. Per quanto riguarda le materie di competenza esclusiva dello Stato si è riscontrata la presenza di LEP nelle seguenti materie: elezioni del Parlamento europeo; funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose.⁷ Per quanto riguarda, invece, le materie di competenza esclusiva delle regioni, quelle in cui si è riscontrata la presenza di LEP sono: artigianato; commercio (escluso il commercio con l'estero); diritto allo studio universitario; edilizia residenziale pubblica e sociale; edilizia scolastica; formazione terziaria; industria; trasporto pubblico locale; assistenza e servizi sociali; formazione professionale; ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali.⁸ Nel prosieguo dell'analisi il focus sarà mantenuto sulle materie oggetto di potenziale autonomia differenziata,

-
- 5 Politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo; condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; immigrazione; rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose; difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi; moneta; tutela del risparmio; mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie; organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo; ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici; ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale; cittadinanza; stato civile; anagrafi; giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa; previdenza sociale; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni, province e città metropolitane; dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale; pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno.
 - 6 Agricoltura; artigianato; assistenza e servizi sociali; beni minerali (miniere e risorse geotermiche); caccia (in quanto non ricompresa nella tutela dell'ambiente); circoscrizioni e denominazioni comunali; commercio (escluso il commercio con l'estero); diritto allo studio universitario; edilizia popolare; edilizia scolastica; formazione professionale; formazione terziaria; funzioni non fondamentali degli enti locali; industria; ordinamento e organizzazione amministrativa delle Regioni e degli enti pubblici regionali; pesca; polizia amministrativa locale; trasporto pubblico locale; turismo.
 - 7 Si è poi segnalata la possibilità di individuare o ipotizzare, mediante ulteriore attività di approfondimento, la presenza di eventuali nuovi LEP nelle seguenti materie: condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea; anagrafe e stato civile; giurisdizione e norme processuali, ordinamento civile e penale, giustizia amministrativa; coordinamento informativo, statistico e informatico.
 - 8 Due materie: turismo; agricoltura sono risultate passibile di ulteriori approfondimenti con possibile individuazione future di LEP.

sia perché l'analisi sulle altre materie è ancora in corso, sia perché i principi metodologici di base circa la classificazione dei LEP e l'individuazione dei fabbisogni standard individuati dal CLEP sono validi trasversalmente per tutte le materie.

La Tabella 2 riporta il numero delle funzioni/prestazioni LEP individuate per ciascuna delle 14 materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata, in cui sono tutelati diritti sociali e civili. Ad esempio, per la tutela della salute, i LEP corrispondono ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), che verranno approfonditi successivamente. Questo processo di catalogazione riflette l'approccio adottato dal CLEP, volto a garantire la maggiore esaustività possibile nella fase esplorativa, rimandando a successive valutazioni politiche la conferma definitiva dei LEP e la quantificazione dei relativi costi e fabbisogni standard. La Tabella 3 riporta alcuni esempi di potenziali LEP identificati nella legislazione vigente con riferimento ad alcune materie (per l'elenco completo si rinvia ai quadri sinottici allegati in Comitato Tecnico Scientifico (2023)).

L'analisi condotta dal CLEP rappresenta un primo passo fondamentale verso obiettivi più ambiziosi, quali la definizione dei costi e dei fabbisogni standard connessi e la determinazione dell'ammontare delle risorse finanziarie necessarie per garantire, su tutto il territorio nazionale, l'erogazione uniforme delle prestazioni ritenute essenziali.

Tabella 2 Le materie e i potenziali LEP individuati dal Comitato per i LEP

MATERIA	Ipotesi di prestazioni/ funzioni LEP	di cui LEA
Tutela e sicurezza del lavoro	15	
Istruzione e norme generali sull'istruzione (1)	30	
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	12	
Ordinamento della comunicazione	3	
Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi	35	
Alimentazione	27	7
Ordinamento sportivo	5	
Tutela della salute	39	39
Governo del territorio	63	
Grandi reti di trasporto e di navigazione	10	
Porti e aeroporti civili	4	
Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia	13	
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	27	
Totale complessivo	283	46

(1) Istruzione e norme generali sull'istruzione si configurano come due materie che per affinità sono state poi unite portando a tredici il numero totale di materie analizzate.

Fonte: Comitato Tecnico Scientifico 2024

Tabella 3 Esempi di potenziali LEP

Materia	Esempio di LEP
Tutela e sicurezza del lavoro	Avviamento a formazione: - Presentazione delle opportunità disponibili sul catalogo dell'offerta formativa presente sul territorio; - informazione orientativa sulle iniziative formative proposte dal territorio in relazione a eventuali esigenze formative emerse e rinvio a soggetti erogatori di percorsi formativi.
Valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali	Salvaguardia, pianificazione, valorizzazione del paesaggio e promozione della conoscenza del territorio, attraverso la predisposizione dei piani paesaggistici.
Istruzione e norme generali sull'istruzione	Parametri minimi e massimi riferiti al numero degli alunni per le sezioni della scuola primaria, con un numero minimo di 15, o di 10 nei comuni di montagna, delle piccole isole e delle aree geografiche abitate da minoranze linguistiche, e un massimo di 26 alunni, salve deroghe per la presenza di alunni con disabilità, e salvo le deroghe per le scuole caratterizzate da valori degli indici di status sociale, economico e culturale, di spopolamento e di dispersione scolastica, senza superare il numero di 27 alunni per sezione in caso di iscrizioni eccedenti. Criteri e modalità di costituzione delle classi nelle scuole nelle quali si svolge il tempo pieno, mediante la determinazione del numero complessivo delle classi sulla base del totale degli alunni iscritti.
Governo del territorio	Le amministrazioni comunali sono tenute a redigere i piani regolatori, al fine di consentire ai privati l'esercizio dei poteri connessi allo ius aedificandi.
Tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali	Al fine di garantire il diritto a una qualità dell'aria-ambiente a tutti i cittadini sull'intero territorio nazionale, i pubblici poteri erogano prestazioni e/o controlli necessari ad attuare gli obiettivi e i valori-soglia di qualità dell'aria-ambiente fissati dalla legislazione ambientale, incluse le misure, le attività e le opere di prevenzione e di riduzione della concentrazione delle sostanze inquinanti nocive per la salute umana e l'ambiente.

Fonte: Comitato Tecnico Scientifico 2024

4. La traduzione del LEP “giuridico” in LEP “finanziario”

Nel quadro costituzionale definito dal Titolo V, il finanziamento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP) diventa un passaggio essenziale per la tutela dei diritti sociali e civili in modo uniforme su tutto il territorio nazionale. In attuazione di questo principio, la legge 42 del 2009 ha stabilito le linee generali per la definizione di quello che potremo definire il LEP “*finanziario*”, attraverso la definizione dei fabbisogni standard e l'introduzione di un meccanismo di perequazione integrale, finalizzato a compensare il divario tra fabbisogni e capacità fiscali, garantendo il finanziamento integrale dei LEP.⁹ L'attuazione dei LEP nei sistemi di finanziamento degli enti territoriali richiede, quindi, un passaggio fondamentale: la loro traduzione in fabbisogni standard e l'implementazione di un sistema perequazione e di monitoraggio efficace. Su questo punto, il CLEP ha affrontato il problema di come poter tradurre la definizione giuridica ampia dei LEP (il LEP “giuridico”), che ammette prestazioni prive della diretta misurabilità in capo al singolo individuo, in una valutazione economica che consenta di associare a ogni prestazione un fabbisogno standard monetario (il LEP “finanziario”).

A tal fine, il CLEP, nella fase finale del suo lavoro, conclusasi nel 2024, ha proposto la classificazione dei LEP in tre categorie, ad ognuna delle quali possono corrispondere approcci metodologici diversi di calcolo del fabbisog-

9 L'introduzione della perequazione integrale si è resa necessaria a seguito della riforma costituzionale del 2001, che ha abolito la finanza derivata, affidando il finanziamento della spesa decentrata esclusivamente a risorse fiscali locali. Tuttavia, in un paese caratterizzato da un forte dualismo territoriale, tale impostazione ha amplificato il rischio di disparità nel trattamento dei cittadini in base alla loro residenza. Il legislatore del 2001 aveva previsto una soluzione a questa criticità, stabilendo che lo Stato avrebbe dovuto garantire l'erogazione uniforme dei servizi essenziali attraverso la definizione dei LEP, come stabilito dall'articolo 117, comma 2, lettera m della Costituzione. Questo principio avrebbe dovuto costituire il fondamento del nuovo sistema di perequazione, basato su due pilastri (art. 119 Cost.): fabbisogno di spesa e capacità fiscale. Tuttavia, la sua attuazione è rimasta largamente incompleta come già evidenziato nel paragrafo 2.LL

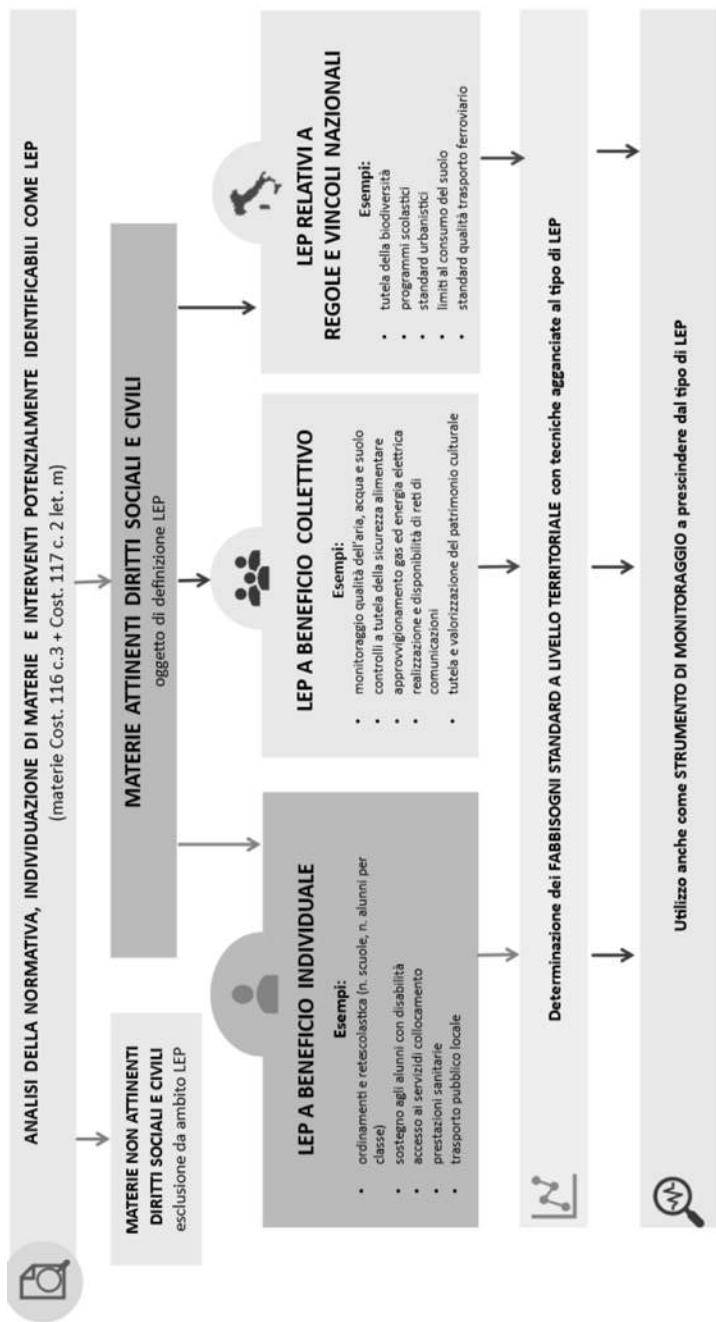
gno in relazione al grado di misurabilità delle prestazioni. La prima categoria riguarda i *LEP a beneficio individuale*, che riguardano servizi destinati direttamente ai cittadini, come istruzione, sanità e trasporto pubblico locale. La seconda categoria individua i *LEP a beneficio collettivo*, relativi a servizi di interesse generale non quantificabili individualmente, come tutela ambientale e valorizzazione del patrimonio culturale. Da ultimo, si individuano i *LEP relativi a regole e vincoli nazionali*, che stabiliscono standard uniformi su scala nazionale, come la regolamentazione urbanistica e la tutela della biodiversità.

La classificazione elaborata dal CLEP offre un metodo generale di lavoro, estendibile anche a successivi processi definitivi, volto a garantire la concreta attuazione dei LEP, consentendo di distinguere le diverse tipologie di intervento e di sviluppare metodologie adeguate alla determinazione dei fabbisogni standard.

La Figura 1, con riferimento ai 283 potenziali LEP individuati nell'ambito delle materie oggetto di autonomia differenziata, rappresenta in modo schematico il processo di classificazione e individuazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni proposto dal CLEP, fornendo la distinzione tra le diverse tipologie di interventi e il loro impatto sulla definizione dei fabbisogni standard.

La Figura 1 mostra alcuni esempi. In particolare, tra i LEP a beneficio individuale ritroviamo il numero di scuole e alunni per classe, il sostegno agli alunni con disabilità, l'accesso ai servizi di collocamento, le prestazioni sanitarie e il trasporto pubblico locale, si tratta di servizi solitamente associabili a parametri di misurazione chiari. Tra i LEP a beneficio collettivo si elencano il monitoraggio della qualità dell'aria, dell'acqua e del suolo, i controlli sulla sicurezza alimentare, l'approvvigionamento di gas ed energia elettrica, la realizzazione di reti di comunicazione e la tutela del patrimonio culturale.

Figura 1 Schema per la classificazione dei potenziali LEP



Fonte: Comitato Tecnico Scientifico 2024

In questo caso alcune prestazioni sono direttamente misurabili, come i controlli sulla qualità dell'aria o sulla sicurezza alimentare ad esempio, in altri casi, come la tutela del patrimonio culturale, la misurabilità è più ambigua. Infine, tra gli esempi di LEP relativi a regole e vincoli nazionali ritroviamo gli standard normativi essenziali, come la tutela della biodiversità, la struttura dei programmi scolastici, gli standard urbanistici, i limiti al consumo del suolo e gli standard di tutela dei viaggiatori nel trasporto pubblico.

In questi casi il LEP esce dall'alveo "prestazionale" entrando in quello "obbligatorio", rispetto al quale cade la possibilità di una diretta misurabilità del servizio offerto in capo al cittadino, sia come singolo che come collettività.

L'ultima parte della Figura 1 evidenzia il passaggio dalla classificazione dei LEP alla loro determinazione in termini di fabbisogni standard a livello territoriale, con tecniche adeguate a seconda della tipologia di prestazione. Questo passaggio è essenziale per garantire un'allocazione equa delle risorse, basata su parametri oggettivi e su una chiara misurazione dei servizi erogati. Inoltre, la figura sottolinea il ruolo cruciale dei LEP come strumento di monitoraggio, indipendentemente dalla loro tipologia, permettendo una verifica costante dell'efficienza e dell'adeguatezza nell'erogazione delle prestazioni. Un aspetto di particolare rilievo, infatti, è l'utilizzo dei LEP non solo come strumento di finanziamento, ma soprattutto come strumento di programmazione e monitoraggio, consentendo di verificare l'efficacia delle risorse assegnate rispetto alle esigenze reali dei territori.

Questa classificazione ci indirizza verso metodologie differenziate per la determinazione dei fabbisogni standard, in base alla misurabilità delle prestazioni e alla disponibilità di dati statistici e finanziari. I LEP relativi a regole e vincoli nazionali, dove si riscontra l'assenza di prestazioni misurabili, possono essere quantificati finanziariamente sulla base di un criterio pro-capite

uniforme, con eventuali variabili correttive per adeguare il finanziamento alle esigenze territoriali. Questo approccio andrebbe applicato, ad esempio, nel Governo del Territorio, che include solo LEP afferenti a regole e vincoli nazionali afferenti alle norme urbanistiche, affiancando alla popolazione residente variabili di tipo morfologico e di consistenza del patrimonio immobiliare.

I LEP a beneficio collettivo non direttamente misurabili possono essere valutati dal punto di vista finanziario utilizzando medie ponderate di variabili socio-economiche legate alla popolazione residente, alla morfologia del territorio e fattori economici e sociali che riflettono le peculiarità e le specifiche esigenze dei territori. Rientrano in questo caso i LEP legati alla Valorizzazione dei beni culturali e ambientali, dove oltre alla popolazione residente va presa in considerazione anche la presenza di siti archeologici, museali, di interesse ambientale e culturale sul territorio.

Per i LEP a beneficio individuale o collettivo direttamente misurabili, come i controlli ambientali o i servizi di collocamento, le prestazioni a favore degli studenti con disabilità, l'accesso ai servizi sanitari e socio-educativi, si apre la possibilità della valutazione analitica che passa dalla identificazione delle unità di costo standard, che poi vengono moltiplicate per il numero di prestazioni previste, garantendo così una quantificazione precisa del fabbisogno standard. Un esempio è rappresentato dalla Tutela e Sicurezza del Lavoro, dove i LEP sono esclusivamente a beneficio individuale, e il fabbisogno standard può essere determinato con un modello che permette al decisore politico di definire sia la popolazione target che il livello di copertura del servizio (si rimanda a Comitato Tecnico Scientifico 2024 dove si presenta un esempio dettagliato di valorizzazione dei fabbisogni standard relativi alla materia Tutela e Sicurezza del Lavoro).

Questa impostazione metodologica differenziata in base al grado di misurabilità delle prestazioni (di fatto legata anche al grado di non rivalità del bene

fornito) si allaccia ai modelli di misurazione del fabbisogno standard degli enti territoriali basati sugli indici ponderati di spesa. In assenza di una misurabilità diretta della prestazione il modello di riferimento diventa il *Representative Expenditure System* (RES), invece in caso di misurabilità il modello di riferimento diventa il *Regression-based Cost Approach* (RCA). Per una analisi dettagliata di questi due modelli si rimanda al BOX 1.

Dove è possibile, la misurazione delle prestazioni associate ai LEP prevede una serie di passaggi metodologici. Il primo riguarda l'identificazione della platea dei beneficiari, distinguendo tra servizi rivolti all'intera popolazione (es. accessibilità ai servizi pubblici, tutela ambientale) e servizi destinati a gruppi specifici, per i quali il numero di utenti diventa un primo indicatore della domanda (es. servizi sanitari, e relativi all'istruzione). Successivamente, si effettua un'analisi storica del livello dei servizi erogati, verificando l'esistenza di standard di servizio già definiti e valutando se possano essere utilizzati come criteri di misurazione. In tal caso, la misurazione dei LEP sarà implicitamente legata ai criteri di finanziamento vigenti, che riflettono la spesa storica allocata sui territori.

Come rappresentato dalla Figura 2, nell'ambito delle 283 ipotesi di LEP individuati con riferimento alle materie potenzialmente oggetto di autonomia differenziata, l'attività di classificazione ha portato ad individuare 28 ipotesi di LEP a beneficio individuale, 71 ipotesi di LEP a beneficio collettivo, 93 ipotesi di LEP relative a Regole e vincoli nazionali.¹⁰

10 Si precisa che 45 ipotesi di LEP, sono state escluse dall'analisi in quanto necessitano di un approfondimento di indagine ancora in corso. Rientrano in questa categoria tutte e 35 le ipotesi di LEP individuate con riferimento alla materia "Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi", che quindi non è presente nella Figura 2. In particolare, soprattutto a parere di chi scrive, sussistono ancora molte incertezze sul fatto di considerare la ricerca scientifica una funzione che deve rispettare una allocazione, in qualche modo, uniforme sul territorio nazionale e a cui si possa dunque applicare dei LEP. Ovunque nel mondo, per le economie di agglomerazione, i centri di ricerca avanzati tendono a essere territorialmente concentrati in pochi luoghi. Quello che il LEP sembra tutelare in questo caso è la garanzia di parità di accesso ai fondi, che deve essere uniforme sul territorio nonostante la distribuzione delle risorse può essere poi, nei fatti, eterogenea in base alla dislocazione dei centri di ricerca.

Si nota come i LEP a beneficio individuale, per i quali è maggiormente garantita la misurabilità sono solo una minoranza, pari al 12% del totale e si riferiscono principalmente a due materie: quello della tutela del lavoro e dell'istruzione. Nella maggior parte delle materie, invece, prevale la presenza di LEP a beneficio collettivo o di tipo regolamentare, rispettivamente pari al 30% e al 39%, da cui si evince come l'assenza di una diretta misurabilità tenda a permeare gran parte dei potenziali LEP.

Quindi, per la maggior parte dei LEP l'identificazione del fabbisogno risulta agganciata ad un "obbligo di dare/fare" da parte dei pubblici poteri configurando LEP *input based*, diversamente dagli altri casi dove si riscontra la presenza di LEP *output based* legati a prestazioni misurabili. Nel caso di LEP *input based*, dove l'effettiva capacità di garantire il diritto sociale e civile è legata alla capacità amministrativa dell'operatore pubblico, il rischio di identificare correttamente il fabbisogno standard di un territorio è più ampio, qualora, ad esempio, la dotazione di personale non risulti allineata alla domanda locale. Di conseguenza, risulta cruciale, in questi, casi la scelta delle variabili di contesto che meglio che meglio possano approssimare le esigenze dei diversi territori e, eventualmente, i differenziali di costo degli input (in primis il personale).

Le 46 ipotesi di LEP mutate dai LEA, nonostante entrino in gran parte nella categoria dei LEP a beneficio individuale, sono state classificate come categoria a parte. I LEA, infatti, si sono distinti in modo particolare come tipologia di LEP già definita nel panorama legislativo in modo organico, essi abbracciano tutta la materia relativa alla Tutela della Salute e parte di quella relativa ai controlli alimentari. Di recente è anche in corso un approfondimento, non contenuto nei lavori finali del CLEP che porta a identificare nei LEA anche una serie di LEP rientranti relativi alla tutela dell'ambiente. All'analisi del ruolo dei LEA nell'ambito della definizione del fabbisogno standard sanitario si è dedicata una apposita sezione a cui si rinvia.

BOX 1 – Tecniche di definizione dei Fabbisogni Standard

Nella costruzione dei meccanismi di perequazione fiscale, tra le principali tecniche di determinazione dei fabbisogni di spesa degli enti territoriali, si fa solitamente ricorso agli indici ponderati di spesa (Blöchliger et al. (2007) Blöchliger & Charbit (2008) Dafflon & Mischler (2007) OECD (1981) Porcelli et al. (2016) Reschovsky (2007)).

L'approccio basato sugli indici ponderati di spesa parte dal presupposto che i fabbisogni finanziari di un'amministrazione dipendono dalle caratteristiche territoriali, economiche e sociodemografiche della popolazione. Questi fattori influenzano sia le esigenze dei cittadini sia la domanda di servizi, incidendo così sui costi di produzione. Ad esempio, nella stima dei fabbisogni per i servizi di polizia municipale, un livello più elevato di spesa può essere giustificato da un numero maggiore di veicoli, che aumenta i rischi di incidenti, o da una maggiore lunghezza delle strade, che implica costi più alti per il pattugliamento. Gli indici ponderati mirano, attraverso modelli più o meno complessi, a catturare le molteplici dimensioni che determinano le differenze nei costi di fornitura dei servizi pubblici locali.

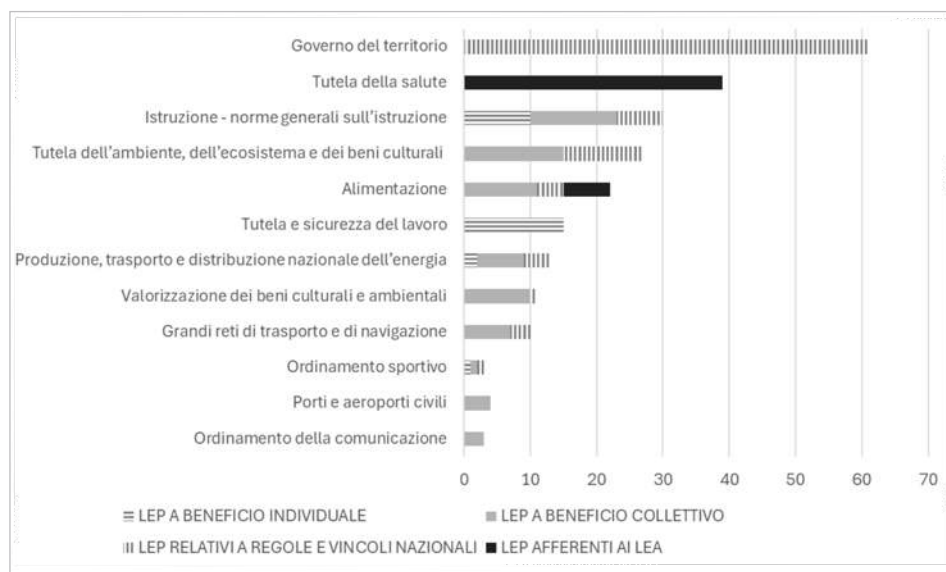
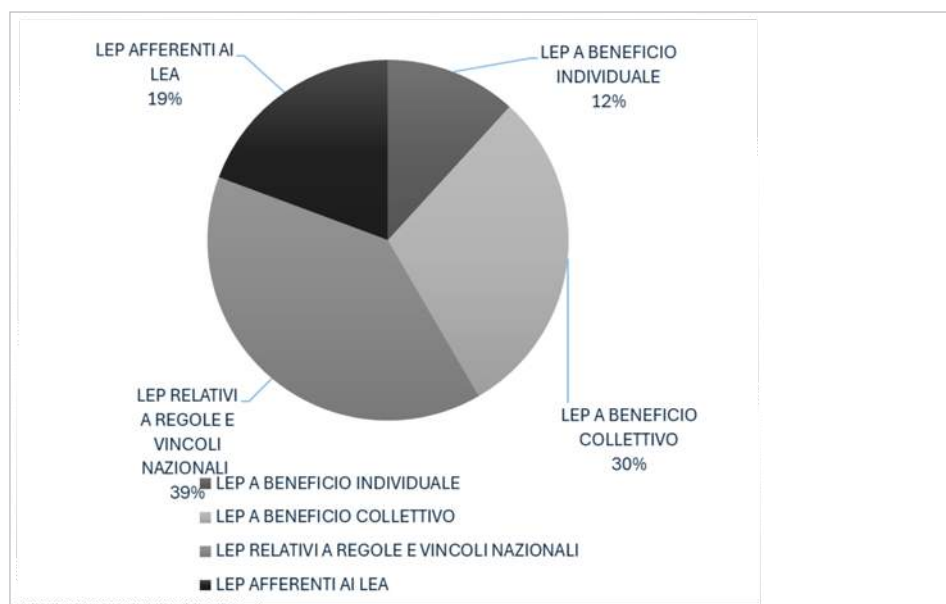
L'implementazione di questo approccio richiede di affrontare due aspetti chiave: la selezione delle caratteristiche locali da includere nel calcolo e la definizione dei pesi attribuiti a ciascuna di esse. Questi elementi sono alla base delle differenze tra il modello *Representative Expenditure System* (RES) e il modello *Regression-based Cost Approach* (RCA).

Nell'approccio RES, i fabbisogni per ogni unità territoriale vengono calcolati come combinazione lineare di vari prodotti o servizi, ciascuno ponderato secondo un peso determinato da esperti del settore e sottoposto a validazione politica. Questo metodo, pur offrendo immediatezza e flessibilità, presenta diversi limiti: (i) manca di un modello teorico che orienti la selezione delle variabili locali; (ii) le ponderazioni sono determinate in maniera discrezionale; (iii) richiede frequenti aggiornamenti per mantenere la coerenza tra fabbisogni finanziari e il bilancio nazionale. Per tali motivi, il modello RES è applicabile solo in contesti con poche autorità territoriali tra loro simili.

In alternativa, il modello RCA offre un approccio più sofisticato. Esso valuta la spesa standard come valore atteso di una funzione di costo minimo o medio, utilizzando tecniche econometriche. Le variabili incluse si basano su un modello teorico che descrive l'interazione tra la domanda di servizi pubblici e l'offerta da parte delle amministrazioni locali. In questo quadro, il costo efficiente dipende da tre fattori principali: la quantità ottimale di servizi offerti, i prezzi degli input produttivi (come il costo del lavoro) e le variabili di contesto (ad esempio, caratteristiche morfologiche del territorio).

Il modello RCA puro può essere stimato attraverso un modello strutturale di domanda e offerta di beni pubblici locali. Tuttavia, l'uso di variabili strumentali per risolvere problemi di endogeneità può risultare complesso in presenza di un numero elevato di output, con il rischio di ottenere stime non robuste. Per superare tali problematiche, una soluzione comune è l'adozione del *Expenditure Function Approach* (EFA). Questo metodo sostituisce la quantità ottimale di servizi con variabili di contesto che influenzano la domanda, come la composizione demografica per fasce di età, per considerare la diversa domanda di servizi lungo il ciclo di vita degli individui.

Figura 2 La classificazione dei LEP



Fonte: Elaborazione su dati riportati in Comitato Tecnico Scientifico 2024.

5. La relazione tra LEP e vincoli di bilancio

Le raccomandazioni finali del CLEP hanno evidenziato che la determinazione dei LEP deve avvenire nel rispetto dei vincoli di bilancio previsti dall'art. 81 della Costituzione, oltre che dei principi di perequazione (art. 119 Cost.) e di uguaglianza sostanziale (art. 3, comma 2 Cost.). La sostenibilità finanziaria impone che i LEP siano compatibili con le risorse disponibili, garantendo il mantenimento di un bilancio equilibrato per le amministrazioni pubbliche.

Nell'ambito dei rapporti finanziari tra governo centrale ed enti territoriali, il rispetto dei vincoli di bilancio impone al legislatore ordinario il compito di stabilire il criterio per determinare l'ammontare complessivo di risorse da riconoscere a ciascun livello di governo per una determinata funzione. Questa operazione, solitamente, impone la scelta tra un approccio *top down*, a vincolo di bilancio chiuso, ed uno *bottom up*, a vincolo di bilancio aperto, solitamente in antitesi tra loro.¹¹

Il modello proposto dal CLEP mira a superare la dicotomia tra i due approcci, top-down da una parte e bottom-up dall'altra, integrandoli tra di loro, in modo da garantire l'attuazione dei LEP in un quadro di sostenibilità finanziaria e perequazione territoriale, fornendo al decisore politico gli strumenti operativi per determinare livelli di servizio compatibili con il bilancio pubblico. In questo impianto, è essenziale che il livello di servizio associato

11 Nell'approccio top down (o a fondo chiuso) le risorse complessive assegnate al governo decentrato per una determinata funzione sono stabilite ex ante, nel quadro della programmazione finanziaria complessiva e nel rispetto dei vincoli sui saldi di bilancio, data una determinata pressione fiscale. In questo caso la determinazione dei fabbisogni di spesa in termini assoluti deve poi tradursi in quella di coefficienti di riparto di un ammontare complessivo pari a quanto prestabilito. In un contesto di questo tipo, la fissazione dei LEP è strettamente subordinata alla definizione delle risorse disponibili. Una fissazione dei LEP preordinata al livello delle risorse disponibili postula l'approccio alternativo, quello bottom up (o a fondo aperto). Determinati i LEP, il fabbisogno viene calcolato come prodotto tra le quantità di servizio che ne risultano e il costo unitario di produzione. In questo caso il rispetto del vincolo in termini di saldo di bilancio viene affidato ad una variazione della pressione fiscale. La capacità fiscale complessiva necessaria al finanziamento dei LEP andrà poi ripartita tra centro e periferia.

ai LEP venga definito contestualmente alla determinazione dei fabbisogni standard. Per facilitare questo processo, si assegna ai tavoli tecnici il compito di predisporre schede e prototipi operativi consentendo al decisore politico di selezionare le opzioni più adeguate in termini di platea dei beneficiari, livello della prestazione e qualità del servizio da garantire, e conseguentemente l'intensità del LEP che, con le risorse a disposizione, è possibile fornire fermo restando il nucleo minimo del diritto tutelato dal LEP come più volte richiamato negli interventi della Corte Costituzionale. In particolare, nella Sentenza 194 del 2024 la Corte ribadisce che *“i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento. La distinzione tra LEP e nucleo minimo del diritto consente di non svuotare di senso la competenza di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: infatti, se i due concetti coincidessero, tale norma attribuirebbe al legislatore statale il mero compito di esplicitare un vincolo già derivante dalle norme costituzionali sui diritti. In linea generale, i LEP rappresentano il frutto di un bilanciamento, da operare tenendo conto delle risorse disponibili, risultato della discrezionalità politica del legislatore nella determinazione – secondo canoni di ragionevolezza – dei livelli essenziali. (Precedente: S. 169/2017 - mass. 42050).”*¹²

Sulla differenza tra “nucleo minimo” e LEP, la Consulta precisa inoltre che: *“il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va ga-*

12 Nella sentenza 194 la Corte sottolinea come: *“il nucleo minimo del diritto è un limite derivante dalla Costituzione e va garantito [] anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: «[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione» (sentenza n. 275 del 2016; si vedano anche, ad esempio, le sentenze n. 152 del 2020, in materia di pensione di inabilità, e n. 309 del 1999, in materia di assistenza sanitaria all'estero). Invece, i LEP sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento.”*

rantito da questa Corte, anche nei confronti della legge statale, a prescindere da considerazioni di ordine finanziario: “[è] la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l’equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione” (sentenza n. 275 del 2016). Invece, i Lep sono un vincolo posto dal legislatore statale, tenendo conto delle risorse disponibili, e rivolto essenzialmente al legislatore regionale e alla pubblica amministrazione; la loro determinazione origina, poi, il dovere dello stesso Stato di garantirne il finanziamento»¹³.

Sarebbe, dunque, più opportuno considerare il “nucleo minimo” come il limite inferiore e “incompressibile” dei LEP, eventualmente migliorabile, se le finanze pubbliche lo consentono. Non si tratta tuttavia di un dato numerico stabilito ex ante, perché per le spese che corrispondono a veri e propri diritti di prestazione sanciti dalla Costituzione *“non esiste politica (e quindi nemmeno dipendenza da interpositio di valutazioni discrezionali del legislatore), ma solo giurisdizione in nome della Costituzione”*¹⁴, con conseguente sindacato della Corte Costituzionale, la quale però, sebbene abbia nel tempo tenuto conto dei costi delle proprie sentenze, non ha un’adeguata e formalizzata procedura di accertamento e quantificazione in merito¹⁵.

La classificazione dei LEP e l’utilizzo di metodologie differenziate per la determinazione dei fabbisogni standard in base alla tipologia di LEP sono gli strumenti tecnici fondamentali per ottimizzare l’allocazione delle risorse e migliorare l’efficienza del sistema di finanziamento pubblico. Il tutto ruota attorno al grado di misurabilità delle prestazioni e alla effettiva disponibilità

13 Sent. Corte Cost. n. 275/2016.

14 G. Zagrebelsky, Problemi in ordine alle sentenze costituzionali, in AA. VV., Le Sentenze della Corte Costituzionale e l’art. 81 u.c. della Costituzione, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, nei giorni 8 e 9 novembre 1991, Giuffrè, Milano, 1993, p. 24.

15 In proposito si veda M. Luciani, Diritti Sociali e Livelli Essenziali delle Prestazioni pubbliche nei sessant’anni della Corte Costituzionale, in Rivista AIC, N. 3/2016). Per una classificazione dottrinale delle spese costituzionali (e relative priorità) invece si veda L. Carlassare, Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse, in Costituzionalismo.it, n. 1/2013.

di costi standard, da cui discende l'approccio metodologico per la valutazione del fabbisogno standard. Si tratta di un approccio non nuovo, che ha influenzato in modo particolare le tecniche di determinazione dei fabbisogni standard comunali già a partire dal 2013 sviluppando un modello nell'alveo *Regression-based Cost Approach* e ampiamente ripreso dal CLEP come punto di riferimento (per un approfondimento del modello di stima dei fabbisogni standard del comparto comunale si rimanda a Barabaschi et al. 2014, Brunello et al. 2015, Porcelli 2015)

Quando il LEP è associato a prestazioni misurabili, aspetto che ritroviamo nel caso dei LEP a beneficio individuale e marginalmente in quelli a beneficio collettivo, l'istruttoria tecnica può consegnare al decisore politico un ventaglio di fabbisogni standard che scaturisce dal prodotto tra il livello delle prestazioni e il relativo costo standard come definito nell'equazione (1).

$$\text{Fabbisogno standard} = \text{prestazioni} \times \text{costo standard} \quad (1)$$

Dove l'identificazione del costo standard può seguire due approcci: uno normativo, basato su parametri uniformi stabiliti dalla legislazione vigente; oppure, un approccio contestuale, che porta a stimare il costo standard come funzione del contesto territoriale e degli standard di servizio adottati, come riportato nell'equazione (2) che segue.

$$\text{Costo standard} = f(\text{contesto territoriale, prezzi dei fattori, standard di servizio}) \quad (2)$$

Nel caso in cui le prestazioni siano misurabili e i costi standard identificabili, a fronte dell'applicabilità del modello completo composto dalle equazioni

(1) e (2), riconducibili all'approccio *Regression-based Cost Approach* (si rinvia al BOX 1 per maggiori dettagli), il decisore politico potrà adottare congiuntamente sia l'approccio bottom-up che quello top-down. Inizialmente, nella fase istruttoria e di programmazione si utilizza l'approccio bottom-up per calibrare in via preventiva l'ammontare di risorse allocabili sulla base del livello di servizio che si intende garantire, rispetto alle priorità politiche. Questo grazie alla possibilità di valutare diversi livelli di fabbisogno associati a due leve, relative al livello delle prestazioni ed eventualmente agli standard di servizio in base al quale calibrare il costo standard. Tuttavia, al termine del processo, sarà comunque necessario ricorrere all'approccio top-down, in cui il fabbisogno standard, espresso in termini di coefficiente di riparto, viene adeguato al vincolo di bilancio esistente o riformulato sulla base delle decisioni politiche prese nella fase di programmazione. Grazie alla misurabilità delle prestazioni e alla ricchezza informativa, il fabbisogno standard avrà due connotazioni: quella assoluta di strumento di programmazione della spesa e quella relativa di coefficiente di riparto tra enti. Nel processo di redistribuzione delle risorse sul territorio a prevalere, alla fine, è sempre un approccio top-down, nel rispetto di un vincolo di bilancio che, eventualmente, il legislatore può aver deciso di modificare, allargandolo o restringendolo, sulla base di scelte politiche.

Nel caso in cui il LEP non è associato a prestazioni misurabili, come nel caso dei LEP relativi a vincoli e regole nazionali, il fabbisogno può essere stimato solo attraverso il modello semplificato riportato nell'equazione (3) associato al modello noto in letteratura come *Representative Expenditure System* (si veda il BOX 1 per maggiori dettagli).

$$\text{Fabbisogno standard} = \Sigma (\text{variabili di contesto} \times \text{peso relativo}) \quad (3)$$

In questo caso, la determinazione del fabbisogno avviene sulla base di indicatori territoriali che rappresentano aspetti sociodemografici, economici e morfologici, correlati ai LEP di riferimento (es. distribuzione demografica, densità abitativa, presenza di infrastrutture). La selezione di tali variabili e la definizione dei pesi di ponderazione devono essere supportate da un'istruttoria tecnica, ma gran parte delle scelte sono da effettuarsi a livello politico, conferendo maggiore discrezionalità nella definizione del fabbisogno.

Chiaramente, l'assenza di costi standard aumenta il margine di discrezionalità politica, mentre la loro presenza permette una programmazione più strutturata, riducendo l'arbitrarietà e garantendo un utilizzo delle risorse basato su parametri oggettivi. L'assenza di misurabilità impone di percorrere un approccio top-down, con la spesa determinata ex ante in base alla programmazione di bilancio senza possibilità di adattamento in base all'effettiva offerta del servizio. In questo caso, il fabbisogno corrisponde unicamente al coefficiente di riparto tra enti precludendo la calibrazione dinamica della spesa sulla base dei servizi offerti.

6. Il caso dei LEA e del fabbisogno standard sanitario¹⁶

Come specificato dal CLEP, i LEP sanitari corrispondono ai Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) introdotti con il Dlgs. 502/1992 a garanzia del diritto alla salute dell'individuo tutelato dagli articoli 2 e 32 della Costituzione. I LEA prevedono una serie di prestazioni riconducibili ad un nomenclatore individuato, nella versione più aggiornata, nel DPCM del 12 gennaio 2017

¹⁶ Si rimanda al saggio di Vincenzo Carrieri in questo volume per maggiori approfondimenti sul tema sanitario.

in attuazione degli articoli 117 e 120 della Costituzione.¹⁷

Al fine di avere una visione d'insieme dei LEA, seguendo l'impostazione del CLEP, si propone, di seguito, una sintesi delle prestazioni attualmente previste dai LEA Core definiti nel DM del Ministero della Salute del 12 marzo 2019. Questi indicatori sono suddivisi in tre macro-aree: prevenzione collettiva e sanità pubblica, assistenza distrettuale, e assistenza ospedaliera. Nell'ambito dell'assistenza distrettuale è stata data specifica attenzione all'assistenza sociosanitaria, conferendole una connotazione autonoma in vista di una possibile integrazione con i Livelli Essenziali di Prestazione (LEP) relativi ai servizi sociali, materia di competenza esclusiva delle Regioni e affidata, dal punto di vista operativo, ai Comuni.

I LEA relativi all'attività di prevenzione collettiva e sanità pubblica includono la sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, la tutela della salute in ambienti aperti e chiusi, la sicurezza sui luoghi di lavoro, la salute animale e l'igiene urbana veterinaria, la sicurezza alimentare, la prevenzione delle malattie croniche tramite la promozione di stili di vita sani, e lo svolgimento di attività medico legali per fini pubblici. Tali servizi sono rivolti a tutta la popolazione e vengono erogati direttamente dai servizi sanitari nazionali o tramite medici e pediatri convenzionati. Gran parte di questi LEA si configurano come LEP a beneficio collettivo.

I LEA nell'ambito dell'assistenza distrettuale assicurano una serie di servizi accessibili a tutta la popolazione residente, inclusa la gestione ambulatoriale e domiciliare delle patologie, la continuità assistenziale h24, l'assistenza sanitaria nelle località turistiche, gli interventi di emergenza, la fornitura di medicinali e dispositivi medici, l'assistenza specialistica ambulatoriale, e il

¹⁷ È In corso revisione del nomenclatore LEA al margine dell'approvazione – nella seduta del 12 novembre 2024 – della bozza revisionata del Decreto Tariffe da parte della Conferenza Stato-Regioni.

supporto riabilitativo. Rientra in questo ambito anche l'assistenza termale per specifiche patologie. Si tratta in gran parte di LEA che si configurano con LEP a beneficio individuale.

I LEA relativi all'assistenza distrettuale sociosanitaria garantiscono, per la popolazione non autosufficiente e in condizioni di fragilità, l'accesso ai servizi sanitari e sociali domiciliari, semiresidenziali e residenziali, attraverso la presa in carico della persona e la valutazione multidimensionale dei bisogni. Anche in questo caso si tratta in gran parte di LEA che si configurano con LEP a beneficio individuale.

Da ultimo, ritroviamo i LEA relativi all'assistenza ospedaliera, riferiti ad un'ampia gamma di servizi sanitari, tra cui gli interventi urgenti, il ricovero ordinario, le procedure chirurgiche o invasive programmabili, le prestazioni assistenziali specialistiche, il supporto post-ricovero, le consulenze specialistiche in tossicologia e i servizi trasfusionali e di trapianto. Anche in questo caso si tratta in gran parte di LEA che si configurano come LEP a beneficio individuale.

Dall'analisi dell'attuale meccanismo di finanziamento del settore sanitario emerge come la definizione del fabbisogno standard sanitario non risulti in linea con l'impostazione del CLEP. Nonostante l'ampia misurabilità delle prestazioni associate a LEP, in prevalenza a beneficio individuale e in parte minoritaria a beneficio collettivo, le prestazioni riferite ai LEA non concorrono direttamente alla determinazione dei fabbisogni sanitari standard regionali definiti, invece, come coefficienti di riparto rispetto alla popolazione residente nell'ambito di un approccio perequativo esclusivamente top-down. Quindi, nonostante il D.lgs 68 del 2011 abbia identificato un concetto di regioni benchmark, le attuali regole stabilite dalla medesima legge non riconoscono alcun ruolo ai costi standard e ai livelli quantitativi dei servizi da

fornire a soddisfacimento della domanda dei territori, che se presi in considerazione in modo esplicito nel calcolo del fabbisogno sanitario potrebbero portare ad un riparto in parte diverso da quello attuale (si rinvia al BOX 2 per i dettagli sulla determinazione del fabbisogno standard sanitario).¹⁸

Di conseguenza, le prestazioni relative ai LEA operano soltanto come strumento di monitoraggio ex-post a valle del processo di finanziamento, in un contesto in cui le risorse a favore di un territorio potrebbero non essere sufficienti ad erogare i LEA in condizioni di efficienza.¹⁹

Un tema aperto, che anima il dibattito tra gli addetti ai lavori, è se il modello di finanziamento del settore sanitario debba essere considerato un'anomalia rispetto ai principi costituzionali, anche alla luce delle riflessioni del CLEP, oppure possa essere considerato come un paradigma di riferimento per la definizione dei fabbisogni standard per materie LEA.

Il vigente modello dei fabbisogni standard sanitari ha il pregio della semplicità, in quanto identifica il fabbisogno di ogni regione su base capitaria (con minimi correttivi rispetto all'intensità dei consumi sanitari e ad elementi di tipo socio-economico), aggrega in modo indistinto le prestazioni associate ai LEA e garantisce il rispetto dei vincoli di bilancio attraverso l'applicazione di un approccio top-down, dove il fabbisogno corrisponde esclusivamente al coefficiente di riparto regionale della spesa sanitaria definita a monte nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica. La specificità dei singoli LEA ri-

18 Il riparto vigente del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) relativo al 2024 è stato deliberato al margine dell'ultima intesa Stato-Regioni del 28 novembre 2024 (Rep. atti n. 230/CSR), la Delibera CIPESS n.88 del 19 dicembre 2024 definisce in 133,053 miliardi il livello vigente del finanziamento del Servizio sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato. Lo stanziamento totale è poi suddiviso tra una quota indistinta di 128,6 miliardi di euro rivolta al finanziamento dei LEA e una quota di risorse vincolate al soddisfacimento di specifici servizi pari a 4,453 miliardi.

19 Inoltre, l'efficacia dei nel monitoraggio in base ai LEA è oggi molto ridotta, nonostante sia in corso l'implementazione di un novo sistema di monitoraggio denominato "Nuovo Sistema di Garanzia (NSG)" a partire dal 1° gennaio 2020, con l'obiettivo di superare il sistema vigente basato sulla Griglia LEA.

mane poi viva in fase di monitoraggio dove si considerano in modo separato le singole prestazioni. Un modello di questo tipo, unica opzione per i casi di LEP con prestazioni non misurabili, potrebbe comunque estendersi a tutti i casi di LEP con prestazioni misurabili, portando alla definizione di un fabbisogno standard indistinto per gruppi di LEP, riferiti a materie intere o a funzioni omogenee per le quali deve essere possibile identificare la spesa di riferimento. Su questo ultimo punto, è utile precisare che definire la spesa per singole prestazioni LEP, da un lato è raramente fattibile dal punto di vista contabile, dall'altro lato, anche se tecnicamente possibile, potrebbe essere non desiderabile in virtù della rigidità che verrebbe a prodursi nella gestione della spesa pubblica.

BOX 2 – Definizione del Fabbisogno standard sanitario

La Legge 42/2009, nel dare attuazione all'impianto costituzionale del 2001 di riforma del Titolo V, ha stabilito che per i comparti di spesa soggetti a Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), sanità in testa, deve essere garantito il finanziamento integrale dei fabbisogni standard determinati *"nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale ... da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale"*.

Dopo l'emanazione della Legge 42 del 2009 (attuativa del Titolo V della costituzione), i fabbisogni standard regionali del settore sanitario hanno trovato attuazione concreta con il D.lgs. 68 del 2011, che dispone dal 2013, le regole del riparto della componente indistinta del Fondo sanitario nazionale (FSN) che, di fatto, oggi guida la perequazione in sanità.

A partire dal 2023, con la delibera CIPESS dell'8 febbraio 2023, sono stati introdotti nuovi criteri di riparto della quota indistinta non vincolata, al fine di tenere in maggiore considerazione aspetti di carattere socio-economico e demografico, ripartendo il 98,50% sulla base dei criteri della popolazione residente e della frequenza dei consumi sanitari per età, applicando quindi il procedimento dettato dai commi dal 5 all'11 dell'articolo 27 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68; in aggiunta lo 0,75% è ripartito in base al tasso di mortalità della popolazione inferiore a 75 anni e il rimanente 0,75% in base al livello di deprivazione misurato dal dato complessivo risultante dagli indicatori utilizzati per definire particolari situazioni territoriali che impattano sui bisogni sanitari.

Il Decreto Legislativo 68/2011 stabilisce che i fabbisogni sanitari standard devono essere determinati in linea con i vincoli di finanza pubblica nazionali e comunitari, mirando al soddisfacimento uniforme dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) su tutto il territorio nazionale. Prevede la definizione di un costo standard pro capite, basato sulla popolazione corretta per età, calcolato come media ponderata della spesa pro capite delle Regioni benchmark (Emilia-Romagna, Marche, Veneto, Lombardia e Umbria) per la loro capacità di garantire i LEA in equilibrio economico. Dal 2013, il fabbisogno sanitario nazionale standard viene determinato per garantire i LEA, suddividendolo nei tre livelli di assistenza (prevenzione, distrettuale, ospedaliera). Il costo medio standard si calcola dai costi delle tre prime Regioni benchmark (Emilia-Romagna, Umbria e Marche), scelte per il loro equilibrio economico nell'erogazione dei LEA, tra le cinque migliori. La distribuzione della quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale avviene poi applicando questo costo medio alla popolazione di ogni Regione, pesata per età, come stabilito annualmente dall'accordo Stato-Regioni. Semplificando, il meccanismo prevede che il fabbisogno sanitario si basi su un calcolo pro capite tenendo conto dell'intensità dei consumi sanitari nelle fasce d'età. Questo meccanismo, di fatto, rende il costo standard una costante irrilevante nel processo di riparto, di conseguenza, nonostante l'enfasi sui LEA e sui costi standard, la metodologia effettiva si configura come un pro capite uniforme con lievi variazioni legate alla popolazione pesata per fasce d'età.

La Tabella che segue mostra le percentuali di spesa da attribuire ai tre livelli di assistenza indicando per ognuno i criteri di ponderazione della popolazione di riferimento. Dall'analisi dei criteri di ponderazione della popolazione si arriva alla conclusione che il 65% viene ripartito in base a una quota capitaria uniforme, mentre il restante 35% è ripartita in base alla popolazione pesata per età in base alla stima dell'intensità dei consumi sanitari rilevati nelle diverse fasce d'età.

Livello assistenza	Percentuale di spesa			Criteri di ponderazione popolazione
Prevenzione	5%			Non pesata
Distrettuale	51%	Medicina di base	7.00%	Non pesata
		Farmaceutica	11.71% del fabbisogno indistinto	Tetto imposto su fabbisogno complessivo delle somme vincolate
		Specialistica	13.30%	Pesata
		Territoriale	18,99%	Non pesata
Ospedaliera	44%			50% popolazione pesata 50% popolazione non pesata

Se da un punto di vista “pragmatico”, quindi, il modello del fabbisogno standard sanitario può diventare un punto di riferimento, rimane l'anomalia di applicare un metodo di stima del fabbisogno privo di un collegamento diretto con i LEA in un ambito dove le prestazioni risultano ampiamente misurabili e i costi standard di riferimento sono identificabili. In questa ottica quali correttivi si potrebbero immaginare all'attuale meccanismo di determinazione del fabbisogno standard sanitario? La risposta a questa domanda va oltre lo scopo di questo lavoro e richiederebbe approfondimenti specifici (si consideri sul tema Caruso e Dirindin 2012, Pammolli et al 2020, Fantozzi et al. 2025). In generale, però, alla luce di quanto analizzato in questo lavoro si possono richiamare almeno due possibili strade. Una riforma radicale sarebbe quella di definire il fabbisogno per ogni LEA moltiplicando i costi standard per una previsione delle prestazioni da erogare sul territorio. Una riforma che invece non andrebbe a stravolgere l'attuale sistema sarebbe quella di aumentare il set di indicatori in base al quale viene effettuato il riparto del fondo sanitario includendo, ad esempio, un indicatore composito dei servizi offerti sul territorio agganciato ai LEA, la cui valorizzazione in termini finanziari tenga conto di un indicatore di costo standard.

Le prospettive di riforma del meccanismo di riparto del fabbisogno standard sanitario in Italia richiedono un approccio multifattoriale che consideri, oltre alla integrazione tra LEA e Fabbisogno Standard, il bisogno reale sul territorio e l'autonomia delle regioni. L'implementazione di questi cambiamenti, non semplice, potrebbe però portare a una distribuzione delle risorse più equa ed efficiente, migliorando complessivamente la qualità dell'assistenza sanitaria nel paese sulla scia di un processo di cambiamento dei meccanismi di attribuzione di risorse alle regioni in costante evoluzione sin dalla nascita del Servizio sanitario nazionale nel 1980.

7. Il comparto comunale e l'esperienza degli "obiettivi di servizio" per il settore socio-educativo

Il potenziamento delle risorse correnti a sostegno di servizi socio-educativi del comparto comunale, iniziato nel 2021 con il programma "obiettivi di servizio"²⁰, merita un approfondimento in quanto si configura, diversamente dal settore sanitario, come un caso concreto che mostra un percorso di definizione e applicazione dei LEP in linea con quanto tracciato dal CLEP (si consideri al riguardo Arachi 2024b e Cannarsa 2024).

Il programma "obiettivi di servizio" è volto al raggiungimento dei LEP nei servizi socio-educativi dei comuni (assistenza sociale, asili nido e trasporto per studenti disabili) attraverso il potenziamento dell'offerta dei servizi su tutto il territorio nazionale soprattutto a favore delle aree più svantaggiate del paese. Si tratta un percorso iniziato nel 2021 che prevede l'erogazione graduale di risorse aggiuntive per 1,984 miliardi di euro a regime a partire dal 2030 e un monitoraggio dettagliato per il raggiungimento degli obiettivi, rappresentando un esempio concreto di come procedere all'implementazione dei LEP. Nel dettaglio, 1100 milioni per i nidi, 764 milioni per gli altri servizi sociali e 120 milioni per il trasporto disabili, pari ad un aumento del 30% della dotazione lorda del fondo di solidarietà comunale in meno di 10 anni. La Tabella 4 che segue rappresenta le risorse assegnate per i diversi obiettivi di servizio/LEP nel periodo che va dal 2022 al 2030 e a seguire.

20 A partire dalla legge di bilancio per il 2021 (art. 1, cc. 791-792 della legge 178/2020), la dotazione del FSC è stata incrementata con la finalità di finanziare i fabbisogni aggiuntivi per garantire il raggiungimento di un livello dei servizi sociali adeguato e uniforme per i Comuni delle Regioni ordinarie. Con la legge di bilancio per il 2022 (art. 1, c. 172 e c. 174 della legge 234/2021) sono stati previsti gli obiettivi di servizio e i LEP per i servizi di asilo nido e di trasporto studenti con disabilità ed è stato definito un incremento del FSC finalizzato a finanziare il potenziamento dei servizi previsti dai livelli obiettivo e dai LEP. La legge 234 ha anche previsto, all'art. 1, c. 563, l'applicazione degli obiettivi di servizio, con relative risorse, anche per i Comuni della Regione Siciliana e della Sardegna.

Tabella 4 Risorse assegnate per i diversi obiettivi di servizio/LEP nel periodo che va dal 2022 al 2030 e a seguire (valori in milioni di euro)

	Sociale	Asili nido	Trasporto studenti con disabilità	Totale
2021	216	0	0	216
2022	299	120	30	449
2023	352	175	50	577
2024	406	230	80	716
2025	459	300	100	859
2026	520	450	100	1070
2027	589	1100	120	1809
2028	657	1100	120	1877
2029	726	1100	120	1946
a decorrere dal 2030	764	1100	120	1984

Fonte: D'Orlando (2024)

Il programma, basato sulla definizione dei fabbisogni standard associati al raggiungimento graduale del LEP, prevede l'attribuzione delle risorse aggiuntive ai comuni in proporzione al gap territoriale da colmare. La quota di risorse assegnate ad ogni comune, sia pur con alcune specificità relative ai vari settori, corrisponde al fabbisogno standard ottenuto moltiplicando le prestazioni da erogare per il costo standard di riferimento, in linea con la metodologia prevista in caso di LEP con prestazioni misurabili. A valle del finanziamento è previsto un monitoraggio puntuale degli obiettivi da raggiungere basato sulla rendicontazione delle risorse aggiuntive.

Queste risorse, ancorché di natura perequativa, sono caratterizzate da chiari e stringenti vincoli di destinazione legati al raggiungimento degli obiettivi di servizio definiti per ogni settore. Vincoli giustificati dal ponte che gli obiettivi di servizio creano verso il raggiungimento dei Livelli Essenziali delle Prestazioni. Per i servizi sociali l'obiettivo di servizio è avere una spesa sociale almeno

pari al fabbisogno standard, per i comuni sotto obiettivo scatta il vincolo di destinazione, per gli altri no. I Comuni sotto obiettivo possono raggiungere l'obiettivo avvalendosi di diverse opzioni, innanzitutto assumendo assistenti sociali e/o altre figure professionali, necessarie per lo svolgimento del servizio, e/o incrementando il numero di utenti serviti. Per quanto riguarda gli asili nido l'obiettivo consiste in un graduale potenziamento della percentuale di copertura del servizio, in modo da raggiungere un numero di bambini tra i 3 e i 36 mesi pari almeno al 33% dei residenti entro il 2027, con una progressione coerente con le risorse stanziare annualmente. Per il trasporto scolastico l'obiettivo per il 2024 è garantire il servizio almeno all'11,59% del totale degli alunni con disabilità per la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado, questa percentuale sarà aggiornata annualmente sulla base delle risorse stanziare (i dettagli circa la determinazione degli obiettivi di servizio sono rinvenibili in Ministero dell'Economia e delle Finanze 2024a, 2024b e 2024c).

La modalità con cui le risorse complessive sono state individuate e ripartite è un esempio di applicazione del principio bottom-up in fase di programmazione e top-down in fase di attribuzione facendo leva sull'ampia misurabilità delle prestazioni e sulla presenza di un modello di stima del fabbisogno standard basato sul prodotto tra prestazioni e costi standard. Nello specifico, il riparto delle risorse stanziare segue criteri leggermente diversi per i vari settori in coerenza con le diverse regole di calcolo dei fabbisogni standard. Per il settore sociale, dove il fabbisogno standard è stimato considerando un livello di servizi standard uniforme lungo la penisola, le risorse aggiuntive sono ripartite in proporzione al coefficiente di riparto approvato dalla Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard. Per gli asili nido e il trasporto scolastico, dove i fabbisogni standard sono in gran parte stimati sulla base dell'intensità storica

del servizio, le risorse aggiuntive sono assegnate moltiplicando gli utenti aggiuntivi per i seguenti costi standard: 7668 euro annui per utente per i nidi,²¹ 4.625 euro annui per utente nel caso del trasporto. Questi diversi criteri di assegnazione delle risorse aggiuntive impattano sui criteri di rendicontazione. Nel caso dei servizi sociali tutti i comuni ricevono risorse aggiuntive e solo quelli sotto obiettivo sono tenuti al vincolo di destinazione, circa il 50% dei comuni. Nel caso dei nidi e del trasporto solo i comuni sotto obiettivo (quasi 2/3 del totale) ricevono risorse aggiuntive e quindi il vincolo di destinazione scatta automaticamente con l'assegnazione delle risorse.

In ottemperanza alla giurisprudenza della Corte Costituzionale (Sentenza 71 del 2023) queste risorse, attribuite attraverso il Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) fino al 2024, a partire dal 2025, vengono distribuite attraverso il “Fondo Speciale per l'Equità nei Livelli di Servizio” con l'obiettivo di introdurre un vincolo di destinazione tra queste risorse finanziarie e i servizi per cui sono attribuite. Una caratteristica importante di questo fondo speciale è rappresentata dalla sua temporaneità, che rende questo intervento speciale pienamente coerente con l'impianto costituzionale relativo agli artt. 117, 119 e 120. È fisiologico il ritorno di queste risorse nel FSC, in quanto, con il completamento dei vari programmi di convergenza, viene meno il vincolo di destinazione e le risorse devono essere inglobate nel meccanismo ordinario di perequazione, mantenendo attivo solo il monitoraggio sul raggiungimento dei LEP in capo a tutti i comuni. In altri termini, il sistema generale di finanziamento delle funzioni comunali sarebbe a quel punto comprensivo delle mancanze individuate con gli obiettivi di servizio e il mantenimento dei livelli

21 Tale valore appare coerente con il valore medio del costo standard per bambino servito risultante dai fabbisogni standard per i Comuni delle Regioni ordinarie (circa 9.200 euro per utente), tenendo conto di un valore della compartecipazione da parte delle famiglie che hanno accesso all'importo minimo del bonus riconosciuto dall'INPS in base alle norme vigenti (1.500 euro annui ex art. 1, c. 355 della legge 232/2016).

raggiunti sarebbe assicurato dall'ordinario sistema di perequazione del FSC. A questo punto, però, il monitoraggio dell'obiettivo di servizio, nel frattempo divenuto LEP per tutti i comuni dovrebbe comunque estendersi a tutti i comuni al fine di garantire i cittadini lungo tutta la penisola che il livello di servizio non scenda sotto il LEP.

Sempre in ottemperanza della Sentenza 71 della Corte, la legge di bilancio per il 2024 (legge n. 213 del 2023) ha abolito il dispositivo sanzionatorio che originariamente prevedeva l'obbligo di restituzione dei fondi non utilizzati prevedendo, in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi assegnati il commissariamento dell'ente finalizzato all'effettivo utilizzo delle risorse e al raggiungimento degli obiettivi di servizio di volta in volta indicati, fornendo un chiaro esempio di potere statale sostitutivo ai sensi dell'art. 120 della Costituzione in caso di mancato raggiungimento dei LEP a livello locale. Il commissariamento viene, in prima battuta, disposto attraverso la nomina a commissario del Sindaco dell'Ente inadempiente. Solo in caso di perdurante inerzia è poi prevista la nomina di un commissario prefettizio, da parte del Ministro dell'Interno. Al fine di elencare le azioni che il Sindaco Commissario intende intraprendere per raggiungere gli obiettivi di servizio assegnati è necessario definire un apposito cronoprogramma con valenza politica per delineare le misure di potenziamento che si intende mettere in campo per il potenziamento dei servizi. La predisposizione e l'invio al Ministero dell'Interno del cronoprogramma conclude il commissariamento.

I primi anni di applicazione degli obiettivi di servizio, iniziati nel 2021 per i servizi sociali e nel 2022 per gli asili nido e il trasporto degli studenti con disabilità, hanno dato riscontri molto interessanti riguardo all'incremento dei servizi erogati dai comuni fornendo una evidenza concreta di come

sia possibile ridurre i divari territoriali²². Nel 2023, ad esempio, gli asili nido hanno registrato un aumento significativo del numero di utenti serviti pari a 26.290 utenti in più rispetto al 2018, con un incremento del 16%. Un trend simile si è osservato anche per il trasporto degli studenti con disabilità, con un incremento pari a 11.370 utenti nel 2023 rispetto al 2018. Particolarmente significativi sono anche i risultati registrati dagli enti che non avevano raggiunto gli obiettivi nel 2021, 2022 e/o 2023, che, a causa di ciò, sono stati soggetti al commissariamento. Oltre il 75% di questi comuni ha, alla data del 31 gennaio 2025, completato e inviato i cronoprogrammi. Questa esperienza fornisce un esempio di come la definizione dei LEP e il loro finanziamento possa beneficiare di modelli analitici di calcolo del fabbisogno e di elementi di gradualità accompagnati da un robusto meccanismo di monitoraggio.

8. Lo scenario post sentenza n.192 del 2024 della Corte costituzionale

Con riferimento al processo di implementazione dell'autonomia differenziata disciplinato dalla Legge 86 del 2024, su ricorso di alcune regioni (Toscana, Campania, Puglia e Sardegna), si è inserita la Corte costituzionale con la sentenza 192 del 2024. La Corte ha utilizzato una formula interpretativa di rigetto, specificando l'interpretazione corretta dell'articolato, orientata principalmente ai decisori politici, piuttosto che ai giudici.

Nella consapevolezza che una analisi compiuta della sentenza vada oltre gli scopi di questo lavoro (si consideri al riguardo Buzzacchi 2024, Rossi e Zanardi 2024), in questa parte conclusiva del paper si approfondiscono alcuni

²² L. 30 dicembre 2021, n. 234, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024", co. 172-173.

aspetti della sentenza che si ritengono maggiormente correlati con i LEP.

La Consulta, pur ritenendo non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'intera legge 86/2024 sull'autonomia differenziata, ha ravvisato l'incostituzionalità di talune sue disposizioni dichiarando legittimo circa il 75% del testo e rimettendo al Parlamento il compito di armonizzare le parti non conformi. La legittimazione costituzionale delle disposizioni residue si fonda su un'integrazione implicita della Legge 86/2024 con l'art. 116 C., giustificando così anche il successivo rigetto del referendum.

La Corte, in particolare, ha riconosciuto che l'autonomia differenziata non può comportare il trasferimento di intere materie, bensì solo di specifiche funzioni legislative e amministrative sulla base di richieste che devono essere giustificate sulla base del principio di sussidiarietà e di una apposita istruttoria preventiva che dia evidenza dei vantaggi in termini di efficienza derivanti dalla devoluzione. Questo approccio permette di evitare che la devoluzione di materie intere comprometta l'unitarietà dello Stato, come accadeva nella visione originaria della legge.

La Corte ha inoltre circoscritto ulteriormente l'ambito di azione dell'autonomia differenziata sulla base dell'assunto che *“vi sono delle materie, cui pure si riferisce l'art. 116, terzo comma, Cost., alle quali afferiscono funzioni il cui trasferimento è, in linea di massima, difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà. Vi sono, infatti, motivi di ordine sia giuridico che tecnico o economico, che ne precludono il trasferimento. Con riguardo a tali funzioni, l'onere di giustificare la devoluzione alla luce del principio di sussidiarietà diventa, perciò, particolarmente gravoso e complesso. Pertanto, le leggi di differenziazione che contemplassero funzioni concernenti le suddette materie potranno essere sottoposte ad uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale.”*²³ La Corte enumera le mate-

23 Sent. 192/2024 punto 4.4 dei considerato in diritto

rie, tra cui l'istruzione, la protezione dell'ambiente o le grandi infrastrutture, in cui le funzioni possono in teoria essere oggetto di istanze di autonomia differenziata, ma per le quali nei fatti non si potrà procedere senza un controllo "rafforzato". Tale stringente valutazione si svolgerà in particolare attraverso la valutazione chiara dell'impatto della devoluzione delle funzioni sui diritti fondamentali dei cittadini nel loro insieme (es. per la tutela dell'ambiente, il controllo più stringente si giustifica sulla base della difficoltà di circoscrivere gli effetti delle politiche regionali²⁴).

Sul versante LEP, nonostante la dichiarazione di illegittimità costituzionale del percorso normativo di definizione dei LEP delineato dalla L. 86/2024, da superarsi attraverso la previsione di una maggiore centralità del Parlamento, il Governo²⁵ ha riconosciuto la validità del lavoro istruttorio dal CLEP, che alla fine del 2024 ha consegnato ai decisori politici una base organica per la definizione dei LEP e dei fabbisogni standard ad essi associati, non solo per le materie oggetto di potenziale autonomia differenziata, ma anche per quelle già di competenza delle regioni. In questo contesto, il lavoro svolto dal Comitato diventa parte di un procedimento più ampio che porterà alla formalizzazione dei LEP attraverso decreti legislativi sulla base di una Legge delega al Governo per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni

24 Sent. 192/2024, punto 4.4 dei considerati in diritto: *"si tratta di una materia in cui predominano le regolamentazioni dell'Unione europea e le previsioni dei trattati internazionali, dalle quali scaturiscono obblighi per lo Stato membro che, in linea di principio, mal si prestano ad adempimenti frammentati sul territorio, anche perché le politiche e gli interventi legislativi in questa materia hanno normalmente effetti di sui territori contigui, rendendo, in linea di massima, inadeguata la ripartizione su spill-over base territoriale delle relative funzioni. La pervasività della disciplina euro unitaria nella suddetta materia trova il suo fondamento nell'art. 11 TFUE, secondo cui le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile. Inoltre, l'ambiente è attribuito alla competenza concorrente dell'Unione (art. 4, comma 2, TFUE), e pertanto lo Stato può intervenire solamente fino a quando l'Unione non abbia esercitato la sua competenza normativa. Competenza che, in questo ambito, è stata esercitata in modo assai ampio"*.

25 art. 16, DL 27 Dicembre 2024, n. 202, convertito in legge in via definitiva il 20 febbraio 2025.

in corso di definizione.²⁶

La Corte costituzionale sottolinea che la determinazione dei LEP è una scelta politica delicata, poiché implica il bilanciamento tra uguaglianza dei cittadini e autonomia regionale, diritti e esigenze finanziarie. La Corte distingue il “nucleo minimo del diritto”, che è un limite costituzionale da garantire in ogni caso, dai LEP, che sono determinati dal legislatore statale in base alle risorse disponibili e mirano a garantire uno standard di tutela superiore, se possibile.

La Corte chiarisce che lo Stato deve garantire il finanziamento dei LEP e definire obiettivi intermedi per raggiungere il livello di prestazione stabilito, compatibilmente con le risorse disponibili. La gradualità nella loro attuazione non deve essere vista come un mezzo per procrastinare, ma come un percorso realistico verso il raggiungimento degli standard definiti. La spesa storica, pur non essendo un vincolo assoluto, serve come parametro per valutare l'efficienza e l'impatto finanziario delle scelte legislative. Infine, la Corte riconosce al legislatore un'ampia discrezionalità nel definire i LEP e le risorse necessarie, sottolineando la ragionevolezza delle scelte politiche in questo processo.

Nell'ambito dell'autonomia differenziata, la determinazione dei LEP e dei relativi costi standard è vista come un elemento fondamentale per garantire condizioni di vita omogenee su tutto il territorio nazionale, fungendo da “rete di protezione” contro disuguaglianze territoriali. Assunzione, che alla luce dell'esperienza dei LEA, potrebbe risultare oggi semplicistica. La determinazione dei LEP dovrebbe prescindere dall'ente erogatore e riguardare il

26 La Corte costituzionale, pur dichiarando l'illegittimità dei commi da 791 a 801-bis dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022, ha sancito che il lavoro istruttorio e ricognitivo svolto sulla base di queste norme resta valido. La determinazione dei LEP dovrà quindi essere condotta anche con l'aiuto del Comitato tecnico scientifico, istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 23 marzo 2023, e rispettando i principi costituzionali indicati dalla Corte. La determinazione dei LEP è stata inoltre riportata alla delega legislativa prevista dall'art. 76 della Costituzione, e la Corte ha osservato come la coesistenza della procedura del 2022 con quella prevista dalla legge n. 86/2024 abbia creato una situazione confusa.

rapporto tra lo Stato e i cittadini, richiedendo uno sforzo per identificare aggregazioni di funzioni e determinare costi e fabbisogni standard, assicurando che le risorse necessarie siano adeguate. Ciò permetterebbe di monitorare l'efficienza nell'attuazione dei LEP, distinguendo tra inefficienze gestionali e carenze di risorse. Inoltre, la capacità amministrativa degli Enti locali rimane un fattore cruciale per garantire che i LEP siano implementati efficacemente, stimolando i vari livelli di governo a migliorare l'efficacia e l'efficienza dei servizi.

La Corte, da ultimo, dichiara illegittima la disposizione della legge n. 86 secondo cui i LEP siano determinati nelle materie o negli ambiti di materie indicati, anziché “per le specifiche funzioni concernenti le materie” stesse, considerando le funzioni delle unità elementari all'interno delle singole materie sulle quali focalizzare la ricerca di connessioni con i diritti sociali e civili. Resta valida, invece, l'elencazione di “materie LEP” e “materie non-LEP” che la legge ha mutuato dal lavoro svolto dal CLEP. La Corte afferma, però, che dovendo individuare, sia i LEP che l'attribuzione di maggiori competenze a livello di funzione e non di intere materie, anche nelle materie “non-LEP”, qualora si ravvisi la presenza di una funzione associata ad un diritto civile o sociale, è necessario determinare il LEP prima del trasferimento della competenza.

Questo ultimo intervento della Corte sottolinea come, di fatto, la distinzione tra materie LEP e non-LEP, sebbene ritenuta costituzionalmente ammissibile, è nei fatti molto fragile. Il sorgere di complementarità tra materie definite LEP e materie definite non-LEP, infatti, non consente di escludere che specifiche funzioni all'interno di materie considerate non-LEP impattino sul godimento di diritti sociali e civili con il conseguente effetto *spill-over* in ambiti tutelati dai LEP. Un esempio concreto di questo rischio è rinvenibi-

le nella materia Protezione Civile (si consideri al riguardo Bordinon et al. 2024), rientrante tra le materie non-LEP, ma che durante la pandemia da Covid-19 ha svolto un ruolo fondamentale nell'organizzazione dei servizi volti a contenere i contagi con evidenti risvolti sui livelli essenziali di assistenza in ambito di prevenzione e tutela della salute.

Bibliografia

- [1] Arachi G. (2023). *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sui DDLL n. 615, 62 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*. Commissione 1a del Senato della Repubblica (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione, editoria, digitalizzazione), 6 giugno 2023.
- [2] Arachi G. (2024a). *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sulle tematiche relative allo stato di attuazione e alle prospettive del federalismo fiscale*. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 29 maggio 2024.
- [3] Arachi G. (2024b). *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*. Commissione parlamentare per le questioni regionali, 1° febbraio 2024.
- [4] Barabaschi N., Parlato S., Peiti C., Vignocchi C. (2014). *Estimate of Standard Expenditure Needs. The Example of the Register Office*. *Rivista italiana degli economisti*, 3: 353-392.
- [5] Blöchliger H., Merk O., Charbit C., Mizell L. (2007). *Fiscal Equalization in OECD Countries. OECD Network on Fiscal Relations Across Levels of Government, Working Paper no. 4*.
- [6] Blöchliger H., Charbit C. (2008). *Fiscal Equalisation*. *OECD Journal: Economic Studies*, 1, 1:22.
- [7] Bordignon M., Rizzo L., Turati G. (2024). *Il grande equivoco delle materie non-Lep*. *Lavoce.info*, 6 novembre 2024.
- [8] Brunello G., Porcelli F., Stradiotto M. (2015). *I fabbisogni standard dei comuni e delle province: un nuovo patrimonio informativo per stimolare maggiore efficienza e responsabilità nei governi locali*. *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, LXXIV, 1(I): 1-38.
- [9] Buzzacchi, Camilla (2024). *Pluralismo, differenze, sussidiarietà ed egua-*

- gianza: dalla sentenza n. 192 del 2024 il modello per il sistema regionale «differenziato». *Astrid Rassegna*, (18), 20 dicembre 2024.
- [10] Cannarsa C. (2024). *Audizione della SOGEI SpA presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale: Attività conoscitiva sull'attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 aprile 2024.
- [11] Caruso Enza, Dirindin Nerina (2012). Health care and fiscal federalism: paradoxes of recent reforms in Italy, in "Politica economica, Journal of Economic Policy" 2/2012, pp. 169-196, doi: 10.1429/38640
- [12] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2023). *Rapporto del 30 ottobre 2023*.
- [13] Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2024). *Rapporto finale del 2024*.
- [14] Dafflon B., Mischler P. (2007). *Expenditure needs equalization at the local level: methods and practice*. In: Kim J., Lotz J. (Eds.). *Measuring Local Government Expenditure Needs*. The Copenhagen Workshop.
- [15] D'Orlando E. (2024). *Audizione sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale*. Commissione parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale, Roma, 8 maggio 2024.
- [16] Fantozzi, R., Gabriele, S., & Zanardi, A. (2025). The role of socio-economic determinants in the interregional allocation of healthcare resources: Some insights from the 2023 reform in the Italian NHS. *Health Policy*.
- [17] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024a). *Nota metodologica: Obiettivi di servizio asili nido e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2025 in base al comma 172 dell'articolo 1 della Legge n° 234 del 30 dicembre 2021*. 16 dicembre 2024.
- [18] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024b). *Nota metodologica: Obiettivi di servizio per i servizi sociali, riparto e modalità di monitoraggio e di rendicontazione delle risorse aggiuntive per i comuni delle RSO - Anno*

2025, in base al comma 792 dell'articolo 1 della Legge n. 178 del 30 dicembre 2020. 14 novembre 2024.

- [19] Ministero dell'Economia e delle Finanze (2024c). *Nota metodologica: Obiettivi di servizio trasporto scolastico di studenti con disabilità e modalità di monitoraggio per la definizione del livello dei servizi offerto per il 2025, in base al comma 174 dell'articolo 1 della Legge n° 234 del 30 dicembre 2021*. 16 dicembre 2024.
- [20] OECD (1981). *Measuring local expenditure needs: The Copenhagen workshop*. OECD Urban Management Studies, no. 4.
- [21] Pammolli F., Porcelli F., Vidoli F., Autieri M., Borà G. 2020. La Sanità delle Regioni. Il Mulino.
- [22] Porcelli F. (2015). *The evaluation of standard expenditure needs of municipalities: The case of social care services in Italy*. *Economia Pubblica*, 17(3), 123–157.
- [23] Porcelli F., Vidoli F., Dispotico R., Ballanti D. (2016). *Measuring public sector performance: a four quadrants model to monitor local governments' efficiency*. In: Philippopoulos A. (Ed.). *Public Sector Economics and the Need for Reforms*. MIT Press (forthcoming).
- [24] Reschovsky A. (2007). *Compensating Local Governments for Differences in Expenditure Needs in a Horizontal Fiscal Equalization Program*. In: Boadway R., Shah A. (Eds.). *Intergovernmental Fiscal Grants: Principles and Practice*, World Bank.
- [25] Rossi, Ivo, & Zanardi, Alberto (2024). Così la Consulta rivoluziona l'autonomia differenziata. Lavoce.info, 13 dicembre 2024. Disponibile su: <https://lavoce.info/archives/106607/cosi-la-consulta-rivoluziona-lautonomia-differenziata/>

La scuola nell'autonomia differenziata

Alberto Zanardi*

Sintesi

Questo lavoro discute delle prospettive di attuazione dell'autonomia differenziata in Italia con particolare riferimento all'ambito dell'istruzione pubblica. Tra le materie decentrabili a favore di singole Regioni, l'istruzione è certamente una delle più rilevanti per le implicazioni sui diritti civili e sociali garantiti dalla Costituzione e per l'ammontare delle risorse finanziarie potenzialmente coinvolte. L'estensione dei Livelli essenziali delle prestazioni individuati in tema di istruzione e l'esclusione di fatto, da parte di una recente sentenza della Corte costituzionale, delle "norme generali sull'istruzione" dalle materie regionalizzabili, limitano gli spazi di autonomia effettivamente disponibili per le singole Regioni. Le richieste delle Regioni in materia di istruzione dovranno essere riviste alla luce di questi nuovi vincoli.

* Università di Bologna, alberto.zanardi@unibo.it

Abstract - The implementation of the asymmetric federalism in Italy: the case of education

This paper discusses the prospects for implementing asymmetric federalism in Italy, with particular reference to the field of public education. Among the areas of public intervention that can be decentralized in favor of individual Regions, education is certainly one of the most significant due to its implications for civil and social rights guaranteed by the Constitution and the amount of financial resources potentially involved. The extension of the Essential Levels of Services (LEP) identified in the field of education and the de facto exclusion, by a recent Constitutional Court ruling, of 'general education norms' from the matters that can be regionalized, limit the actual scope of autonomy available to individual Regions. Regional requests regarding education will need to be revised in light of these new constraints

JEL Classification: I20; H75; H77

Parole chiave: Autonomia differenziata; Istruzione; Regioni

Keywords: Asymmetric federalism; Education; Regions

1. Introduzione

Come cambierebbe la scuola italiana se l'autonomia differenziata (AD) venisse attuata? Si rischierebbe un Far-West di tanti sistemi scolastici regionali in competizione tra loro oppure, all'opposto, di fatto non cambierà nulla per studenti e famiglie? Troppi sono ad oggi gli elementi di indeterminatezza, gli snodi politici e tecnici ancora da risolvere (riformulazione della legge Calderoli, determinazione dei Livelli essenziali delle prestazioni, richieste di funzioni da parte delle Regioni, confronto con il governo, passaggio in Parlamento delle eventuali intese) per fornire una risposta univoca. Certamente è possibile comunque fornire alcuni elementi di valutazione¹.

Dopo la sentenza della Consulta (192/2024) sulla parziale incostituzionalità della legge Calderoli (86/2024), il cantiere dell'AD sembra destinato a viaggiare su tempi più lunghi, data la rilevanza delle modifiche richieste alla legge. Tuttavia, anche in questo orizzonte temporale più disteso, tutte le questioni che finora hanno animato il dibattito sull'attuazione dell'AD restano aperte. Tra queste, la prospettiva di una regionalizzazione differenziata dell'istruzione statale occupa una posizione centrale.

Questo rilievo è motivato da almeno tre ragioni. Da un lato, il sistema scolastico è un elemento identitario dell'unità nazionale che, in quanto tale, dovrebbe garantire un'offerta formativa universale e uniforme su tutto il territorio del Paese, come condizione per assicurare a tutti i cittadini parità di opportunità e di accesso ad una cittadinanza sostanziale (Costituzione, art. 33 e 34). In secondo luogo, le politiche pubbliche per l'istruzione si sono da sempre contraddistinte per l'altra conflittualità in sede di attuazione tra Stato,

¹ Questo articolo riprende, amplia e aggiorna quanto riportato in A. Zanardi (2024).

Regioni e istituzioni scolastiche quanto a ruoli, competenze e funzioni², con il rischio che un'eventuale estensione dell'AD anche al settore dell'istruzione possa aprire un ulteriore fronte di questa conflittualità. Infine, tra le materie di intervento pubblico regionalizzabili secondo lo schema dell'AD, l'istruzione è quella potenzialmente più rilevante in termini finanziari.

Riguardo a quest'ultimo profilo, è certamente vero che la quantificazione delle risorse finanziarie potenzialmente coinvolte dall'AD è ad oggi operazione complessa e sostanzialmente impraticabile, non essendo ancora definite la portata e la natura delle funzioni pubbliche effettivamente richieste dalle Regioni – se “sostitutive” di quelle oggi esercitate dallo Stato, oppure “aggiuntive” –, nonché le scelte politiche sulla valorizzazione dei Livelli essenziali delle prestazioni (Lep) rilevanti per tali funzioni. E tuttavia, una valutazione del perimetro massimo della spesa statale decentrabile nell'ipotesi estrema in cui tutte le Regioni a statuto ordinario richiedessero l'assegnazione di tutte le funzioni oggi esercitate dallo Stato nelle materie regionalizzabili in modo differenziato porterebbe a un trasferimento di risorse di poco superiore a 60 miliardi di euro di cui quasi 40 riconducibili alla sola istruzione. Si tratta dunque dell'ambito di gran lunga più rilevante in termini finanziari, quasi completamente destinato alla gestione del personale.

2. L'istruzione nel disegno della legge Calderoli e nella sentenza della Corte costituzionale

La legge Calderoli introduce una serie di elementi (perlopiù procedurali) per dare attuazione alla disposizione della Costituzione (art. 116, c. 3 in-

2 In questo senso Troisi (2020).

trodotto dalla riforma del 2001) che prevede, come noto, la possibilità di attribuire a singole Regioni che ne facciano richiesta (di seguito: Regioni ad autonomia differenziata – Rad) “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” riguardo a funzioni pubbliche oggi esercitate dallo Stato in un insieme molto ampio di “materie” di intervento pubblico (ben ventitré!). Le “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” potrebbero comprendere l’attribuzione alle Rad tanto di potestà legislative quanto di maggiori funzioni amministrative. Tra le materie in cui rientrano le funzioni pubbliche regionalizzabili sono previste anche le “norme generali sull’istruzione” (art. 117, c. 2, lett. n) e, distintamente, l’“istruzione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale” (art. 117, c. 3).

In particolare, la legge Calderoli distingue le materie (da intendersi, dunque, come insiemi di funzioni pubbliche) attribuibili alle Rad in due distinte categorie: le materie Lep e le materie non-Lep. Le prime sono quelle per le quali sono rilevanti i Lep, cioè specifiche prestazioni a favore dei cittadini, o anche regole che stabiliscono standard qualitativi o quantitativi, concernenti i diritti civili e sociali dei cittadini da garantire, anche dalle Rad, su tutto il territorio del Paese, la cui fissazione è riservata, secondo la Costituzione, allo Stato. Per le materie Lep è stato previsto un “regime di maggiore tutela”: il trasferimento effettivo alle Rad è subordinato alla preventiva determinazione dei Lep corrispondenti da parte del governo, insieme con le risorse per il loro finanziamento valutate in condizioni di efficienza e appropriatezza (fabbisogni standard), entro due anni dall’approvazione della legge Calderoli. Qualora il governo decidesse di introdurre Lep aggiuntivi rispetto a quelli già previsti esplicitamente o implicitamente nella normativa vigente, o di rivederli in aumento per garantire prestazioni più generose, dovrà, ovviamente, prevedere

idonea copertura finanziaria. Sempre per le materie Lep, qualora venissero regionalizzate, le prestazioni rese dalle Rad dovranno essere monitorate per verificare l'effettiva realizzazione dei Lep corrispondenti stabiliti dal governo. Al contrario, per le materie non-Lep, quelle per le quali il legislatore nazionale ha ritenuto (almeno finora) che non siano rilevanti diritti civili e sociali dei cittadini e per le quali, di conseguenza, non ha stabilito standard di servizio minimi o regole a livello nazionale, il trasferimento alle Rad, se concordato con il governo, potrà essere avviato immediatamente.

A partire dall'impianto generale appena descritto, la legge Calderoli procede poi, sulla base dell'istruttoria condotta dal "Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni" (cosiddetto "Comitato Cassese")³, ad applicare questa distinzione alle 23 materie di cui all'art. 116, c. 3. Quattordici materie vengono specificamente riconosciute come Lep, le restanti nove come materie non-Lep⁴. Tra le prime figurano anche, come era da attendersi dati i rilevanti diritti civili e sociali coinvolti, l'istruzione e le norme generali sull'istruzione (insieme con, tra l'altro, le grandi reti di trasporto e di navigazione, la tutela e sicurezza del lavoro, la ricerca scientifica).

Nella realtà, tuttavia, la separazione tra materie Lep e non-Lep non è così netta. Poiché le "materie" sono di fatto aggregazioni di funzioni pubbliche eterogenee quanto a rilevanza dei diritti civili e sociali dei cittadini, oggetto della distinzione dovrebbero essere, appunto, le funzioni. Ad esempio, non è immediatamente comprensibile perché la protezione civile sia stata collocata dalla legge Calderoli tra le materie non-Lep, dato che certamente include for-

3 Cfr. il Rapporto finale del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP) 30 ottobre 2023: <https://www.affariregionali.it/it/comunicazione/notizie/rapporto-finale-clep/>

4 Tra queste la protezione civile, il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, il commercio con l'estero.

me di intervento pubblico che coinvolgono importanti diritti civili e sociali, anche se in questa materia la legislazione vigente non richiama esplicitamente alcun Lep. La necessità di riferirsi nell'attuazione dell'AD a specifiche funzioni pubbliche e non a intere materie è, non a caso, uno punti evidenziati dalla Corte costituzionale con la sentenza 192/2024 che, oltre a dichiarare l'illegittimità di alcune disposizioni della legge Calderoli, fissa una serie di punti fermi per un modello di regionalismo coerente con la Costituzione⁵.

Limitandosi agli aspetti più direttamente connessi al tema dell'istruzione, la sentenza sottolinea come la richiesta di regionalizzazione “va giustificata e motivata con precipuo riferimento alle caratteristiche della funzione e al contesto (sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e altro) in cui avviene la devoluzione, in modo da evidenziare i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità”. Per tali motivi le richieste di devoluzione di specifiche funzioni devono essere “precedute da un'istruttoria approfondita, suffragata da analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico”. La sentenza prescrive poi che anche per le funzioni non-Lep le risorse da attribuire alle Regioni richiedenti siano commisurate, analogamente alle funzioni Lep, a valutazioni dei rispettivi fabbisogni standard, e non alla spesa attualmente sostenuta dallo Stato nel territorio della Regione. Secondo la Corte, infatti, la spesa storica potrebbe riflettere inefficienze nell'erogazione di quelle funzioni, che vanno sterilizzate nel momento in cui si determina l'ammontare “corretto” delle risorse finanziarie da assegnare alla Regione richiedente.

La Corte applica poi concretamente queste indicazioni di metodo, arrivando a individuare specifici insiemi di funzioni per i quali il trasferimento

5 Cfr. Rossi e Zanardi (2024).

è sì possibile, ma “in linea di massima difficilmente giustificabile secondo il principio di sussidiarietà”, di fatto restringendo il perimetro delle funzioni regionalizzabili previste dall’art. 116, c. 3 della Costituzione. Tra questi insiemi di funzioni nella sostanza esclusi – oltre al commercio con l’estero, alla tutela dell’ambiente, alla produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia, ai porti e aeroporti civili, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, alle professioni (in particolare quelle ordinistiche), all’ordinamento della comunicazione – la Corte include anche le “norme generali dell’istruzione”. In particolare, la Consulta sottolinea che le “norme generali dell’istruzione” sono funzionali ad assicurare “la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull’intero territorio nazionale, l’identità culturale del Paese ... Non sarebbe quindi giustificabile una differenziazione che riguardi la configurazione generale dei cicli di istruzione e i programmi di base, stante l’intima connessione di questi aspetti con il mantenimento dell’identità nazionale”.

La sentenza della Corte costituzionale ha poi giudicato incostituzionale tutto il procedimento previsto dalla legge Calderoli per la determinazione dei Lep, basato sull’approvazione da parte del Governo di decreti legislativi a partire dai principi direttivi contenuti nella Legge di bilancio del 2023. Tali decreti legislativi poggerebbero, secondo la Corte, su una “delega in bianco” mentre sarebbe necessario attribuire al Parlamento un ruolo pieno nella determinazione dei Lep. In risposta a tali rilievi, il Governo ha preannunciato la presentazione al Parlamento di un apposito disegno di legge di delega per la determinazione dei Lep.

3. I Lep dell'istruzione

In coerenza con il rilievo dato dalla legge Calderoli alla determinazione dei Lep quale condizione necessaria per la regionalizzazione differenziata delle materie (per meglio dire, funzioni, dopo la sentenza della Corte) in cui siano rilevanti diritti civili e sociali, il Comitato Cassese⁶ ha proceduto, nel corso degli ultimi due anni, ad individuare nella legislazione vigente le norme che definiscono, esplicitamente o implicitamente, prestazioni o regole riconducibili al concetto di Lep. Si tratta di un lavoro finalizzato a fornire a Governo e Parlamento una base conoscitiva che consenta di giungere poi alla determinazione effettiva dei Lep. Come risultato della sua analisi, il Comitato Cassese ha individuato nelle varie materie potenzialmente regionalizzabili ben 283 Lep specifici. Se, e nella misura in cui, i Lep identificati dal Comitato verranno fatti propri e specificati da Parlamento e Governo, costituiranno gli standard che dovranno essere comunque garantiti da qualsiasi Regione che volesse assumere competenze nelle funzioni pubbliche corrispondenti.

In particolare, nell'ambito dell'istruzione il Comitato Cassese ha individuato un insieme di trenta Lep che abbracciano gran parte degli aspetti dell'offerta formativa (tab. 1). Alcuni si sostanziano in standard organizzativi, quantitativi e qualitativi che concorrono alle effettive prestazioni di istruzione e formazione da erogare a favore degli studenti. Si pensi, ad esempio, ai criteri e alle procedure – già oggi adottate dal Ministero dell'Istruzione – per la determinazione della rete scolastica per i vari ordini e gradi dell'istruzione pubblica.

⁶ Istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri il 23 marzo 2023.

Tabella 1 Lep individuati nelle materie “istruzione” e “norme generali sull'istruzione” dal “Comitato Casese”

Macro-ambiti	Ambiti	Descrizione Lep	Lep a beneficio individuale	Lep a beneficio collettivo	Lep relativi a regole e vincoli nazionali
Ordinamenti, programmazione, rete	Diritto/dovere all'istruzione e rete scolastica	Criteri, presupposti e procedure per la definizione della rete scolastica relativa alle istituzioni scolastiche. Criteri per la definizione del contingente di Dirigenti scolastica e Direttori dei servizi generali amministrativi (1)	X		
	Articolazione e struttura dei cicli scolastici	Assetto, scansione e durata del primo (2) e del secondo ciclo (3) di istruzione e dei relativi gradi		X	
	Sistema integrato 0-6	Sistema integrato di educazione e di istruzione 0-3 anni mediante servizi educativi per l'infanzia di competenza regionale, 4-6 anni mediante scuola dell'infanzia di competenza statale (4)		X	
	Curricula dei cicli, programmi di studi, obiettivi e traguardi di apprendimento	Curricula dei cicli, programmi di studi, certificazione delle competenze del primo (5) e del secondo ciclo (6) di istruzione		X	
	Assetti didattici: quadri orari, scansione dei percorsi, per gradi e cicli	Articolazione degli assetti didattici, dei quadri orari, dei piani di studio per il primo (7) e per il secondo ciclo (8) di istruzione		X	
	Valutazione alunni. Primo e secondo ciclo di istruzione	Presupposti, caratteri, modalità di espressione e finalità della valutazione periodica e finale per il primo (9) e per il secondo ciclo (10) di istruzione			X
	Esami di stato	Criteri del procedimento e delle modalità di svolgimento dell'esame di Stato al termine di ciascun ciclo di istruzione (11)			X
	Istruzione e formazione professionale	Servizio di istruzione e formazione professionale garanzia del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione professionale (12)		X	
	Istruzione per gli adulti	Presupposti, caratteri, finalità e modalità per i percorsi relativi all'acquisizione delle competenze legate al diritto/dovere di istruzione per gli adulti (13)		X	
	Programmazione: formazione delle classi	Definizione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi della scuola dell'infanzia (14), della scuola primaria (15), della scuola secondaria di primo grado (16), della scuola secondaria di secondo grado (17)	X		

Macro-ambiti	Ambiti	Descrizione Lep	Lep a beneficio individuale	Lep a beneficio collettivo	Lep relativi a regole e vincoli nazionali
Parità scolastica	Parità scolastica	Requisiti e modalità per il riconoscimento della parità scolastica (18)			X
	Formazione iniziale	Modalità e percorsi accademici per l'acquisizione di standard professionali per il personale docente (19) e per il personale specializzato di sostegno (20)			X
Personale scolastico	Reclutamento	Svolgimento di procedure selettive di reclutamento del personale docente, del personale dirigente scolastico, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario (21)			X
	Formazione in servizio e continua	Modalità di svolgimento del percorso e prova del personale scolastico, antecedente alla conferma nei ruoli (22) e dell'aggiornamento professionale, di formazione continua del personale scolastico (23)			X
Edilizia e innovazione digitale	Edilizia	Requisiti, criteri, procedimenti e modalità per l'adeguamento degli edifici scolastici alle esigenze didattiche (24) e alla sicurezza, igiene, sanità, accessibilità (25)			X
	Digitalizzazione	Criteri, indirizzi e interventi per la digitalizzazione degli ambienti e strumenti di apprendimento, per lo sviluppo delle competenze degli studenti (26) e per garantire il diritto alla connessione veloce e sicura per tutti gli studenti (27)	X	X	
Diritto allo studio	Diritto allo studio	Attività finalizzate a garantire l'inclusione scolastica (28), la presenza e formazione del personale specializzato sul sostegno agli alunni con disabilità (29); criteri e modalità per le prestazioni in tema di diritto allo studio degli studenti (30)	X		

Fonte: Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, Rapporto finale, 30 ottobre 2023.

Nota: i numeri riportati tra parentesi indicano gli specifici Lep individuati dal Comitato.

Altri Lep riguardano la fissazione di parametri nazionali per regolare alcuni profili fondamentali dell'offerta formativa come, ad esempio, l'articolazione e la struttura (scansione e durata) dei cicli scolastici, i curricula e i programmi di studio, i quadri orari dei vari cicli, le caratteristiche della valutazione periodica e finale per ciascun ciclo di istruzione, la regolamentazione degli esami di Stato, i criteri per il riconoscimento delle scuole paritarie. Nell'ambito del personale, sono riconosciute come Lep le procedure selettive, uniformi per l'intero territorio nazionale, per il reclutamento del personale docente, dei dirigenti scolastici, del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, ed anche le modalità di svolgimento della formazione iniziale e in servizio dei docenti. Ma i Lep riguardano anche gli standard di edilizia scolastica e di dotazione digitale degli ambienti scolastici, le attività per l'inclusione scolastica, gli interventi per il diritto allo studio.

I Lep riconosciuti dal Comitato Cassese coprono dunque pressoché integralmente le dimensioni fondamentali del sistema di istruzione nazionale. E difficilmente avrebbe potuto essere altrimenti dato che già oggi la normativa statale in materia, pur facendo solo di rado riferimento diretto ed esplicito a "livelli essenziali", interviene ampiamente sugli aspetti della scuola rilevanti per i diritti civili e sociali, fissando di fatto dei Lep "impliciti".

Tuttavia, questi Lep sono quasi sempre formulati in termini assai generali, basandosi spesso su concetti indeterminati di "adeguatezza" o di "appropriatezza" nel livello di attivazione delle varie misure di intervento pubblico. Questo li rende difficilmente utilizzabili come criterio operativo per individuare il perimetro in cui deve essere garantita l'omogeneità delle politiche pubbliche tra territori, per guidare l'attribuzione dei finanziamenti alle Rad e il monitoraggio delle prestazioni rese da queste ultime. Il rischio è che l'indeterminatezza nella determinazione dei Lep apra, nel caso di regionalizzazione delle

funzioni pubbliche corrispondenti, spazi di differenziazione nei servizi resi che invece, in linea generale, dovrebbero essere esclusi.

I decreti legislativi di definizione dei Lep, che il Governo emanerà in attuazione della preannunciata legge di delega (cfr. par. 2), dovranno quindi provvedere a specificare in modo più puntuale prestazioni e regole da garantire su tutto il territorio nazionale, e a darne, nel caso servizi resi agli studenti e alle famiglie, un'adeguata quantificazione finanziaria in termini di risorse richieste per la loro fornitura mediante la determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard.

4. Le richieste regionali e i meccanismi di finanziamento

Una volta che il Parlamento e il Governo avranno determinato, attraverso l'apposita legge di delega e i corrispondenti decreti legislativi di attuazione, i Lep relativi anche all'istruzione, sarà innanzitutto necessario distinguere, tra le funzioni pubbliche richieste dalle Rad (siano o non siano collegate ai Lep così definiti), quelle che implicano un trasferimento di risorse umane e finanziarie dallo Stato da quelle che invece non rilevano sul piano dell'allocazione delle risorse.

Se le funzioni attribuite a una Regione fossero “sostitutive” di quelle già oggi esercitate dallo Stato (come nel caso di regionalizzazione di personale oggi statale, richiesto per garantire determinati servizi ai cittadini), il loro finanziamento dovrebbe realizzarsi attraverso il trasferimento di risorse misurate in termini di fabbisogni standard, a fronte della minore spesa statale. Se invece le competenze richieste dalla Regione fossero “aggiuntive” rispetto a quelle oggi statali, riguardando ad esempio il riconoscimento di una più

ampia autonomia regolamentare (come nel caso della possibilità di istituire fondi regionali per l'integrazione del personale scolastico e del loro trattamento salariale), le maggiori spese regionali non sarebbero sostitutive di quelle dello Stato (semplicemente non esisterebbe una spesa storica statale corrispondente). Pertanto, il loro finanziamento ricadrebbe integralmente, in linea di principio, sulle risorse proprie della Regione.

Per le funzioni pubbliche che comportano un trasferimento di risorse – quelle “aggiuntive” – è, come detto, necessario che la loro quantificazione finanziaria sia calcolata in termini standard, cioè secondo le caratteristiche strutturali (numero di studenti, numero delle scuole, densità della popolazione, ecc.) che determinano il “fabbisogno scolastico” di ciascun territorio regionale. Le Rad che dovessero chiedere di gestire autonomamente tali funzioni riceveranno risorse tali da coprire questi fabbisogni standardizzati.

Stimare le risorse standard per ciascuna funzione richiesta, specie se collegata a specifici Lep, sarà tuttavia operazione assai complessa. Le difficoltà riguardano innanzitutto la raccolta delle informazioni sulla spesa richieste per la stima: per molte delle funzioni potenzialmente oggetto di devoluzione non è agevole individuare nei bilanci ministeriali la spesa attuale (la cosiddetta spesa storica) corrispondente e, ancor più, attribuirla ai singoli territori regionali. Una delle principali difficoltà consiste nel fatto che le spese per il personale, che in molti casi, specialmente per i servizi dell'istruzione, rappresentano la voce più rilevante, sono riportate in capitoli trasversali e non suddivise, secondo un approccio analitico, tra le diverse prestazioni erogate.

Quando poi le funzioni richieste includeranno prestazioni tutelate da Lep, che, come visto, a legislazione vigente coprono pressoché tutte le dimensioni fondamentali del sistema di istruzione nazionale, la determinazione dei corrispondenti fabbisogni standard potrebbe presentare ulteriori complessità.

Sempre per ragioni informative, la stima dei fabbisogni standard regionali difficilmente potrà essere condotta specificamente per ciascun singolo Lep. Analogamente a quanto evidenziato sopra, le informazioni sulla spesa attuale dello Stato, registrate nei bilanci dei singoli Ministeri, non sono rilevate secondo le prestazioni Lep, ma per aggregazioni di natura differente (missioni, programmi, azioni). Di conseguenza, la stima dei fabbisogni standard regionali dovrà spesso procedere per materie, o ambiti di materie, perdendo così, nella quantificazione delle risorse finanziarie, il collegamento diretto con i singoli Lep individuati nella decisione politica.

È all'interno di questo quadro che si inseriranno le richieste che le Rad decideranno di presentare al Governo per la scuola, una volta determinati i relativi Lep. Quale sarà l'estensione di queste richieste? Quali i loro contenuti? All'interno di uno scenario certamente in divenire, qualche indicazione può essere ricavata dalle richieste presentate dalla Regione Veneto al Ministro per gli affari regionali nel luglio scorso⁷ alla ripresa dei negoziati per l'attuazione dell'AD dopo l'approvazione della legge Calderoli⁸. Le principali richieste relative all'istruzione sono illustrate nella tabella 2.

7 Il documento delle richieste predisposte dal Presidente Zaia è stato reso pubblico solo successivamente, nell'ottobre scorso, dietro richiesta dei componenti di opposizione nel Consiglio regionale. Cfr. https://corrieredelveneto.corriere.it/politica/cards/il-dossier-sull-autonomia-tutte-le-richieste-del-veneto/il-dossier-con-tutte-le-richieste-i-punti-e-le-ragioni-del-veneto_principale.shtml.

8 Benché la trattativa riguardasse le richieste di maggiore autonomia nell'ambito delle sole nove materie non-Lep, coerentemente con l'impianto della legge Calderoli, il pacchetto di richieste reso pubblico dalla regione Veneto include anche quelle negli ambiti Lep, compresa l'istruzione.

Tabella 2 Regione Veneto: principali richieste di autonomia differenziata nel campo dell'istruzione (documento del luglio 2024)

	Funzione aggiuntiva (no trasferimento risorse)	Funzione sostitutiva (trasferimento risorse)	Rilevanza del Lep (Comitato Cassese)
Potestà legislativa in materia di organizzazione del sistema scolastico regionale (incluse le scuole paritarie)	X		X
Potestà legislativa in materia di determinazione della rete scolastica, del fabbisogno di personale e sua distribuzione tra le istituzioni scolastiche	X	X ?	X
Potestà legislativa in materia di valutazione del sistema regionale di istruzione con anche l'introduzione di ulteriori indicatori	X		X
Potestà legislativa per l'introduzione di criteri ulteriori per il riconoscimento della parità scolastica e dell'assegnazione di contributi alle scuole paritarie	X		X
Potestà legislativa per la programmazione dei percorsi di apprendistato di primo livello e dell'offerta formativa integrata istruzione-formazione professionale	X ?		X
Potestà legislativa in materia di piani di sviluppo professionale dei docenti	X		X
Potestà legislativa per la determinazione del fabbisogno regionale per l'edilizia scolastica, per la programmazione e selezione degli interventi	X	X ?	X
Potestà legislativa per la costituzione di un Fondo unico regionale per l'edilizia scolastica dove far confluire le risorse dei vari fondi nazionali in materia	X	X	X
Per l'esercizio delle funzioni amministrative corrispondenti alle potestà legislative di cui sopra: istituzione di una struttura regionale di governo del sistema scolastico mediante il trasferimento delle competenze, delle risorse finanziarie e del personale degli attuali organi statali sul territorio (Ufficio scolastico regionale e Uffici d'ambito territoriale) oltreché dei dirigenti scolastici. Costituzione di appositi ruoli regionali per il personale trasferito			
		X	

In generale, nell'illustrare le proprie richieste in materia di istruzione, la Regione Veneto dichiara che l'obiettivo è di valorizzare "l'insieme delle risorse regionali adattando l'offerta formativa alle particolarità del contesto economico e sociale che caratterizzano la Regione". Emerge inoltre, a sostegno delle richieste, un giudizio negativo relativamente all'inerzia o all'azione insoddisfacente delle politiche pubbliche del governo nazionale, che la Regione Veneto ritiene pertanto di saper meglio condurre in autonomia. Nel campo dell'istruzione, una delle questioni più rilevanti è in questo senso quella della carenza di continuità didattica determinata dai trasferimenti frequenti e dalle assegnazioni provvisorie dei docenti statali, sia per il personale di insegnamento comune sia per quello di sostegno⁹. Il Veneto è una delle regioni in cui la percentuale di docenti per posti comuni a tempo determinato è più elevata (con livelli che superano il 20 per cento in quasi tutte le Province, contro un 15 per cento nazionale e un-8-9 per cento in Campania e in Sicilia)¹⁰. Da questo punto di vista le richieste di autonomia differenziata, più che riflettere una "condizione particolare" a livello territoriale, sembrano mettere in evidenza questioni nazionali che, proprio perché chiamano in causa inefficienze di sistema, richiederebbero una gestione unitaria.

Va comunque rilevato che le istanze di maggiore autonomia sono presentate dalla Regione Veneto senza un'adeguata dimostrazione dei vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza, di equità e di responsabilità – che la loro regionalizzazione differenziata dovrebbe produrre tanto per collettività regionale quanto per quella nazionale, come invece è richiesto dalla sentenza delle Corti costituzionale. Il che dovrebbe comportare, quanto meno, che, alla luce

9 Cfr, ad esempio: https://corrieredelveneto.corriere.it/venezia-mestre/cronaca/22_novembre_15/mille-docenti-spostati-due-mesi-via-lezioni-genitori-protestano-donazzan-un-errore-grave-a26ea514-64ff-11ed-86e0-7bd3cb81bfd3.shtml

10 Cfr. <https://www.openpolis.it/la-continuita-didattica-per-valorizzare-il-lavoro-degli-insegnanti/>

delle conclusioni della Consulta, le richieste di maggiore autonomia siano riformulare sulla base di motivazioni e giustificazioni più solide di quelle attuali.

Nel merito, le richieste del Veneto riguardano l'attribuzione di maggiori potestà legislative – e dunque un rafforzamento dell'autonomia regolamentare più che direttamente gestionale o amministrativa – in ambiti fondamentali dell'offerta formativa, sebbene descritti in termini piuttosto generali: dall'organizzazione del sistema scolastico regionale, alla determinazione della rete scolastica, del fabbisogno di personale e sua distribuzione tra le istituzioni scolastiche, alla valutazione del sistema regionale di istruzione con l'introduzione di indicatori aggiuntivi rispetto a quelli nazionali dell'Invalsi, all'introduzione di criteri ulteriori per il riconoscimento della parità scolastica e dell'assegnazione di contributi alle scuole paritarie, alla programmazione dei percorsi di apprendistato di primo livello e dell'offerta formativa integrata istruzione-formazione. Si aggiungono le richieste di potestà legislativa in materia di regolamentazione del personale, con la programmazione dei piani di sviluppo professionale dei docenti, e di edilizia scolastica, con l'attribuzione di spazi di autonomia nella determinazione del fabbisogno regionale, nella programmazione e selezione degli interventi e la costituzione di un Fondo unico regionale per l'edilizia scolastica dove far confluire le risorse dei vari fondi nazionali in materia.

Per il concreto esercizio delle funzioni di gestione collegate alle maggiori potestà legislative descritte sopra, la Regione Veneto prospetta poi la costituzione di una struttura regionale di governo del sistema scolastico mediante il trasferimento delle competenze, delle risorse finanziarie e del personale delle attuali strutture statali apicali sul territorio (Ufficio scolastico regionale e Uffici d'ambito territoriale). Viene inoltre richiesto il trasferimento dei dirigenti

scolastici per i quali si prevede la costituzione di appositi ruoli regionali, salva ovviamente la facoltà di permanere nei ruoli della dirigenza scolastica statale. Contestualmente al trasferimento del personale, lo Stato dovrebbe procedere al trasferimento delle corrispondenti risorse finanziarie determinate con riferimento al trattamento economico complessivo maturato al momento del trasferimento.

Complessivamente, si tratta di richieste che ricalcano quasi integralmente quanto previsto nelle pre-intese sottoscritte nel febbraio 2018 tra l'allora governo Gentiloni e – distintamente, ma con contenuti sostanzialmente analoghi – le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna¹¹. Significativamente, nel pacchetto di richieste più recenti è stata espunta la possibilità, precedentemente inclusa nelle pre-intese, di costituire un fondo regionale per consentire l'integrazione dell'organico nonché ulteriori posti in deroga. Come detto, le richieste attuali prevedono la potestà legislativa regionale nella determinazione del fabbisogno di personale, senza tuttavia rivendicare il passaggio del personale statale, ad eccezione dei dirigenti scolastici, sotto l'ordinamento regionale.

Le richieste avanzate dalla Regione Veneto in materia di istruzione pongono diversi spunti di riflessione. Il primo è che gli spazi di autonomia rivendicati dalla Regione riguardano ambiti che, almeno seguendo le conclusioni del Comitato Cassese, sono tutti rilevanti per la determinazione dei Lep, come emerge chiaramente dal confronto tra la tabella 1 (Lep) e la tabella 2 (richieste). Ciò evidenzia come le richieste della Regione Veneto investano elementi portanti del sistema di formazione nazionale (rete scolastica, organici, sistemi di valutazione, parità scolastica, formazione dei docenti in servizio, ecc.) con

¹¹ Si tratta di pre-intese che erano state raggiunte, va sottolineato, in un contesto in cui la preventiva determinazione dei Lep, prevista dalla legge Calderoli, non era ancora stata introdotta.

la conseguenza che gli interventi di regolamentazione adottati dalla Regione nell'esercizio della maggiore autonomia dovrebbero essere coerenti con i Lep nazionali, "integrandoli" ma senza violarli.

Ma in modo ancor più pervasivo, proprio perché toccano aspetti fondamentali del sistema di istruzione nazionale, molte delle richieste di maggiore potestà legislativa avanzate dalla Regione Veneto rientrano pienamente nelle "norme generali sull'istruzione", materia che la sentenza della Corte costituzionale ha di fatto escluso dalla regionalizzazione differenziata in quanto questa minerebbe "la previsione di una offerta formativa sostanzialmente uniforme sull'intero territorio nazionale, l'identità culturale del Paese" (cfr. par. 2).

Guardando poi alle specificità di alcune singole richieste, va evidenziato che la rivendicazione di una potestà legislativa regionale sul dimensionamento della rete scolastica, che comporta autonomia nelle politiche di accorpamento delle istituzioni scolastiche, potrebbe confliggere con quanto recentemente ribadito dalla Corte costituzionale. Nella sentenza 168/2024 infatti la Consulta ha evidenziato come, ferma restando l'autonomia regionale sulla decisione della tipologia e dell'ubicazione nel territorio delle singole scuole e dei relativi plessi, spetta allo Stato, nell'ambito della sua potestà legislativa (e in particolare, appunto, delle "norme generali sull'istruzione"), la determinazione del numero di dirigenti da assegnare a ciascuna Regione e, di conseguenza, del corrispondente numero di istituzioni scolastiche (stante la necessità che ogni scuola abbia un suo dirigente). Inoltre, sempre alla luce della medesima sentenza della Consulta, appare di difficile attuazione una struttura organizzativa del personale come quella risultante dalle richieste della Regione Veneto, in cui il personale docente, pur rimanendo inquadrato nel pubblico impiego statale, verrebbe sottoposto a dirigenti appartenenti a ruoli regionali. Una simile struttura violerebbe l'articolo 117, comma 2, lettera g, della Costituzione, che

attribuisce allo Stato potestà legislativa esclusiva in materia di ordinamento e organizzazione amministrativa. Peraltro, la possibilità di intervenire su taluni aspetti organizzativi dell'offerta dei servizi scolastici è già consentita dall'autonomia delle istituzioni scolastiche riconosciuta a partire dagli anni '90.

Infine, qualora le competenze richieste riguardino funzioni che prevedano l'impiego di personale e altre risorse – e non siano quindi esclusivamente di natura regolamentare – e se tale personale risultasse addizionale rispetto agli organici statali, trattandosi di funzioni “aggiuntive” e non meramente “sostitutive”, la loro attuazione solleverebbe alcune questioni relative ai meccanismi di finanziamento, che meritano di essere evidenziate. E' il caso alla richiesta – che, come detto, era presente nelle pre-intese del 2018 ma non è presente nel documento del luglio 2024 – di attivare un fondo regionale per l'integrazione dell'organico, presumibilmente sia per reclutare più personale sia per riconoscere componenti salariali integrative al personale già in servizio nel territorio regionale. La costituzione di fondi regionali integrativi per il personale dell'istruzione, così come per la sanità, potrebbe alimentare forme di competizione per il reclutamento al di fuori di un disegno complessivo di programmazione, tra sistema di istruzione nazionale e sistemi regionali. Inoltre, sul piano finanziario, è ovvio che una funzione aggiuntiva, come è appunto la costituzione di fondi integrativi regionali, andrebbe finanziata con risorse proprie delle Rad, senza alcun trasferimento di fondi da parte dello Stato.

Anche in questa prospettiva è essenziale che, prima ancora dell'AD, venga finalmente data attuazione alla riforma del federalismo regionale per le funzioni diverse dalla sanità (federalismo regionale simmetrico), secondo il decreto legislativo 68/2011 di attuazione della legge 42/2009, che è da tempo sospesa in una situazione di sostanziale stallo. Elemento portante di questa riforma è la costruzione di un sistema di trasferimenti perequativi verticali/

orizzontali senza vincoli di destinazione tale da garantire: 1) per le spese regionali relative ai Lep (sanità, assistenza, istruzione, trasporto pubblico locale limitatamente alla spesa in conto capitale) il finanziamento integrale secondo i corrispondenti fabbisogni standard regionali e 2) per le altre spese, quelle non-Lep, la riduzione tra Regioni delle differenze dei gettiti standard attribuiti al loro finanziamento (perequazione parziale sulla capacità fiscale).

Oggi, in assenza di tale meccanismo perequativo, le regioni “ricche” raccolgono, attraverso i vari prelievi regionali, a parità di aliquote, maggiori risorse per il finanziamento delle loro funzioni extra-sanitarie di quelle “povere”, senza che queste differenze vengano eliminate, o quantomeno ridotte, attraverso trasferimenti perequativi. Senza questa perequazione sarà più facile per le regioni “ricche”, assumere, secondo lo schema dell’AD, le funzioni aggiuntive desiderate (non sostitutive di funzioni statali), potendo disporre di maggiori risorse proprie.

Riferimenti bibliografici

- [1] G. Cerea (2024), “Quantificazione del livello delle prestazioni storiche e strumenti per la definizione dei Lep: considerazioni ed esempi”, mimeo.
- [2] S. Duranti & P. Lattarulo (2024), “L'autonomia differenziata, le riforme incomplete e le nuove riforme. Possibili scenari per l'istruzione”, in Aa.Vv., *La finanza territoriale. Rapporto 2024*, Rubbettino, pp. 251-268.
- [3] G. Pisauro (2024), “Considerazioni sul tema dell'autonomia differenziata”, in Aa.Vv., *La finanza territoriale. Rapporto 2024*, Rubbettino, pp. 151-168.
- [4] A. Poggi (2024), “Il regionalismo differenziato nella “forma” del d.d.l Calderoli: alcune chiare opzioni politiche, ancora nodi che sarebbe bene sciogliere”, in *Federalismi.it*, 7 febbraio 2024.
- [5] I. Rossi & A. Zanardi (2024), “Così la Consulta rivoluziona l'autonomia differenziata”, in *lavoce.info*, 13.12.2024, <https://lavoce.info/archives/106607/cosi-la-consulta-rivoluziona-lautonomia-differenziata/>
- [6] A. Rubinacci & G. Salerno (a cura di) (2023), “Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l'istruzione” in *Dossier Tuttoscuola*, 28 febbraio 2023, <https://www.anisa.it/wp-content/uploads/2023/03/DossierAutonomia-DEF1.pdf>
- [7] M. Troisi (2020), “L'istruzione, una materia contesa tra Stato e Regioni”, in *Italian papers on federalism*, 3/2020, https://www.ipof.it/wp-content/uploads/2021/04/Troisi-3_2020.pdf
- [8] Ufficio parlamentare di bilancio (2023), *DDLL 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti*, 20 giugno, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Risposte-UPB-quesiti_autonomia-differenziata.pdf
- [9] A. Zanardi (2024), “Come cambia la scuola con l'autonomia differenziata”, in *Eco*, 6/2024, pp. 56-59.

Verso l'autonomia differenziata: riflessioni su devoluzione e sanità in Italia

Vincenzo Carrieri*

Sintesi

La Legge n. 86 del 26 giugno 2024 introduce un quadro normativo per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario in Italia. Questo articolo si concentra sull'esperienza di decentramento della sanità, un esempio già operativo di autonomia differenziata, per evidenziare i rischi di un decentramento non bilanciato, tra cui frammentazione dei dati, differenze nella qualità delle prestazioni e negli esiti di salute e problemi di finanziamento. Attraverso un confronto con l'esperienza del Regno Unito, dove criteri socioeconomici sono integrati nella distribuzione delle risorse, l'articolo esplora poi possibili approcci per una riforma più bilanciata sia dal punto di vista dell'efficienza che dell'equità territoriale e conclude come senza adeguati correttivi, l'autonomia potrebbe produrre effetti paradossali, finendo per danneggiare l'intero sistema sanitario nazionale.

* Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università Della Calabria, vincenzo.carrieri@unical.it

Abstract - Towards Regional Autonomy: Thoughts on Devolution and Healthcare sector in Italy

Law No. 86 of June 26, 2024, establishes a regulatory framework for implementing differentiated autonomy in Italy's ordinary-statute Regions. This article examines healthcare decentralization—an existing example of differentiated autonomy—to highlight the risks of an unbalanced system, such as data fragmentation, disparities in health outcomes, and funding challenges. By comparing Italy's experience with that of the United Kingdom, where socioeconomic factors are integrated into resource allocation, the article explores potential strategies for a more balanced reform that enhances both efficiency and territorial equity. It ultimately argues that without proper measures, increased autonomy could have unintended consequences, weakening the national healthcare system as a whole.

JEL Classification: H75;I18; H77.

Parole chiave: Autonomia differenziata; Disuguaglianze regionali; Decentramento fiscale, Sanità.

Keywords: Regional autonomy; Regional inequalities; Fiscal decentralization; Healthcare sector.

1. Introduzione

La sanità rappresenta la principale esperienza di devoluzione avvenuta in Italia e offre un esempio cruciale per comprendere le implicazioni di un sistema decentrato. Sin dal 2001, con la riforma del Titolo V della Costituzione, alle Regioni è stata trasferita una gestione significativa del settore sanitario, rendendo questo ambito un vero e proprio laboratorio per osservare gli effetti della decentralizzazione sui servizi pubblici essenziali. La spesa sanitaria pubblica in Italia rappresenta circa il 7% del PIL nazionale, pari a oltre 130 miliardi di euro all'anno (OECD, 2024). Di questa cifra, la maggior parte è gestita a livello regionale, con la sanità che assorbe in media il 70-80% dei bilanci regionali.

Dopo circa vent'anni di devoluzione, questo articolo si propone di tracciare un quadro delle principali sfide e dei nodi irrisolti, esplorando al contempo possibili strategie per rendere il sistema più equo ed efficiente. In particolare, l'analisi si sofferma su tre aspetti critici: la frammentazione della raccolta e gestione dei dati, le disuguaglianze nell'accesso e nella qualità dei servizi sanitari tra le Regioni e le problematiche legate alla ripartizione delle risorse. L'esperienza della sanità italiana mostra infatti come l'assenza di un coordinamento centrale efficace abbia compromesso la capacità di monitoraggio e programmazione degli interventi, con conseguenze significative sulla mobilità sanitaria, sull'efficienza operativa e sulla possibilità di adottare politiche basate su evidenze affidabili.

Attraverso un confronto con il modello inglese, che integra criteri socio-economici nella distribuzione delle risorse per ridurre le disuguaglianze territoriali, l'articolo riflette poi su possibili meccanismi di *risk-adjustment* per migliorare l'equilibrio tra autonomia regionale e garanzia di standard mini-

mi comuni. L'obiettivo è offrire spunti di riflessione su come il processo di autonomia differenziata possa evolversi senza amplificare i divari esistenti, garantendo al tempo stesso un utilizzo più trasparente ed efficiente delle risorse pubbliche. L'ultimo paragrafo propone una sintesi delle problematiche esaminate e delle possibili soluzioni, ponendo l'attenzione sulla necessità di un bilanciamento tra autonomia regionale e coordinamento nazionale per preservare l'equità e la sostenibilità del sistema sanitario.

2. Problemi di coordinamento e mancanza di dati

Uno dei problemi più gravi e strutturali emersi dall'esperienza di devoluzione della sanità in Italia riguarda la mancanza di un sistema centralizzato e coordinato per la raccolta dei dati sanitari. Questo quadro è stato evidenziato in modo puntuale in un recente editoriale della rivista *Lancet Regional Health* (2025) dove si mostra come le regioni italiane operino con tecnologie e normative differenti, causando una scarsa interoperabilità tra ospedali e la mancata integrazione del Fascicolo Sanitario Elettronico (FSE), ideato per tracciare le storie cliniche dei pazienti.

Questa frammentazione è emersa chiaramente durante la pandemia di COVID-19 dove le Regioni si sono mosse spesso con modalità differenti di raccolta e processo dei dati che hanno contribuito anche a decisioni frammentate sui tempi e modalità delle limitazioni alla mobilità e chiusura degli istituti scolastici. La sentenza della Corte Costituzionale in merito alla legge regionale 11/2020 della Regione autonoma Valle d'Aosta stabilisce definitivamente che la gestione delle politiche per affrontare la pandemia rientra nella materia "profilassi internazionale" e non in quella della "tutela della salute". Ciò impli-

ca, effettivamente, che in base all'articolo 117 della Costituzione, si tratta di una materia di competenza esclusiva dello stato centrale (Bordignon e Turati, 2021). Tuttavia, al di là del profilo giuridico, non c'è dubbio che la pandemia abbia mostrato plasticamente come dal punto di vista della governance, un sistema così decentrato se non supportato da una gestione centralizzata del flusso informativo finisca per ostacolare analisi e risposte coordinate a livello nazionale che sono necessarie per la gestione di tutti i casi di malattie infettive, ad esempio ma anche in molti casi in cui vi sia manifestazione precoce di una patologia su un territorio specifico.

Secondariamente, questa frammentazione incide negativamente sulla ricerca clinica, poiché la mancanza di una piattaforma unificata rende complessa la raccolta di dati affidabili e generalizzabili. Nonostante un aumento degli investimenti in sanità digitale (1,8 miliardi di euro nel 2022), i progressi sono stati limitati e poco visibili, con solo il 42% delle cliniche dotato di sistemi attivi per la raccolta elettronica dei dati. Sicuramente, ciò dipende in buona parte anche dall'incapacità dello Stato centrale di fare adeguato *enforcement*. Tuttavia, anche in questo caso, non si tratta esclusivamente di garantire dal punto di vista giuridico l'esistenza di una responsabilità ma di rendere funzionale il rapporto tra centro e periferia che in un sistema decentrato finisce inevitabilmente per dipendere anche dai rapporti di forza politica.

Anche la sfiducia pubblica aggrava la situazione: oltre 90.000 italiani hanno rifiutato di condividere i propri dati sanitari per timori legati alla privacy, mentre le restrizioni legislative italiane limitano l'uso dei dati per scopi di ricerca. La prospettiva di ulteriori riforme decentralizzanti, come la proposta di autonomia differenziata, rischia di peggiorare le disuguaglianze regionali e la frammentazione del sistema (Lancet Regional Health, 2025).

Questo vuoto informativo rappresenta un ostacolo significativo per l'effi-

cienza del sistema e per la definizione di politiche sanitarie basate su evidenze concrete. La raccolta dei dati è infatti demandata alle singole regioni, che decidono in modo autonomo come e se produrre informazioni utili per la valutazione delle performance. Questo approccio frammentato produce dati disomogenei e spesso soggetti a *bias*, poiché le regioni con sistemi informativi più avanzati o con maggiore interesse nel monitoraggio sanitario sono quelle che forniscono statistiche più dettagliate e affidabili. Di conseguenza, il quadro complessivo nazionale è distorto, poiché molte aree del Paese restano sottorappresentate o completamente escluse dalle analisi. Questo genera difficoltà per lo Stato centrale nel pianificare interventi mirati, valutare l'efficacia delle politiche sanitarie e individuare le aree che necessitano di maggiori investimenti.

Le conseguenze della frammentazione informativa sono gravi non solo dal punto di vista del monitoraggio, ma anche in termini di costi diretti ed efficienza operativa. Un chiaro esempio è rappresentato dall'elevata mobilità sanitaria, fenomeno in cui i pazienti si spostano tra regioni, spesso dal Sud al Nord, per accedere a cure percepite come migliori. L'assenza di un sistema unificato di tracciamento delle prestazioni determina la frequente duplicazione di test diagnostici e analisi cliniche, poiché le informazioni sulle visite precedenti spesso non sono accessibili agli operatori sanitari delle regioni di destinazione. Questo problema comporta uno spreco notevole di risorse: secondo quanto riportato da The Lancet Regional Health (2025), i costi legati alla duplicazione di test e visite ammontano a circa 3 miliardi di euro annui.

Oltre ai costi economici, questa situazione rappresenta un limite significativo per i pazienti, che spesso devono sottoporsi a iter diagnostici inutilmente ripetitivi, con conseguente perdita di tempo e peggioramento della qualità dell'assistenza. Sul piano della ricerca sanitaria, l'assenza di dati centralizzati limita la possibilità di condurre studi epidemiologici e analisi comparative tra

regioni, impedendo un miglioramento continuo delle pratiche cliniche e una pianificazione più efficace delle risorse.

Un sistema di dati unificato sarebbe essenziale per superare queste criticità, garantendo trasparenza, omogeneità nella raccolta delle informazioni e una maggiore capacità dello Stato centrale di intervenire nelle aree più carenti. L'introduzione di una piattaforma nazionale non solo migliorerebbe il monitoraggio delle disuguaglianze territoriali, ma ridurrebbe significativamente i costi derivanti dalla duplicazione delle prestazioni sanitarie e permetterebbe una gestione più razionale delle risorse su scala nazionale. In questa prospettiva, l'autonomia differenziata potrebbe costituire un'opportunità, a patto che venga accompagnata da un robusto sistema di monitoraggio nazionale integrato, in grado di garantire standard minimi uniformi e una base di dati condivisa per l'intero Paese.

3. Soddisfazione dei Lea e divari di qualità

L'esperienza della sanità è emblematica per comprendere come sia complesso non solo definire ed implementare dei livelli essenziali da soddisfare su tutto il territorio nazionale, ma anche come la mera enunciazione di tali livelli non sia sufficiente ad assicurare livelli effettivamente omogenei di prestazione sul territorio.

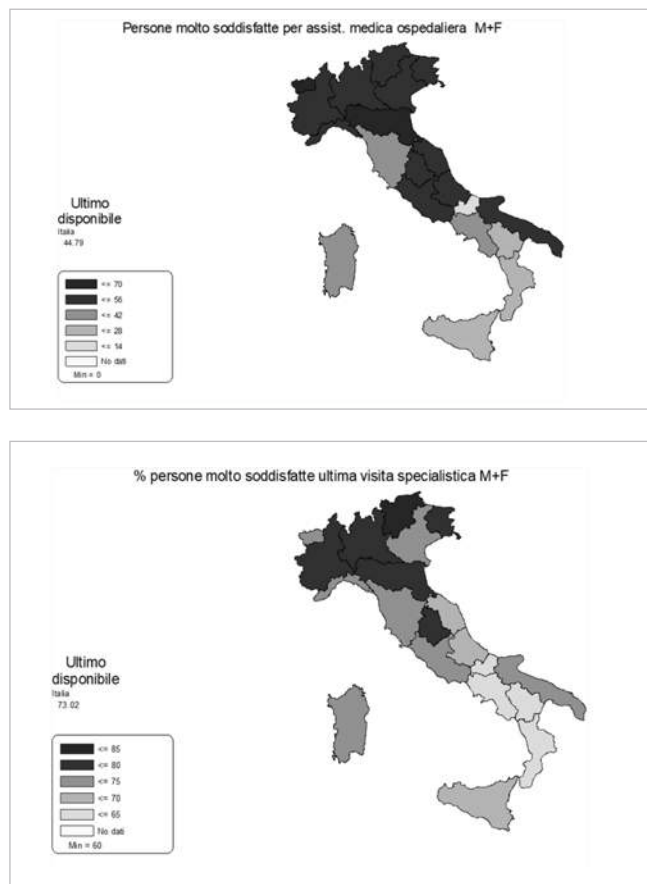
È opportuno ricordare, infatti, che sono stati necessari quasi vent'anni per passare dalla semplice enunciazione alla reale implementazione operativa dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) (Mapelli, 2023). Questo lungo processo è stato caratterizzato da continui aggiornamenti, dovuti alle rapide evoluzioni tecnologiche, scientifiche e normative che interessano il settore della sanità.

Soprattutto, l'esperienza dei LEA ha evidenziato che la sola previsione formale di livelli minimi non sia sufficiente a garantire una reale uniformità nell'erogazione dei servizi. Il Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza del Ministero della Salute offre un quadro dettagliato sulle disuguaglianze regionali nell'erogazione dei LEA in Italia, evidenziando una crescente frattura tra le regioni del Nord e del Sud del Paese. In particolare, dall'ultima rilevazione pubblicata sul portale del Ministero della Salute, regioni come la Calabria e la Campania risultano inadempienti in settori chiave quali quelli sui dati informativi, dispositivi medici e servizi relativi alla senologia e ostetricia.

Il quadro diventa ancora più complicato se oltre a tener conto dell'adempimento "quantitativo" delle prestazioni si fa riferimento alla qualità delle prestazioni erogate. In assenza di dati dettagliati sulla qualità oggettiva delle prestazioni erogate, è utile far riferimento, ad esempio, al grado di soddisfazione che traggono i pazienti rispetto alle prestazioni ricevute.

Nella Figura 1, a titolo esemplificativo, riportiamo la percentuale di persone che hanno espresso un grado di soddisfazione elevato con riferimento all'ultima assistenza medica in ospedale (panel sinistro) e specialistica (panel destro). I dati si riferiscono all'ultimo periodo disponibile collezionato dall'ISTAT nel data base Health For All per il 2024. La figura mostra come nella maggior parte delle regioni del Nord la percentuale di individui soddisfatti sia superiore al 50% ed in molti casi al 70%. Nelle regioni del Sud, tale percentuale non raggiunge mai il 50% se non in Puglia e si attesta a livelli inferiori al 30% con punte del 15% in Molise. Il quadro delle visite specialistiche è leggermente migliore come valori medi ma con differenze regionali sempre significative: nelle regioni del nord la soddisfazione media è superiore all'80%, mentre in quelle del sud inferiore al 65%.

Figura 1 **Divari di qualità percepita**



Un altro indicatore indiretto di qualità è quello legato alla mobilità sanitaria. Il rapporto Agenas (2023) si focalizza sulla mobilità di pazienti tra le regioni Italiane e mostra come la totalità delle regioni del sud abbiano elevati tassi di mobilità passiva. In Campania questo implica un saldo negativo di trasferimenti per circa 4 Miliardi di Euro, 3 per La Calabria. Ciò si traduce in un saldo positivo per la Lombardia (quasi 7 Miliardi di Euro) ed Emilia

-Romagna in particolare, per 4 Miliardi di Euro. Carnazza et al. (2025) in un articolo recente mostrano come la mobilità sanitaria in Italia dal 2002 al 2019 abbia generato un flusso finanziario ingente e quasi unico nel contesto europeo, superiore anche a sistemi caratterizzati da elevato decentramento come quello spagnolo. Inoltre lo studio ha verificato come la mobilità dipenda in larga misura dalla mancata disponibilità di dotazioni tecnologiche per diagnosi e cura nelle regioni del Sud.

Il fenomeno della mobilità genera costi indiretti sia per i pazienti che per le regioni di origine e alimenta un vero e proprio circolo vizioso con effetti perversi sull'intero sistema sanitario nazionale. Da un lato, infatti, la riduzione del volume di attività, in particolare nelle strutture situate in aree rurali o periferiche del Mezzogiorno incide negativamente sulla qualità dell'assistenza offerta ed induce nel lungo periodo alla chiusure di reparti ed intere strutture alimentando il gradiente qualitativo e quantitativo tra le regioni del Mezzogiorno e quelle del Nord. Dall'altra, influisce sulla programmazione della capacità produttiva delle aziende sanitarie nel Nord (sia pubbliche che private) che, come argomentato in Levaggi e Menoncin (2013), è in eccesso rispetto alla sola domanda locale, alimentando la necessità di mobilità in attivo. Per quanto il tasso di posti letto sulla popolazione sia normato a livello nazionale dallo Stato, l'indagine ISTAT "Noi Italia in breve" per il 2024 relativa ai dati del 2021, mostra come nelle Regioni del Nord-Ovest e Nord-Est vi sia un tasso di posti letto di 3,3 posti per mille abitanti, superiore rispetto alla media Italiana (3,1) ed al mezzogiorno (2,7). Questo, in un quadro in cui l'Italia si posiziona tra i Paesi con i livelli più bassi di posti letto ospedalieri ogni mille abitanti tra i Paesi Europei.

Purtroppo, il tema dei divari di qualità di molti servizi pubblici non riguarda solo la sanità ma è generalizzabile anche a molte altre funzioni (Scinetti,

Turati e Valpreda, 2024). Per esempio, il sistema educativo evidenzia disparità marcate, come emerge dai dati INVALSI, che mostrano risultati inferiori per gli studenti del Mezzogiorno rispetto a quelli del Nord, sia in competenze linguistiche che matematiche (Bovini e Sestito, 2021). Questo dato è particolarmente preoccupante visto che l'istruzione, sebbene attualmente non sia una materia decentrata, potrebbe rientrare tra le competenze delle Regioni nell'ambito del nuovo progetto di autonomia differenziata. Similmente, la qualità dei servizi di trasporto locale è molto eterogenea nel territorio nazionale e presenta livelli di soddisfazione medi più bassi nel mezzogiorno in particolare per quanto riguarda la frequenza delle corse e la puntualità. Nel Mezzogiorno è più contenuta anche l'offerta in rapporto alla domanda potenziale ed è più elevata la quota di mezzi di trasporto vecchi e altamente inquinanti (Mocetti e Roma, 2021).

La presenza di tali disparità, indipendentemente dalle possibili cause e dalle eventuali responsabilità, sulle quali torneremo nel paragrafo conclusivo, solleva un interrogativo di fondamentale importanza: è realmente possibile garantire livelli essenziali di prestazioni uniformi su tutto il territorio nazionale nell'ambito di un processo di autonomia differenziata? Tale questione assume una rilevanza cruciale, poiché il rischio di accentuare le disuguaglianze territoriali potrebbe compromettere l'effettiva equità nell'accesso ai servizi essenziali, minando i principi di coesione sociale e solidarietà che dovrebbero caratterizzare un sistema istituzionale equilibrato e inclusivo.

4. Finanziamento e ripartizione del FSN tra le regioni

Un tema molto complesso riguarda poi le modalità di finanziamento della sanità in un quadro di decentramento regionale. Il finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale (SSN) italiano, infatti, si basa su un sistema complesso che coinvolge sia lo Stato centrale che le Regioni. Per le Regioni a Statuto Ordinario (RSO) e le principali fonti di finanziamento includono la compartecipazione al gettito dell'IVA, l'Imposta Regionale sulle Attività Produttive (IRAP) e l'addizionale regionale all'IRPEF. Scinetti, Turati e Virgadamo (2024) mostrano come nel 2023, ad esempio, la compartecipazione all'IVA abbia rappresentato la voce più significativa, ammontando a 76 miliardi di euro. Nel corso degli anni, si è osservato un aumento della quota di trasferimenti statali nel finanziamento della sanità, a scapito delle entrate proprie delle Regioni.

Il tema cruciale è che, a prescindere da una disponibilità di entrate proprie, molto differente tra le regioni Italiane a causa delle note differenze socio-economiche, i criteri per la ripartizione del Fondo Sanitario Nazionale tra le Regioni sebbene modificati nel tempo- con l'ultima riforma significativa nel dicembre 2022 (Scinetti, Turati e Virgadamo, 2024)- non consentono una distribuzione delle risorse che tenga conto in modo esaustivo della distribuzione della morbidità tra le regioni. Nonostante l'obiettivo dichiarato di migliorare l'equità nella distribuzione dei fondi, il criterio demografico, in particolare l'età della popolazione, rimane predominante, portando a una ripartizione sostanzialmente pro capite..

Gli effetti della riforma del Dicembre 2022 dei criteri di ripartizione, che hanno affiancato al criterio capitaro pesato (basato principalmente sull'età) nuovi parametri, tra cui la mortalità prematura e indicatori socioeconomici

(povertà relativa, bassa scolarizzazione e disoccupazione), hanno generato effetti redistributivi significativi come riporta l'analisi dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio (2023). Le regioni meridionali, come Campania, Sicilia e Puglia, hanno effettivamente beneficiato di maggiori risorse nell'ultimo riparto, mentre alcune regioni settentrionali, come Lombardia e Veneto, hanno subito riduzioni.

Tuttavia, l'introduzione del nuovo criterio di allocazione delle risorse sanitarie in Italia è avvenuta in ritardo ed è ancora insufficiente per diverse ragioni. Anzitutto, è noto da tempo che esiste un forte legame tra la struttura socioeconomica della popolazione e il consumo di servizi sanitari e questo dovrebbe riflettersi anche nelle formule di riparto basate su sistemi di *risk-adjustment* come è la nostra (si veda ad esempio Gravelle et al., 2003). Le persone più istruite possono prendere decisioni più efficaci riguardo alla loro salute, grazie a una maggiore consapevolezza dei rischi sanitari (efficienza allocativa) e alla capacità di seguire correttamente le cure prescritte (efficienza tecnica). Allo stesso modo, un reddito più elevato fornisce incentivi per investire in attività salutari, migliorando la qualità della vita e riducendo l'incidenza di situazioni di privazione materiale, stress psicosociale e condizioni di sviluppo sfavorevoli durante l'infanzia, che influiscono positivamente sulla salute in età adulta. Tutto ciò ha evidenti ripercussioni sulla definizione di *bisogno* sanitario (Carr-Hill et al., 1994).

La mancata considerazione di tali fattori nel sistema di riparto è stata certamente problematica per un paese dove, sebbene le disuguaglianze di accesso legate al reddito non siano elevate (OECD 2023), le disuguaglianze di salute regionali, siano tra le più accentuate nei Paesi avanzati. Secondo i dati ISTAT del 2021, l'aspettativa di vita alla nascita per le donne è superiore di tre anni in Trentino rispetto alla Campania (85,89 contro 82,87), e la differenza

nell'aspettativa di vita in buona salute raggiunge gli 11 anni tra Trentino e Calabria (66,6 contro 55,14). In generale, in Italia, le disuguaglianze di salute legate alla regione di residenza sono le più alte in Europa (van Doorslaer e Koolman, 2004). Ciò dipende in larga parte ad un effetto compositazionale, ovvero alla presenza di un maggior numero di persone povere, poco istruite al Sud (Costa et al., 2015), ma anche ad un effetto di contesto, ovvero ad effetti negativi dello svantaggio socioeconomico che sono più marcati al Mezzogiorno (Carrieri e Bilger, 2011; Costa et al. 2015).

Il sistema di riparto del FSN prima della recente riforma ha aggravato queste disparità, penalizzando le regioni del Sud con una significativa riduzione dei fondi destinati alla sanità, contribuendo a una spirale negativa di sottofinanziamento e deficit che ha avuto effetti rilevanti sulla salute pubblica. Le regioni meridionali, caratterizzate da una popolazione mediamente più giovane rispetto al Centro-Nord, hanno ricevuto meno risorse pro capite. Tra il 2000 e il 2020, la spesa sanitaria pubblica pro capite nel Sud è stata costantemente inferiore a quella del Nord. Ad esempio, regioni come la Liguria e la Valle d'Aosta, con una popolazione più anziana, hanno ricevuto circa 2.500 euro pro capite, contro circa 2.100 euro nel Mezzogiorno (Dati Istat Health for All, 2024).

Questa differenza è stata poi amplificata dalla strategia di austerità adottata e dalla istituzione dei cosiddetti «piani di rientro» con una contrazione rilevante di risorse e prestazioni alle regioni più fragili con documentati effetti negativi sull'offerta sanitaria pubblica. (Bordignon et al., 2020), suggeriscono che i PdR abbiano comportato soprattutto una razionalizzazione della spesa riferita al personale, attraverso il blocco del turn-over, che si è tradotta in una riduzione del numero di addetti al SSR a tutti i livelli e ad una riduzione generalizzata dei posti letto (quando non la chiusura di piccoli presidi ospedalieri

sostanzialmente inutilizzati), che tuttavia è stata generalizzata a diverse regioni anche non sottoposte ai PdR.

Tuttavia, sebbene gli effetti sulla contrazione dell'offerta e sulla spesa siano evidenti, il loro impatto sulla qualità dell'assistenza e sugli esiti di salute è molto più dibattuto. Bordignon et al. (2020) non rilevano effetti differenziali in termini di soddisfazione dei cittadini per i servizi forniti a livello regionale, né sulla mobilità sanitaria interregionale e né sulla mortalità. Arcà et al. (2020) rilevano invece, che, in media, i PdR abbiano portato a tagli annuali della spesa del 3,8%, che hanno determinato un aumento del 3% nella mortalità evitabile sia tra gli uomini che tra le donne. Le stime specifiche per causa suggeriscono che la maggior parte di questi decessi fosse legata al cancro. Questi effetti sembrano essere stati mediati da tagli sostanziali alla capacità ospedaliera (-6,5%) e alla forza lavoro sanitaria (-4%), che, a loro volta, hanno portato a una riduzione del tasso di ospedalizzazione (-8,5%) e ad un aumento della ricerca di cure ospedaliere nelle regioni non soggette a PdR, principalmente nel Nord del Paese. Anche Depalo (2019) riporta effetti negativi dei PdR su mortalità totale e tassi di ospedalizzazione anche se di magnitudo limitata. Ghislandi et al. (2025) di recente sembrano supportare in modo significativo la tesi di un effetto negativo delle politiche di revisione e controllo della spesa intraprese in Italia ed anche di magnitudo elevata sulla salute, soprattutto dei residenti nelle regioni del mezzogiorno. In particolare, lo studio si focalizza sulle chiusure degli ospedali e verifica come a causa di tali chiusure ci sia stato un aumento della mortalità per episodi di infarto al miocardio acuto di circa il 10%, ed un aumento della degenza media ospedaliera di 0.3 giorni. Inoltre, verifica effetti molto maggiori nelle regioni del Mezzogiorno spiegati da un aumento importante della distanza media rispetto all'ospedale più vicino.

Un altro problema legato alla strategia di contenimento dei costi adottata è

il meccanismo automatico di aumento dei ticket sanitari, che per loro natura sono regressivi. Questo ha comportato il finanziamento di parte dei deficit prelevando proporzionalmente di più, rispetto al reddito, dai gruppi meno abbienti e spesso più malati (al netto delle esenzioni per i più poveri), come discusso in Carrieri (2010).

In questa prospettiva, è utile guardare al metodo di allocazione dei finanziamenti per i Clinical Commissioning Groups (CCGs) in Inghilterra. Dal 1999, il governo del Regno Unito ha introdotto un nuovo obiettivo per l'allocazione delle risorse all'interno del NHS in Inghilterra, mirato a ridurre le disuguaglianze sanitarie evitabili. Per raggiungere questo scopo, una quota maggiore di risorse viene destinata alle aree più svantaggiate.

Tale modello di allocazione si fonda sul principio di garantire pari opportunità di accesso ai servizi sanitari in base alle necessità e di ridurre le disuguaglianze tra i pazienti sia in termini di possibilità di accesso che nei risultati ottenuti. La formula obiettivo considera fattori quali demografia, morbidità, livello di deprivazione e i costi inevitabili di fornitura dei servizi nelle diverse aree. Alla base del calcolo vi è la determinazione di una popolazione ponderata per ciascun Consiglio di Assistenza Integrata (ICB), in cui vengono presi in considerazione la dimensione della popolazione registrata, un peso pro capite per le esigenze legate a età e sesso (con un maggiore fabbisogno nelle aree con popolazioni più anziane) e un aggiustamento per i bisogni che vanno oltre l'età, come le condizioni di salute peggiori. Vengono inoltre considerati i bisogni non soddisfatti e le disuguaglianze sanitarie, nonché i costi più elevati legati alla posizione geografica, definiti Market Forces Factor, che riflettono i costi superiori per il personale, il suolo e gli edifici in determinate aree. Oltre a questi aspetti, la formula prevede aggiustamenti specifici per i costi delle ambulanze nelle aree a bassa densità di popolazione, per il mantenimento di

piccoli ospedali in zone remote e per i costi derivanti dall'Iniziativa di Finanziamento Privato (PFI).

Questa formula avanzata rappresenta un esempio di approccio mirato a garantire l'equità distributiva, con un'attenzione particolare alle aree più svantaggiate e alle esigenze specifiche legate alla posizione geografica e alla struttura demografica. Barr et al. (2014) hanno mostrato come l'allocazione delle risorse del NHS sia aumentata in termini reali nelle aree più svantaggiate: di 865 sterline pro capite (£1053; \$1465), passando da 1074 sterline pro capite nel 2001 a 1938 sterline pro capite nel 2011, rappresentando un aumento dell'81%. Nelle aree più avvantaggiate, le allocazioni sono comunque aumentate, ma in misura minore: di 621 sterline pro capite, da 881 sterline nel 2001 a 1502 sterline nel 2011, con un aumento del 70%. Barr et al. (2014) hanno inoltre calcolato come questo aumento delle risorse destinate alle aree svantaggiate abbia portato a una riduzione del divario tra le aree svantaggiate e quelle benestanti nella mortalità maschile evitabile grazie all'assistenza sanitaria, con 35 decessi in meno ogni 100.000 abitanti, e nella mortalità femminile, con 16 decessi in meno ogni 100.000 abitanti.

In conclusione, il confronto tra i sistemi di allocazione del fondo sanitario in Inghilterra e in Italia evidenzia l'importanza di integrare, accanto al fattore dell'invecchiamento, l'analisi della relazione tra condizioni socioeconomiche e salute per garantire una distribuzione più equa delle risorse tra le regioni. L'assenza di questa considerazione in Italia ha causato un persistente sottofinanziamento delle regioni più svantaggiate, determinando una misurazione inadeguata dei bisogni sanitari e gravi ripercussioni sia sull'equità del sistema che sull'efficienza nell'uso delle risorse pubbliche. Sebbene il recente riconoscimento di queste problematiche rappresenti un passo nella giusta direzione, esso è giunto con ritardo e attraverso interventi ancora limitati. I risultati con-

creti delle nuove politiche richiederanno tempo per manifestarsi e potranno essere osservati soltanto nel lungo periodo. L'assenza di una corretta valutazione del legame tra condizioni socioeconomiche e salute ha già contribuito a creare disparità territoriali, con un utilizzo inefficiente delle risorse pubbliche e un accesso ineguale ai servizi sanitari.

5. Considerazioni finali

La legge 86/2024 consente alle Regioni di richiedere maggiore autonomia in materia di tutela della salute, ma l'effettiva portata di queste richieste rimane incerta. In questo articolo, abbiamo analizzato alcune criticità del processo di devoluzione della sanità, avviato in Italia circa vent'anni fa, che possono offrire spunti utili per l'attuazione dell'autonomia differenziata nel nostro Paese. Abbiamo evidenziato in particolare i problemi legati all'assenza di un coordinamento centrale efficace nella gestione dei flussi informativi e alla persistenza di profonde disuguaglianze tra Nord e Sud, che si manifestano nella soddisfazione dei Livelli Essenziali di Assistenza (LEA), nella qualità percepita dei servizi sanitari, nella mobilità sanitaria e negli esiti di salute della popolazione. Inoltre, abbiamo sostenuto che una parte di queste disuguaglianze è attribuibile a un sistema di finanziamento non omogeneo, determinato dalla formula di riparto delle risorse.

Quest'ultima questione è probabilmente la più dibattuta. Alcuni studiosi, pur senza fare riferimento esplicitamente alla formula di riparto, sostengono che le disparità regionali nella sanità dipendono più da inefficienze gestionali che dalla quantità di risorse assegnate alle regioni meridionali (Bordignon et al., 2024). Confutare questa tesi in modo definitivo va ben oltre gli obiettivi

di questo articolo. Tuttavia, a nostro avviso, è evidente che entrambi i fattori siano concorrenti: esistono ampie evidenze che dimostrano come la gestione delle risorse pubbliche, sia in ambito sanitario che in altri settori, sia stata spesso inefficiente nel Mezzogiorno, esponendosi a fenomeni di scarsa trasparenza e persino a infiltrazioni criminali. Questo aspetto è stato ampiamente documentato nell'analisi delle politiche di aiuto, ad esempio (Accetturo e De Blasio, 2019).

Tuttavia, la questione delle responsabilità dei divari di prestazione rischia di essere quasi un *red herring* nella discussione sull'autonomia differenziata, per due motivi sostanziali. Innanzitutto, infatti, la gestione delle risorse pubbliche in contesti svantaggiati non è un fattore separato dal sottosviluppo, ma ne rappresenta un elemento strutturale che merita bilanciamento, come evidenziato da Deaton (2013). In altre parole, gli stessi fattori che ostacolano lo sviluppo economico e l'iniziativa privata complicano la gestione delle risorse pubbliche, specialmente in contesti caratterizzati da una bassa capacità amministrativa e da dinamiche politiche dannose. Questo fenomeno non è esclusivo del Sud Italia, ma accomuna molte regioni sottosviluppate o in via di sviluppo nel mondo, come dimostrato dagli studi sulle politiche di aiuto internazionale. Non è un caso che molte regioni meridionali siano classificate come "Regioni in Obiettivo 1" nell'ambito della politica di coesione europea e siano destinatarie di ingenti fondi per colmare il divario infrastrutturale, rafforzare la capacità amministrativa e incentivare gli investimenti produttivi. Tuttavia, la difficoltà nel gestire efficacemente tali fondi, nota come bassa "capacità di assorbimento" (*absorptive capacity*), è oggetto di continua analisi economica e rappresenta una delle principali cause della scarsa efficacia delle risorse comunitarie (Mazzola e Gambina, 2024; Carrieri et al., 2024). Pensare in questo contesto di già complessa capacità amministrativa di attribuire an-

cora più responsabilità di spesa alle regioni rischia di ampliare ulteriormente il gap tra le aree del Paese.

La seconda questione riguarda il mancato riconoscimento del ruolo che le condizioni socioeconomiche rivestono sui costi dell'assistenza che ha implicazioni più generali su tutti i tipi di servizi pubblici. Nell'articolo abbiamo visto come a differenza di quanto avvenuto nel Regno Unito, che possiede un sistema sanitario simile a quello italiano, in Italia non vi è mai stato un adeguato riconoscimento del ruolo delle condizioni economiche sulla morbidità e sulla domanda di prestazioni sanitarie. Ancora più grave è l'assenza di un chiaro obiettivo politico volto esplicitamente alla riduzione delle disuguaglianze di salute legate allo status socioeconomico. Il modello inglese, al contrario, destina maggiori risorse alle aree svantaggiate sia attraverso la formula di riparto sia mediante politiche esplicite di riduzione delle disuguaglianze sanitarie evitabili. Un approccio simile potrebbe garantire una distribuzione più equa ed efficiente delle risorse, non solo nel settore sanitario, ma anche in altri servizi pubblici fondamentali.

La tesi centrale di questo articolo è che un processo di autonomia differenziata, se non accompagnato da misure sostanziali di convergenza verso standard comuni, rischia di aggravare ulteriormente le disuguaglianze territoriali, con conseguenze negative sia in termini di equità che di efficienza. In questo contesto, la cattiva gestione locale delle risorse pubbliche non è solo un problema interno alle singole regioni, ma un elemento che amplifica le disparità territoriali e mina la sostenibilità di qualsiasi politica di decentramento. L'accentuarsi degli squilibri nella qualità dell'assistenza potrebbe spingere un numero crescente di pazienti verso le Regioni con servizi migliori, sovraccaricando i loro sistemi sanitari e generando un effetto a catena di insoddisfazione sia nelle Regioni più efficienti che in quelle più in difficoltà (Bordignon et al.,

2024). Senza adeguati correttivi, l'autonomia potrebbe produrre effetti paradossali, finendo per danneggiare l'intero sistema sanitario nazionale.

E' importante evidenziare in chiusura alcuni limiti della nostra riflessione. In questo lavoro, infatti, abbiamo evidenziato soprattutto i limiti dell'esperienza passata, concentrandoci sulle criticità del processo di decentramento regionale in sanità così come si è già storicamente realizzato. Questo stesso bilancio evidenzia un potenziale problema nel caso di ulteriori attribuzioni di competenze e risorse alle Regioni: se la gestione sanitaria decentralizzata ha spesso amplificato le disuguaglianze territoriali piuttosto che ridurle, è lecito domandarsi quali sarebbero le conseguenze di un ulteriore rafforzamento dell'autonomia regionale.

Tuttavia, se il percorso dell'autonomia differenziata dovesse proseguire, è probabile che alcune Regioni chiedano un ampliamento delle proprie competenze anche in ambito sanitario ad esempio sul tema della gestione del personale come è emerso dalle pre-intese tra le tre regioni (Emilia-Romagna, la Lombardia e il Veneto) ed il Governo del 2018 (Bordignon et al., 2024) . Questo potrebbe portare a effetti contrastanti. Da un lato, una maggiore flessibilità nella gestione del personale sanitario, con possibilità di incentivare economicamente le specializzazioni più carenti o di adeguare le retribuzioni al costo della vita locale, potrebbe rendere il sistema più reattivo e migliorare la qualità dei servizi in alcune aree. Le Regioni con capacità amministrativa e finanziaria più solide potrebbero sperimentare modelli innovativi, adattati alle esigenze locali, potenzialmente migliorando l'efficienza del sistema.

Dall'altro, però, senza un solido meccanismo di riequilibrio, vi è il rischio concreto che l'autonomia differenziata accentui la competizione tra territori, favorendo le Regioni più ricche e penalizzando quelle con minori risorse. Se i vincoli della Legge 86/24 non consentissero un reale aumento dei finanzia-

menti, un ampliamento delle autonomie potrebbe tradursi in una maggiore mobilità del personale sanitario dalle aree più deboli verso quelle più forti, aggravando ulteriormente i divari nell'offerta di servizi. In definitiva, affinché il decentramento non diventi un fattore di disgregazione del Servizio Sanitario Nazionale, sarebbe necessaria una riforma attenta e bilanciata, capace di coniugare autonomia e solidarietà per garantire equità di accesso alle cure su tutto il territorio nazionale.

Se c'è infatti una lezione che possiamo trarre dall'esperienza della devoluzione della sanità, è che le differenze territoriali nella qualità dei servizi non sono solo una questione di equità, ma rappresentano un fattore critico per la stabilità sociale ed economica di un Paese eterogeneo come l'Italia. Garantire standard comuni non è solo un'esigenza tecnica, ma un imperativo politico e sociale che va perseguito con costanza e determinazione, indipendentemente dalla forma di governance adottata. I benefici di un sistema più uniforme non si limiterebbero a un migliore funzionamento dei servizi pubblici, ma avrebbero ricadute positive sulla coesione territoriale e sociale del Paese, con effetti potenzialmente positivi anche sulle sue prospettive di sviluppo economico.

Riferimenti Bibliografici

- [1] Accetturo, A., & De Blasio, G. (2019). *Morire di aiuti: I fallimenti delle politiche per il Sud (e come evitarli)*. IBL libri.
- [2] Arcà, E., Principe, F., & Van Doorslaer, E. (2020). "Death by austerity? The impact of cost containment on avoidable mortality in Italy". *Health economics*, 29(12), 1500-1516.
- [3] Barr B, Bambra C, Whitehead M. "The impact of NHS resource allocation policy on health inequalities in England 2001-11: longitudinal ecological study" *BMJ* 2014;
- [4] Bovini, G, Sestito, P. "I divari territoriali nelle competenze degli studenti" (Territorial Gaps in Student Achievement), *Bank of Italy Occasional Paper* 645 (2021)
- [5] Bordignon M., Coretti S., Piacenza M., Turati G. (2020)," Hardening subnational budget constraints via administrative subordination: The Italian experience of recovery plans in regional health services", *Health Economics*, 29(11), 1378-1399.
- [6] Bordignon.M., Maroccia, I., Scinetti, F., Turati, G. (2024), "L'autonomia differenziata nella "tutela della salute"", *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 25 Luglio 2024.
- [7] Bordignon, M., Turati, G., (2021), "Chi comanda in pandemia", *Lavoce.info*, 2/3/2021.
- [8] Carnazza, G., Lagravinese, R., Liberati, P., & Torrini, I. (2025). "Monetary flows for inter-regional health mobility: The case of Italy." *Papers in Regional Science*, 104(1), 100063.
- [9] Carr-Hill R, Sheldon TA, Smith PC, et al. (1994), "Allocating resources to health authorities: development of methods for small area analysis of use of inpatient services". *British Medical Journal*; 309: 1046-1049.
- [10] Carrieri, V., (2010). "The effects of cost-sharing in health care: What do we know from empirical evidence?" *Economia Politica* 27 (2), 351-374.

- [11] Carrieri, V., e Bilger, M. (2011). "Place of residence and health: empirical evidence from Italy". *Rivista italiana degli economisti*, 16(3), 383-410.
- [12] Carrieri, V., de Blasio, G., Ferrara, A. R., e Nisticò, R. (2024). *Targeting and Effectiveness of Location-Based Policies* (No. 17308). IZA Discussion Papers.
- [13] Costa, G., Bassi, M., Gensini, G. F., Marra, M., Nicelli, A. L., & Zengarini, N. (Eds.). (2015). *L'equità nella salute in Italia. Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità: Secondo rapporto sulle disuguaglianze sociali in sanità*. FrancoAngeli.
- [14] Daniele, V., Malanima, P. (2011). *Il divario nord-sud in Italia, 1861-2011* (Vol. 273). Rubbettino Editore.
- [15] Deaton, A. (2013). *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*. Princeton University Press
- [16] Ghislandi, S., Renner, A.T., Varghese, N., (2025), "The impact of budget cuts on individual patient health: Causal evidence from hospital closures", *Journal of Health Economics*, In Press, doi: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2025.102975>
- [17] Gravelle, H., Sutton, M., Morris, S., et al. (2003). "Modelling supply and demand influences on the use of health care: implications for deriving a needs-based capitation formula". *Health Economics*, 12(12), 985-1004
- [18] Health–Europe, T. L. R. (2025). "The Italian health data system is broken". *The Lancet Regional Health-Europe*, 48, 101206.
- [19] Levaggi, R., & Menoncin, F. (2013). "Soft budget constraints in health care: evidence from Italy". *The European Journal of Health Economics*, 14, 725-737.
- [20] OECD (2024), OECD Health Statistics, aggiornato al 23 luglio 2024.
- [21] Mapelli, V. (2023), "Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata", 17/2/23, *lavoce.info*
- [22] Mazzola, F., Gambina, D. (2024). "The short-run displacement of EU cohesion funds in Italy: Has reprogramming a positive impact on regional

- growth?” *Journal of Policy Modeling*, in press. <https://doi.org/10.1016/j.jpolmod.2024.09.003>
- [23] Mocetti, S., Roma, G. (2021), *Il trasporto pubblico locale: passato, presente e futuro*, Questioni di Economia e Finanza, n. 615/2021.
- [24] OECD (2023), *Health at a Glance 2023: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a7afb35-en>.
- [25] Scinetti, F., Turati, G., Virdagamo, L., (2024), “L’evoluzione dei finanziamenti alla sanità”, *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 8 Maggio 2024.
- [26] Scinetti, F., Turati, G., Valpreda, I., (2024), “Dati e divergenze: il confronto regionale nei servizi pubblici”, *Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani*, 2 Settembre 2024.
- [27] Ufficio Parlamentare di Bilancio (2023), *Il riparto del fabbisogno sanitario nazionale tra nuovi criteri e attuazioni incompiute*. Disponibile a : https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2024/03/Focus_3_2024_Riparto-fabb_san.pdf
- [28] van Doorslaer E, Koolman X.(2004), “Explaining the differences in income-related health inequalities across European countries”. *Health Economics*. 13(7):609-28.

Autorità subnazionali e governance dell'UE: un rapporto problematico

Lucio R. Pench *

Sintesi

La spinta verso l'autonomia differenziata nelle regioni italiane potrebbe influenzare le relazioni tra lo Stato e l'UE, rendendo il ruolo delle autorità subnazionali nella governance europea sempre più rilevante. L'UE tradizionalmente ignora le strutture interne degli Stati membri, limitando l'influenza regionale nel processo decisionale. Tuttavia, le politiche regionali e di coesione hanno favorito una governance multilivello, sebbene i fondi di coesione si stiano sempre più allineando alle priorità generali dell'UE, rischiando di mettere in secondo piano le disparità regionali. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza potrebbe rafforzare questa tendenza. Nel frattempo, l'Unione monetaria ha ampliato la supervisione dell'UE sulle politiche fiscali nazionali, complicando l'equilibrio tra le regole fiscali europee, l'autonomia subnazionale e la stabilità fiscale nazionale. Nonostante il loro ruolo cruciale nell'attuazione delle politi-

* *Non-resident fellow*, Bruegel, Bruxelles e professore a contratto presso l'Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano (già direttore per le politiche macroeconomiche, Commissione europea, Bruxelles), lucio.pench@gmail.com

che europee, i governi regionali devono affrontare le complesse tensioni tra le normative dell'UE, i quadri nazionali e la propria autonomia.

Abstract - Sub-national authorities and EU governance: a problematic relationship.

The push for differentiated autonomy in Italian regions could impact State-EU relations, making the role of subnational authorities in EU governance increasingly relevant. The EU traditionally ignores Member States' internal structures, limiting regional influence on decision-making. However, regional and cohesion policies have fostered multilevel governance, though cohesion funds are now aligning more with broader EU priorities, potentially sidelining regional disparities. The Recovery and Resilience Facility may reinforce this shift. Meanwhile, Monetary Union has strengthened EU oversight of national fiscal policies, complicating the balance between EU fiscal rules, subnational autonomy, and national fiscal stability. Despite their key role in implementing EU policies, regional governments must navigate complex tensions between EU regulations, national policies, and their own autonomy.

JEL Classification: H77; H70; E62; F15; F36.

Parole chiave: Autonomia differenziata; Governance multilivello; Regole fiscali dell'UE; Politica di coesione; Unione monetaria; Sviluppo regionale.

Keywords: *Differentiated Autonomy; Multilevel Governance; EU Fiscal Rules; Cohesion Policy; Monetary Union; Regional Development*

1. Le autorità subnazionali nell'ordinamento dell'UE: una posizione complessa ed in evoluzione

Nel contesto di un processo più generale verso il “decentramento asimmetrico” (ad esempio l'autonomia differenziata), alcune regioni italiane hanno chiesto un ruolo più ampio nelle decisioni direttamente connesse con le funzioni e le responsabilità dell'UE. Ad esempio, nel luglio 2024, la Regione Veneto, a seguito dell'approvazione della Legge 86/2024 -- a sua volta attuativa di un articolo della Costituzione italiana, riformata nel 2000 -- ha chiesto di essere consultata e coinvolta in tutte le decisioni dell'UE che interessassero il proprio territorio. Il Veneto ha chiesto egualmente di essere parte attiva nelle decisioni Ue relative al “commercio estero”, ovvero i trattati commerciali con altri Paesi dell'Ue che possano incidere sull'import-export del Veneto. Sebbene la Corte costituzionale italiana abbia successivamente (novembre 2024) concluso che alcune istanze regionali violassero la Costituzione italiana, chiedendo una riscrittura generale della legge 86/2024, resta la questione interessante su quale sia la posizione delle autorità subnazionali nell'ordinamento giuridico dell'UE. Questa posizione è complessa e in evoluzione.

Storicamente, l'UE è stata caratterizzata come “cieca” nei confronti degli assetti territoriali e costituzionali interni dei suoi Stati membri (Skoutaris 2012, Karayigit 2016). Riflettendo un lungo processo storico di (ri)scoperta della dimensione regionale (Anderson 1994), il Trattato di Lisbona (2009), ha introdotto un esplicito riconoscimento dell'autonomia regionale e locale come parte delle identità nazionali degli Stati membri e come tale avente eguale diritto al rispetto da parte dell'UE¹. Tuttavia questo riconoscimento

1 L'articolo 4.2 TUE statuisce che “l'Unione rispetta l'eguaglianza fra gli Stati membri davanti ai trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali”.

è inteso a proteggere la libertà degli Stati membri di determinare la propria organizzazione interna, compreso il grado di autonomia di cui godono le regioni, non il diritto delle regioni a un certo grado di autonomia (Van Nuffel 2012). Come confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in ultima istanza gli Stati membri mantengono nei confronti dell'UE la completa responsabilità di assicurare il rispetto del diritto comunitario, indipendentemente dalla ripartizione interna delle responsabilità tra i livelli di governo². A loro volta, i governi subnazionali sono effettivamente i destinatari dei qualsiasi redistribuzione di potere tra l'UE e gli Stati membri derivante da una revisione dei Trattati (o anche dalla legislazione secondaria), processo nel quale spetta a ciascuno Stato membro scegliere se e come coinvolgere i governi subnazionali. I governi subnazionali inoltre non hanno alcuna capacità generale di contestare direttamente la legalità degli atti dell'UE al momento della loro adozione dinanzi alla Corte di Giustizia dell'UE, capacità che è limitata agli Stati membri e alle istituzioni dell'UE ("attori privilegiati") (Panara 2016).

Questa situazione può essere caratterizzata come una di tensione tra la sovranità nazionale "esterna" nei confronti dell'UE, che rimane nelle mani degli Stati membri, e la sovranità "interna" a ciascuno Stato membro, che può essere delegata in misura diversa a entità subnazionali (Weatherhill e Bernitz 2005).

Diverse soluzioni istituzionali sono emerse per risolvere o almeno mitigare questa tensione.

A livello dell'UE, il rischio di esclusione delle autorità subnazionali dalle decisioni che potrebbero incidere sulla loro competenza è mitigato attraverso

2 "Quando disposizioni dei trattati o dei regolamenti attribuiscono poteri o impongono obblighi agli Stati membri ai fini dell'attuazione del diritto dell'Unione, la questione di come l'esercizio di tali poteri e l'adempimento di tali obblighi possano essere affidati dagli Stati membri a specifici organi nazionali spetta esclusivamente all'ordinamento costituzionale di ciascuno Stato." (Caso C-156/13, *Digibet*, 2014, par. 33; Casi riuniti da 51/71 a 54/71 *International Fruit Company*, par.4).

almeno tre canali che permettono alle regioni di interagire, formalmente o informalmente, con le istituzioni dell'UE:

- la possibilità, introdotta dal Trattato di Maastricht (1992), su richiesta di Stati federali come Germania e Belgio, che membri dei governi regionali possano rappresentare i propri Stati membri nel Consiglio;
- il Comitato Europeo delle Regioni, organo consultivo che rappresenta gli enti regionali e locali, istituito nel 1994, in seguito al Trattato di Maastricht, il cui parere è richiesto sulle decisioni che riguardano questioni tipicamente vicine agli interessi delle regioni,;
- in Sistema di allerta precoce (*Early Warning System* (EWS)), un meccanismo istituito dal Trattato di Lisbona per consentire ad un numero qualificato di parlamenti nazionali di chiedere una revisione dei progetti di decisioni legislative dell'UE per motivi di mancato rispetto del principio di sussidiarietà. A sua volta, a seconda dell'articolazione dei poteri tra le autorità nazionali e subnazionali, in particolare, a livello di assemblee legislative, l'EWS può funzionare come un'interfaccia, seppur mediata a livello nazionale, tra l'UE e le autorità subnazionali (Borońska-Hryniewiecka 2013);
- gli uffici di rappresentanza e di collegamento regionali, la cui istituzione generalizzata (non senza iniziali resistenze da parte di alcuni Stati membri) consente ai governi subnazionali di scambiare informazioni in modo diretto e informale con le istituzioni dell'UE e quindi influenzarne le decisioni.

A livello di singoli Stati, sono poi emersi diversi meccanismi di coordinamento e consultazione per coinvolgere le autorità subnazionali nel processo decisionale dell'UE, tra cui in particolare (Skoutaris 2012, Schakel 2020):

- assemblee legislative: laddove le costituzioni nazionali prevedono assemblee legislative composte da rappresentanti regionali, come il *Bundesrat* in Germania, ciò consente direttamente la partecipazione regionale nella formulazione delle posizioni nazionali sulle questioni europee;
- accordi non legislativi: memorandum d'intesa e documenti simili possono stabilire quadri per la cooperazione e la condivisione di informazioni tra governi nazionali e amministrazioni decentralizzate sulle politiche dell'UE;
- organismi intergovernativi: gli organismi interregionali o congiunti nazionale-regionali possono promuovere il dialogo e il coordinamento tra i governi centrali e subnazionali sulle questioni dell'UE.

Un fattore sostanziale di mitigazione della tensione tra sovranità nazionale e autonomia regionale nell'UE viene poi dal fatto che le competenze che sono tipicamente assegnate ai governi subnazionali all'interno degli Stati membri, come l'istruzione, la cultura, il turismo e la sanità pubblica, si riferiscono a settori sui quali l'UE ha solo competenze di sostegno, il che esclude l'esercizio di potestà legislative. Anche in settori che sono di competenza concorrente tra l'UE e gli Stati membri, con un impatto potenzialmente importante per le regioni, come i trasporti e l'ambiente, l'ambito di intervento del legislatore comunitario è soggetto a limitazioni, per esempio riguardanti la regolamentazione della circolazione dei veicoli o quella dell'uso del territorio, oltre a alle limitazioni generali derivanti dal principio di sussidiarietà (Weatherhill 2005).

Rimangono, tuttavia, aree importanti in cui le decisioni prese a livello dell'UE hanno una portata che investe chiaramente i governi subnazionali, che possono essere anche chiamati alla loro attuazione. La politica di coesione e di sviluppo regionale è il principale esempio di una politica dell'UE con una

dimensione prevalentemente subnazionale. Tuttavia, i governi subnazionali possono essere fortemente interessati dal processo decisionale a livello europeo, anche là dove, da un punto di vista giuridico, gli Stati membri mantengono la loro sovranità. La politica di bilancio, soprattutto nel contesto dell'unione economica e monetaria (UEM), sebbene legalmente nelle mani degli Stati membri, è diventata oggetto di profonde interferenze da parte dell'UE, con importanti ramificazioni a livello subnazionale.

2. Le politiche regionali e di coesione

La dimensione complessiva del bilancio dell'UE, pari a circa l'1% del PIL, limita forzatamente l'impatto economico complessivo delle politiche di spesa dell'UE. La politica di coesione e di sviluppo regionale, che rappresenta circa un terzo del bilancio, si può quindi considerare lo strumento più importante a disposizione dell'UE per sostenere le sue priorità politiche con spesa "reale", che nel caso di molte regioni beneficiarie supera il 5% del PIL. Mentre l'UE stabilisce il quadro generale e gli obiettivi per la politica di coesione e di sviluppo regionale, la progettazione e l'attuazione dei programmi di spesa specifici dipendono unicamente dai governi subnazionali. Nello specifico, il principio del partenariato incorporato nella regolamentazione dei fondi strutturali dalla fine degli anni '80 impone il coinvolgimento delle autorità subnazionali nella pianificazione, attuazione e monitoraggio dei programmi di sviluppo regionale finanziati dall'UE. Questo principio si riflette nella gestione decentrata, anche in fase di definizione, dei programmi operativi che specificano le azioni

finanziate dalla politica di coesione, sebbene esistano importanti differenze nel grado di decentramento della gestione tra gli Stati membri --differenze correlate, ma non necessariamente corrispondenti al grado di autonomia regionale all'interno di ciascuno Stato. L'interazione che ne risulta tra l'UE, i governi nazionali e quelli subnazionali è considerata un esempio tipico del sistema di governance multilivello che caratterizza il funzionamento dell'UE (Goldsmith 2003, Casula 2022).

Se il coinvolgimento delle autorità subnazionali nella politica di coesione ha contribuito allo sviluppo di una governance multilivello a livello dell'UE e a un aumento del potere dei governi regionali all'interno degli Stati membri, l'evoluzione in corso delle politiche dell'UE potrebbe mettere in discussione queste tendenze.

In particolare, due sviluppi recenti hanno il potenziale di alterare il corso delle relazioni tra l'UE e il livello di governance subnazionale nella direzione di un ruolo più forte per i governi nazionali: il peso crescente nelle politiche regionali e di coesione di obiettivi a livello UE diversi dalla coesione territoriale; e l'esperienza del dispositivo di ripresa e resilienza (*Recovery and Resilience Facility*, RRF), la componente centrale del piano *Next Generation EU*, volta a sostenere riforme e investimenti negli Stati membri attraverso il finanziamento piani nazionali approvati dall'UE, attuato con il ricorso eccezionale al debito comune fuori dal quadro normale del bilancio comunitario

Il peso della politica di coesione e di sviluppo regionale all'interno di un bilancio che resta strutturalmente limitato e l'espansione e il cambiamento dell'insieme di priorità della UE hanno condotto a pressioni sulla politica di coesione affinché “faccia di più con meno” (Bachtler e Mendez 2020). I fondi di coesione sono sempre più destinati a sostenere priorità orizzontali o settoriali più ampie dell'UE, come la transizione verde, la trasformazione

digitale e la sicurezza economica, diluendo la tradizionale attenzione spaziale alla riduzione delle disparità regionali, la cui efficacia viene inoltre messa ripetutamente in discussione (Erlich 2024, Redeker et al. 2024). Questo offuscamento del focus territoriale è stato accompagnato dall'imposizione di maggiori condizionalità al servizio delle più ampie priorità dell'UE (comprese la condizionalità macroeconomica e quella relativa allo stato di diritto) e da una maggiore centralizzazione nel processo decisionale all'interno della Commissione (Bachtler e Mendez 2020). Questi sviluppi hanno implicazioni per il rapporto tra l'UE e il livello di governance subnazionale. Oltre a sollevare questioni di delimitazione degli ambiti delle politiche comunitarie, con quello della politica di coesione che si è sempre più esteso oltre i suoi confini originali (Corti et al. 2024), l'evoluzione in corso crea una potenziale tensione tra la spinta della nuova UE verso la coerenza delle politiche e la tradizionale ricerca di maggiore autonomia da parte dei governi regionali. Questa tensione potrebbe aprire la strada al rafforzamento istituzionale dei governi nazionali a spese delle regioni (Piattoni 2010).

Le stesse pressioni sull'evoluzione della politica di coesione e sul ruolo dei governi subnazionali sono confermate e rafforzate dall'introduzione della RRF, anche alla luce delle dimensioni dello strumento, che supera significativamente, seppure su una base *una tantum*, quello del bilancio della politica di coesione. Se esiste un ampio grado di sovrapposizione tra gli obiettivi della RRF e gli obiettivi tematici della politica di coesione, la differenza principale sta nell'orientamento redistributivo: verso le regioni meno sviluppate nel caso della politica di coesione, verso i divari tra paesi nella convergenza dei redditi e nella resilienza economica nel caso della RRF.

Le differenze probabilmente più importanti riguardano il funzionamento e la governance (Zeitlin et al. 2023, Corti et al. 2024). La RRF enfatizza il

raggiungimento di una sequenza predefinita di traguardi materiali (*milestones* e *target*) per valutare il raggiungimento delle riforme e degli investimenti, sulla base del quale avviene l'erogazione i fondi. La politica di coesione si basa tradizionalmente su un approccio decentrato per la definizione di specifici programmi regionali, a loro volta suddivisi in progetti, finanziati attraverso un meccanismo di rimborso dei costi. Questa differenza ne comporta una corrispondente nella struttura di governance: il funzionamento della RRF segue un modello di governance *top-down*, in cui i piani presentati dagli Stati membri e valutati e approvati dalla Commissione svolgono un ruolo centrale; la politica di coesione segue un modello di governance multilivello, con una gestione condivisa tra la Commissione e gli Stati membri e un ruolo chiave per i governi subnazionali nella progettazione e attuazione diretta dei programmi.

Le tendenze preesistenti nella definizione della politica di coesione e nel processo decisionale della Commissione, insieme alle persistenti pressioni di bilancio, suggeriscono che le innovazioni della RRF troveranno probabilmente applicazione nella futura politica di coesione. Una conseguenza sarebbe un indebolimento del modello di governance multilivello, in particolare dell'autonomia delle autorità subnazionali nell'adattare i programmi alle loro esigenze specifiche. L'impatto sulle regioni potrebbe anche differire a seconda della loro diversa capacità di raggiungere i risultati desiderati dall'UE. Tutto questo richiede la ricerca di delicati compromessi tra centralizzazione e decentralizzazione, orientamento alla performance verificabile sulla base di traguardi materiali predefiniti e la possibilità di integrare elementi di flessibilità e apprendimento, priorità a livello UE ed esigenze locali.

3. Le politiche di bilancio

L'istituzione dell'Unione economica e monetaria (UEM) con il Trattato di Maastricht, pur non incidendo direttamente sull'allocazione dei poteri in materia di politiche di bilancio, ha comportato una maggiore rilevanza dell'interazione tra il processo decisionale dell'UE e le politiche di bilancio nazionali. Costituzionalmente, l'UEM ha lasciato intatta la sovranità fiscale degli Stati membri: l'insieme delle disposizioni del Trattato e di diritto derivato, collettivamente designate come regole fiscali dell'UE, operano attraverso procedure di sorveglianza e coordinamento piuttosto che di controllo diretto sulle decisioni di bilancio. Né l'UE né le autorità giudiziarie nazionali hanno il potere di far rispettare le regole fiscali europee prevalendo, se necessario, su disposizioni nazionali incoerenti (Pench 2024). Nonostante la sovranità fiscale rimanga indivisa nelle mani degli Stati membri, l'influenza dell'UE sulle politiche di bilancio nazionali è cresciuta in modo decisivo a seguito dell'istituzione dell'UEM: le regole fiscali dell'UE rappresentano un impegno da parte degli Stati membri ad attuare politiche di bilancio coordinate. Le indagini empiriche confermano che le regole fiscali dell'UE hanno alterato il comportamento fiscale dei governi, sebbene questo non si conformi necessariamente ai parametri numerici delle regole e con differenze rilevanti tra paesi (Arnold et al. 2022, Commissione Europea 2022).

L'esistenza di governi subnazionali dotati di diversi gradi di autonomia di bilancio crea un livello di ulteriore complicazione in merito all'effettivo equilibrio tra le norme a livello dell'UE e la sovranità fiscale nazionale. Il problema più evidente è che, poiché le regole fiscali sono dirette ai governi centrali nazionali ma il loro rispetto dipende dai risultati di bilancio a livello nazionale, emerge una potenziale asimmetria di responsabilità tra il livello

di governo centrale e quello subnazionale, dove quest'ultimo potrebbe non sentire la stessa pressione a comportarsi in modo coerente con le regole fiscali dell'UE (Balassone e Franco 1999, Balassone et al. 2002). La correzione di questa potenziale asimmetria richiede meccanismi di controllo sui governi subnazionali, che tuttavia possono creare tensioni con l'autonomia dei governi subnazionali protetta da disposizioni costituzionali nazionali e, più in generale, con la capacità dei governi subnazionali di rispondere adeguatamente ai bisogni (ad esempio, per gli investimenti) e alle condizioni economiche locali. In un sistema decentralizzato, meccanismi di coordinamento funzionanti richiedono tipicamente un accordo negoziato tra il governo centrale e quelli subnazionali, sostenuti da un mix di impegno politico e accordi giuridici formali (Di Bella et al. 2003).

Oltre al grado di autonomia formalmente concesso ai governi subnazionali dalle disposizioni costituzionali nazionali, il funzionamento dei meccanismi di coordinamento fiscale è influenzato dall'effettiva portata degli squilibri fiscali verticali e orizzontali all'interno di ciascun paese. L'esistenza di ampi squilibri verticali, che inducono i governi subnazionali a fare affidamento sui trasferimenti del governo centrale (compresi prestiti agevolati), tendono a ridurre la responsabilità e a creare fenomeni di azzardo morale, richiedendo meccanismi di controllo centrale più forti di quanto gli accordi formali in vigore possano contemplare. Ampi squilibri orizzontali tendono a richiedere meccanismi di perequazione fiscale, spesso formalmente organizzati su base verticale (cioè mediati dal governo centrale), richiedendo un approccio cooperativo che coinvolga negoziati tra i governi centrali e le regioni (Thöne 2024). In generale, i quadri basati su regole tendono ad essere meno efficaci in presenza di ampi squilibri, sia verticali che orizzontali (Balassone e Franco 1999).

Regole fiscali dell'UE rivolte ai governi nazionali, autonomia finanziaria dei governi subnazionali e squilibri fiscali all'interno dei paesi potrebbero quindi essere definiti come una "trinità impossibile". Ciò potrebbe essere alla base delle criticità emerse nei due più grandi Stati federali che hanno riformato i propri quadri fiscali nazionali per garantire una disciplina fiscale in linea (e oltre) con i requisiti delle regole fiscali dell'UE: la Germania e la Spagna.

Il "freno al debito" (*Schuldenbremse*) sancito dalla Costituzione tedesca richiede che sia il bilancio federale che quello delle regioni (*Laender*) siano strutturalmente in pareggio, in linea con le regole fiscali dell'UE (fino alla loro ultima riforma (2024)) e con il *Fiscal Compact* intergovernativo che rispecchia sostanzialmente tali regole: Ministero delle Finanze tedesco, 2022). Le regioni sono tenute a riflettere i requisiti del *Schuldenbremse* nelle rispettive costituzioni e leggi di bilancio, anche se con un certo margine di manovra circa la loro specificazione. Il monitoraggio dell'attuazione delle norme, compresa l'accertamento delle violazioni, viene esercitato congiuntamente dalle regioni e dal governo federale, sebbene le sanzioni per comportamenti in violazione siano effettivamente possibili solo per quelle regioni che ricevono assistenza finanziaria temporanea. Eventuali sanzioni imposte dall'UE per violazioni delle sue regole fiscali dovranno essere distribuite tra il governo federale e le regioni, riflettendo le rispettive responsabilità. Sebbene il sistema abbia assicurato una disciplina di bilancio complessiva, persistono dubbi sull'efficacia e sulla credibilità delle regole a livello regionale, a causa della mancanza di rigorosi meccanismi di applicazione e di una diffusa aspettativa di interventi di salvataggio delle regioni a rischio di dissesto alla luce dell'esperienza storica del "federalismo fiscale cooperativo" tedesco (Ciglia e Heinemann 2013, Gordon 2022).

Tutti i livelli di governo in Spagna sono tenuti a rispettare il principio costituzionale fondamentale della stabilità di bilancio. Ciò si traduce in limi-

ti quantitativi per i deficit di bilancio in termini strutturali e per la crescita della spesa pubblica. Gli obiettivi di bilancio sono proposti dal governo, previa consultazione delle regioni, e adottati dal Parlamento. Il monitoraggio dell'attuazione delle norme è affidato principalmente al governo, e il mancato rispetto innesca un meccanismo di correzione che comprende sanzioni finanziarie e restrizioni sulle operazioni di indebitamento, nonché la responsabilità finanziaria per eventuali sanzioni dell'UE (de Cos e Perez 2013). Il sistema è inteso a rispecchiare da vicino e superare in severità le regole fiscali dell'UE (fino all'ultima riforma delle regole UE 2024). L'esperienza mostra tuttavia il persistente mancato rispetto degli obiettivi da parte delle regioni e l'accumulo di debito regionale oltre al significativo indebitamento delle regioni nei confronti del governo centrale, che riflette una situazione di ampi squilibri verticali e (per alcune regioni) orizzontali (Gordo, 2024).

La recente riforma delle regole fiscali dell'UE dovrebbe favorire obiettivi di bilancio più razionali, per almeno due ragioni. Parametri numerici artificiali (a parte lo storico limite del deficit del 3% del PIL) sono stati in gran parte eliminati a favore di un percorso di aggiustamento a medio termine derivato dall'analisi della sostenibilità del debito. La sorveglianza è stata semplificata, poiché un unico indicatore osservabile, l'evoluzione della spesa primaria al netto delle misure discrezionali sulle entrate, sostituisce il mix preesistente di misure *ex ante* ed *ex post* (Pench 2024). Ciò potrebbe contribuire a razionalizzare i quadri fiscali nazionali, in linea con il contemporaneo emendamento della direttiva comunitaria sui requisiti dei quadri di bilancio negli Stati membri, compreso il rapporto tra governi centrali e subnazionali. Tuttavia, è probabile che persistano difficoltà nella definizione e nell'attuazione delle regole fiscali a livello nazionale, sia nel tradurre gli obiettivi fiscali nazionali in vincoli azionabili per i governi subnazionali (ad esempio, in termini di un in-

dicatore di spesa netta) sia, più fondamentalmente, derivanti dalla coesistenza del decentramento fiscale con ampi squilibri verticali e orizzontali.

Riferimenti bibliografici

- [1] Anderson, P. (1994). The invention of the region 1945-1990.
- [2] Arnold, M. N. G., Balakrishnan, M. R., Barkbu, M. B. B., Davoodi, M. H. R., Lagerborg, A., Lam, M. W. R., ... & Zettelmeyer, M. J. (2022). Reforming the EU fiscal framework: Strengthening the fiscal rules and institutions. International Monetary Fund.
- [3] Bachtler, J., & Mendez, C. (2020). Cohesion Policy. Policy-Making in the European Union, 232.
- [4] Balassone, F., & Franco, D. (1999). Fiscal Federalism and the Stability and Growth Pact: A difficult union. *Journal of Public Finance and Public Choice*, 17(2-3), 137-165.
- [5] Balassone, F., Franco, D., & Zotteri, S. (2003). Fiscal rules for sub-national governments: what lessons from EMU countries?
- [6] Boronska-Hryniewiecka, K. (2013). Subnational parliaments in EU policy control: explaining the variations across Europe.
- [7] Casula, M. (2024). How different multilevel and multi-actor arrangements impact policy implementation: Evidence from EU regional policy. *Territory, Politics, Governance*, 12(7), 1048-1072.
- [8] Ciaglia, S., & Heinemann, F. (2013). Debt rule federalism: The case of Germany. *Zeitschrift für Staats-und Europawissenschaften (ZSE)/Journal for Comparative Government and European Policy*, 570-602.
- [9] Corti, F., Pancotti, C., & Pedralli, M. (2024). The Recovery and Resilience Facility: key innovations and the interplay with Cohesion Policy. ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper, (24-

040).

- [10] de Cos, P. H., & Pérez, J. J. (2013). The new budgetary stability law. *Economic Bulletin*, (APR), 13-25.
- [11] Di Bella, M. G., Sanchez, M. T. D., Detragiache, M. E., Milesi-Ferretti, M. G., & Symansky, M. S. A. (2003). Rules-based fiscal policy in France, Germany, Italy, and Spain. *International Monetary Fund*.
- [12] Ehrlich, M. V. (2024). The importance of EU cohesion policy for economic growth and convergence. *ZEW-Centre for European Economic Research Discussion Paper*, (24-041).
- [13] European Commission (2020). Report on the application of Regulations (EU) No 1173/2011, 1174/2011, 1175/2011, 1176/2011, 1177/2011, 472/2013 and 473/2013 and Council Directive 2011/85/EU. Commission Staff Working Document at
- [14] Federal Ministry of Finance (2022), Germany's Federal Debt Rule (Debt Brake), at
- [15] Goldsmith, M. J. (2003). Variable geometry, multilevel governance: European integration and subnational government in the new millennium.
- [16] Gordo, E. (2024). Reforming the Spanish Fiscal Framework, mimeo.
- [17] Gordon, B. (2022). The constitutional boundaries of European fiscal federalism. Cambridge University Press.
- [18] Hernández de Cos, P., & Pérez, J. J. (2013). The new budgetary stability law. *Economic Bulletin/Banco de España*, 04/2013, p. 13-25.
- [19] Karayığit, M. T. (2016). The EU and Local governments. *Strategic Public Management Journal*, 2(4), 1-20.
- [20] Panara, C. (2016). The contribution of local and regional authorities to a 'good' system of governance within the EU. *Maastricht journal of European and comparative law*, 23(4), 611-639.
- [21] Pench, L. R. (2024). The new Stability and Growth Pact: innovation and continuity in the light of NextGenerationEU. In *Research Handbook on Post-Pandemic EU Economic Governance and NGEU Law* (pp. 299-327). Edward Elgar Publishing.

- [22] Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance: Conceptual, empirical, and normative challenges*. Oxford University Press, USA.
- [23] Redeker, N., Bischof, D. & Lang, V. (2024). *Fixing Cohesion; How to Refocus Regional Policies in the EU*, Policy Brief, Jacques Delors Center at .
- [24] Schakel, A. H. (2020). Multi-level governance in a 'Europe with the regions'. *The British Journal of Politics and International Relations*, 22(4), 767-775.
- [25] Skoutaris, N. (2012). *The role of sub-state entities in the EU decision-making processes: A comparative constitutional law approach*.
- [26] Thöne, M. (2024). *The fiscal architecture of the EU cohesion policy* (No. 24-038). ZEW Discussion Papers.
- [27] Van Nuffel, P. (2012). *Does EU decision-making take into account regional interests?*.
- [28] Weatherill, S. (2005). *The challenge of the regional dimension in the European Union*. In *The role of regions and sub-national actors in Europe* (pp. 1-31). Hart Publishing.
- [29] Zeitlin, J., Bokhorst, D. J., & Eihmanis, E. (2023). *Rethinking the governance and delivery of the Cohesion Policy Funds: is the Recovery and Resilience Facility (RRF) a model?*. European Commission.

Banche locali: quale spazio per la legislazione concorrente Stato-Regione?

Angelo Baglioni *

Sintesi

Alcune categorie di banche locali (tra cui BCC e casse di risparmio) rientrano tra le materie oggetto di legislazione concorrente. Tuttavia, esse sono diventate nel tempo banche come tutte le altre. Sono soggette alle regole internazionali e sono sottoposte alla vigilanza (diretta o indiretta) della BCE. La regolamentazione bancaria va verso una crescente uniformità e accentramento dei poteri di controllo. Un decentramento delle regole bancarie a livello regionale andrebbe nella direzione opposta e sarebbe anti-storico. Esso introdurrebbe conflitti tra diverse fonti normative e aumenterebbe i già elevati costi di compliance.

* Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano, angelo.baglioni@unicatt.it

Abstract - Local banks: which room for State-Regional concurrent legislation?

Some categories of local banks (including BCCs and savings banks) fall within the scope of concurrent legislation. However, over time they have become banks like any other. They are subject to international rules and are supervised (directly or indirectly) by the ECB. Banking regulation is moving towards increasing uniformity and centralisation of supervisory powers. A decentralisation of banking rules to the regional level would go in the opposite direction and would be anti-historical. It would introduce conflicts between different regulatory sources and increase the already high compliance costs.

JEL Classification: G28; H70.

Parole chiave: BCC; Casse di risparmio; Legislazione concorrente; Regione.

Keywords: BCC; Savings banks; Concurrent legislation; Regions.

1. Introduzione

Le banche locali, quali le casse di risparmio e le Banche di Credito Cooperativo (BCC - ex casse rurali), rientrano tra le materie oggetto di legislazione concorrente, secondo quanto previsto dal Titolo V della Costituzione. Questa base giuridica crea la possibilità per le Regioni di rivendicare il potere di legiferare su queste banche, per quanto di loro competenza. In questo senso si muove l'iniziativa avviata dalla Regione Veneto nel luglio 2024, in attuazione della Legge 86/2024, ora in fase di revisione dopo una sentenza della Corte Costituzionale.

Tuttavia, come si argomenterà in questo articolo, queste categorie di banche hanno in buona parte perso le loro caratteristiche storiche e sono diventate banche come tutte le altre, pur conservando alcune finalità mutualistiche e di stretto rapporto con il territorio di riferimento. Come tali, esse sono soggette alle regole bancarie stabilite in ambito internazionale e recepite nel nostro ordinamento. Esse sono sottoposte, direttamente o indirettamente, alla vigilanza esercitata dalla Banca Centrale Europea. In prospettiva, la tendenza della regolamentazione bancaria va nella direzione di una crescente uniformità di regole a livello europeo e di un accentramento dei poteri di controllo. Un eventuale decentramento delle regole bancarie a livello regionale, seppure parziale, andrebbe nella direzione opposta e sarebbe quindi anti-storico. Esso complicherebbe ulteriormente una regolamentazione bancaria che appare già assai complessa, introducendo possibili conflitti tra diverse fonti normative e accrescendo i costi di *compliance* per gli istituti di credito coinvolti.

2. Gli articoli 116-117 della Costituzione e l'iniziativa della Regione Veneto

L'art. 117 della Costituzione (Titolo V) recita quanto segue: “Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: ... casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.” Inoltre, l'art. 116 recita: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 ... possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata.” Per “altre regioni” si deve intendere quelle diverse da Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali. Tra le materie elencate all'art. 117 rientrano, appunto, le casse di risparmio e le altre banche di carattere locale già elencate.

Sulla base delle disposizioni contenute nel Titolo V della Costituzione, alcune regioni hanno chiesto al Governo di avviare la trattativa per l'attribuzione di maggiori competenze legislative. Si segnala in questo senso l'iniziativa della Regione Veneto, che nel luglio 2024 ha inviato al Ministro per gli Affari Regionali e le Autonomie una richiesta di avvio della trattativa, al fine di ottenere l'attribuzione alla Regione stessa di maggiori competenze in diverse materie, tra cui quella delle banche locali, proponendo quanto segue: “Al fine di promuovere lo sviluppo economico regionale e far fronte alle esigenze e

alle peculiarità del relativo sistema imprenditoriale, in armonia con la Costituzione, nel rispetto degli obblighi internazionali, la Regione Veneto ha la potestà di emanare norme legislative in relazione all'ordinamento delle casse di risparmio, delle casse rurali, delle aziende di credito a carattere regionale, nonché degli enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale". Al di là delle considerazioni che faremo nel seguito, preme dire subito che la richiesta appare piuttosto vaga. Essa fa riferimento genericamente all'*ordinamento* delle categorie di banche menzionate, senza specificare su quali aree si intenta intervenire, ad esempio: regole prudenziali, di *governance*, oppure relative alla tipologia e/o all'estensione geografica dell'attività, ecc.

3. Le BCC e la casse di risparmio: caratteristiche e regolamentazione

L'elenco contenuto nell'art. 117 della Costituzione e nella proposta della Regione Veneto include diversi tipi di istituzioni creditizie, piuttosto eterogenei tra di loro. Qui ci occuperemo dei due più rilevanti: le casse di risparmio e le casse rurali.

Le *casse di risparmio* avevano in origine (a partire dall'Ottocento) una duplice natura: quella creditizia e quella volta al sociale. Negli anni novanta del secolo scorso (in particolare per effetto della cosiddetta "legge Amato" del 1990) l'evoluzione normativa del settore ne rafforzò il carattere di imprese bancarie, trasformandole in società per azioni, mentre affidò il ruolo sociale alle Fondazioni di origine bancaria, che tuttora partecipano al capitale azionario delle casse di risparmio. Oggi le casse di risparmio sono società commerciali private, disciplinate dal Codice Civile e dalle norme in materia bancaria,

analogamente alle altre banche, pur mantenendo una spiccata vocazione territoriale: le piccole imprese industriali, artigiane e agricole presenti sul territorio in cui esse operano, nonché le famiglie, costituiscono la clientela privilegiata delle casse di risparmio. Sotto il profilo della vigilanza, esse sono sottoposte al controllo della Banca d'Italia in quanto istituzioni creditizie meno significative.¹

Le *casse rurali* sono cooperative di credito. Esse erano originariamente dedicate a fornire assistenza finanziaria alle aziende agricole; successivamente hanno esteso la loro attività anche alle piccole imprese, prevalentemente artigiane. Nel 1936 la legge bancaria impose a tutte le casse rurali di assumere la denominazione di *casse rurali e artigiane* (CRA). Nel 1993, con la modifica introdotta dal Testo Unico Bancario (TUB), esse assumono la denominazione di *banche di credito cooperativo* (BCC), peraltro mantenendo gli elementi originari, quali: il voto capitario, la mutualità, il radicamento sul territorio. Oggigiorno, le BCC possono operare sul mercato del credito come tutte le altre banche, essendo autorizzate ad offrire tutti i servizi e i prodotti bancari. Nel 2016, il credito cooperativo italiano è stato oggetto di una profonda riforma organizzativa, che ha introdotto per legge (D.L. n. 18/2016, convertito in legge dalla L. n. 49/2016) i *gruppi bancari cooperativi* (GBC) cui le BCC hanno l'obbligo di aderire, pur mantenendo i caratteri distintivi di banche locali cooperative: operatività territoriale definita, principio del voto capitario, obbligo di destinazione di almeno il 70% degli utili netti annuali a riserva.

I GBC presentano due caratteristiche fondamentali: 1) le partecipazioni azionarie detenute dalle BCC, aderenti ad un gruppo, nella capogruppo; 2) i poteri della capogruppo sulle BCC stesse. In base alla legge di riforma e alle successive Disposizioni di Vigilanza della Banca d'Italia, il GBC si caratterizza

1 Torneremo più oltre sulla distinzione tra istituzioni creditizie "significative" e "meno significative".

per un Contratto di coesione tra le banche partecipanti, che conferisce alla capogruppo da un lato poteri di direzione e controllo, dall'altro responsabilità per la stabilità, sana e prudente gestione del gruppo. Sotto il primo profilo, la capogruppo può: emanare disposizioni per le affiliate e verificare il rispetto delle sue disposizioni; adottare interventi correttivi e sanzioni (quali restrizioni alla operatività e, in extremis, esclusione dal Gruppo); nominare e revocare i componenti degli organi sociali; esercitare funzioni di controllo interno (*internal audit*); approvare operazioni strategiche (fusioni, acquisizioni, apertura di succursali, operatività all'estero). Sotto il secondo profilo, le responsabilità della capogruppo si articolano nei seguenti elementi: determinazione del profilo di rischio e dei metodi di misurazione del rischio; monitoraggio della rischiosità delle banche aderenti; emanazione di disposizioni per il rispetto dei requisiti prudenziali (capitale, liquidità, leva) e per assicurare il rispetto delle istruzioni di vigilanza; trasmissione di segnalazioni e informazioni all'autorità di vigilanza; predisposizione del bilancio consolidato. Questi principi rispondono a quelli più generali inerenti alla vigilanza su base consolidata dei gruppi bancari, i quali prevedono che l'autorità di vigilanza impartisca alla capogruppo disposizioni concernenti complessivamente il gruppo o sue componenti, e che la capogruppo a sua volta impartisca disposizioni alle componenti del gruppo per l'esecuzione delle istruzioni di vigilanza; le società del gruppo devono fornire dati e informazioni alla capogruppo, per consentire la vigilanza su base consolidata.

Sotto il profilo della vigilanza prudenziale, è bene ricordare che nell'area euro la responsabilità è attribuita dal 2014 al Meccanismo di Supervisione Unico (*Single Supervisory Mechanism* - SSM), composto dalla Banca Centrale Europea (BCE) e dalle autorità nazionali (*National Competent Authorities* - NCA).² Le decisioni della BCE, relative alla vigilanza prudenziale sul sistema

2 Per una trattazione più estesa della struttura e degli strumenti utilizzati dal SSM, rimando a un volume interamente dedicato a questo tema: Baglioni (2016).

bancario, sono prese dal Consiglio di vigilanza (*Supervisory Board*), composto da sei rappresentanti della BCE (tra cui il presidente e il vicepresidente) e da un rappresentante per ciascuna autorità nazionale. L'organizzazione dell'SM è basata sulla distinzione tra istituzioni creditizie “significative” e “meno significative”. Mentre le prime sono soggette alla “supervisione diretta” della BCE, le altre ricadono sotto la cosiddetta “supervisione indiretta”: le NCA esercitano la supervisione su queste istituzioni, pur applicando una metodologia comune sviluppata dalla BCE. Inoltre, la BCE può decidere in qualsiasi momento di assumere la supervisione diretta di un'istituzione meno significativa. Vi sono diversi criteri per stabilire se una banca è significativa, ma di fatto quello più rilevante è quello dimensionale.³ Sulla base di tali criteri, in un GBC la capogruppo è vigilata direttamente dalla BCE, mentre le singole BCC sono vigilate dalla Banca d'Italia.

A fianco del Gruppo, la regolamentazione europea⁴ riconosce l'*Institutional Protection Scheme* (IPS)⁵: un accordo contrattuale volto a proteggere le istituzioni aderenti, in particolare sotto i profili della liquidità e solvibilità. Le banche aderenti ad un IPS, pur restando indipendenti, si accordano per prestare garanzie reciproche di sostegno in caso di difficoltà. Al contrario di quanto accade in un Gruppo bancario consolidato, le istituzioni aderenti ad un IPS non sono sottoposte al controllo di una entità centrale e non sono necessariamente legate da partecipazioni proprietarie. Un IPS riconosciuto dalla BCE può usufruire di alcune agevolazioni nell'applicazione delle regole prudenziali. In particolare, può essere autorizzato ad applicare una pon-

3 Nella maggiore parte dei casi, i gruppi bancari classificati come significativi hanno un totale attivo che supera la soglia dei 30 miliardi di euro; in un numero minore di casi, essi hanno un totale attivo che supera la soglia del 20% del PIL del paese dove hanno sede. In ogni caso, le prime tre banche (per valore delle attività) di ogni paese membro dell'area euro sono considerate significative.

4 *Capital Requirement Regulation* (CRR, art. 113).

5 Fondo di Garanzia Istituzionale (FGI).

derazione nulla, nel calcolo dei requisiti patrimoniali, alle esposizioni verso controparti che siano membri dello stesso IPS (ad eccezione delle partecipazioni azionarie). Queste esposizioni possono anche essere esentate dai limiti di concentrazione, applicati alle grandi esposizioni.⁶ In Italia, l'iniziativa di istituire un Fondo di Garanzia Istituzionale, il cui statuto fu approvato dalla Banca d'Italia nel dicembre del 2011, rappresentava un segnale della capacità di auto-regolamentazione del sistema delle BCC, poi superato dalla riforma del 2016.⁷

L'attuazione della riforma ha portato alla costituzione di due GBC di livello nazionale (operativi dal 2019): uno facente capo ad ICCREA Banca (con sede a Roma), cui aderiscono oltre 117 BCC, l'altro facente capo a Cassa Centrale Banca (con sede a Trento), cui aderiscono 77 BCC. Le casse Raiffeisen hanno invece optato (beneficiando di norme emendative della riforma del 2016, varate dal Governo italiano nel 2018) per la costituzione di un IPS, in alternativa alla costituzione di un proprio GBC.

Per quanto riguarda la gestione delle crisi bancarie, com'è noto nella Unione Europea esse sono disciplinate dalla Direttiva sulla risoluzione (*Bank Recovery and Resolution Directive* - BRRD) in base alla quale una banca, che non sia più in grado di fare fronte alle sue obbligazioni o che abbia un patrimonio così basso da non potere continuare ad operare, può essere destinataria di specifici provvedimenti da parte dell'autorità di risoluzione. Per le banche significative, l'autorità di risoluzione è una istituzione europea: il *Single Resolution Board*; per le altre banche italiane è la Banca d'Italia. All'interno di questo quadro istituzionale, le regole che governano il GBC prevedono strumenti specifici per la gestione delle crisi: la garanzia in solido e la ricapitalizzazione.

6 Si veda Migliorelli (2018).

7 Si veda Azzi (2012).

La garanzia in solido è uno strumento di stabilità e di gestione di situazioni critiche, volta a evitare la risoluzione. Essa è limitata all'ammontare di patrimonio eccedente i requisiti patrimoniali obbligatori (*free capital*) e si suddivide in due elementi. 1) Garanzia esterna: tutte le BCC aderenti ad un GBC sono responsabili in solido verso i creditori di una BCC inadempiente. 2) Garanzia interna di sostegno finanziario reciproco, sia *ex ante* (le BCC collocano in via preventiva risorse presso la capogruppo) sia *ex post* (le BCC si impegnano a trasferire risorse alla capogruppo, in caso di necessità).

La ricapitalizzazione prevede che la capogruppo sottoscriva azioni di finanziamento emesse da una BCC in difficoltà. Le azioni di finanziamento, che entrano nel capitale primario (CET1) della BCC emittente, sono emesse per attuare il piano di risanamento (*recovery plan*) predisposto dalla banca. L'emissione di azioni di finanziamento può essere imposta in caso di intervento tempestivo (*early intervention*) della autorità di vigilanza.

4. Banche locali: quale spazio per una legislazione regionale?

Da quanto esposto finora, emerge con evidenza che le due categorie di banche locali considerate in questo articolo, le BCC (ex casse rurali) e le casse di risparmio, nonostante abbiano origini storiche particolari, legate al carattere mutualistico e allo stretto rapporto con il territorio e con particolari categorie produttive (quali gli agricoltori e gli artigiani), siano poi evolute col tempo, diventando banche autorizzate a svolgere tutte le attività che rientrano nella sfera delle banche commerciali. Qualcosa rimane del loro retaggio storico, soprattutto per quanto riguarda le BCC: voto capitaro, obbligo di destinazione

di una parte degli utili a riserva, rapporto con un'area geografica definita. Le casse di risparmio sono banche commerciali spa come tutte le altre. Questo implica che sia le BCC sia le casse di risparmio sono soggette alla disciplina che regola l'attività bancaria né più né meno delle altre banche italiane. Sono quindi soggette al TUB e alla regolamentazione europea, relativa ad esempio ai presidi prudenziali (capitale, liquidità, ecc.) e alla risoluzione di eventuali crisi (pur disponendo degli strumenti addizionali visti sopra). Nel caso delle BCC, le due capogruppo (ICCREA e Cassa Centrale Banca) sono addirittura sottoposte alla vigilanza diretta della BCE. Le altre BCC e le casse di risparmio sono vigilate dalla Banca d'Italia. Si noti che, dato il carattere estremamente articolato e per certi versi invasivo della regolamentazione bancaria, la Vigilanza incide in profondità sulla operatività delle banche, condizionandone non poco l'attività. Non solo, la Vigilanza è chiamata ad approvare tutte le operazioni straordinarie (fusioni, acquisizioni) che incidano sulla morfologia del sistema bancario, pur rispettando l'iniziativa imprenditoriale privata.

All'interno di questo quadro istituzionale, gli spazi per delegare alle Regioni anche solo in parte la legislazione su queste categorie di banche locali appare molto ristretto, se non nullo. Come già detto, le maglie del TUB e delle regole bancarie europee sono molto strette, e l'inserimento di un ulteriore strato di norme, di livello regionale, appare difficile e potenzialmente foriero di confusione e di conflitti tra i diversi livelli di fonti normative. Sarebbe una prospettiva presumibilmente osteggiata dai diretti interessati, le banche, che spesso lamentano l'eccesso di regole, la loro complessità e i costi di *compliance* che esse comportano.

La prospettiva di dotare le Regioni del potere di emanare norme in materia bancaria sembra problematica e contraria all'evoluzione di questo settore. Il cammino percorso finora va nella direzione di una sempre maggiore

uniformità delle regole bancarie, attraverso il recepimento nell'ordinamento europeo degli accordi internazionali ("accordi di Basilea") e, a valle, nell'ordinamento italiano delle regole europee. Nel dibattito di *policy* in quest'area, vi è un consenso pressoché unanime sulla necessità di portare a termine il processo di integrazione avviato con l'Unione bancaria europea, eliminando tutte le difformità ancora presenti tra le regole applicate dai paesi membri della UE e accentrando ulteriormente i poteri di controllo. Introdurre una potenziale frammentazione regolamentare tra le Regioni italiane andrebbe nella direzione opposta e sarebbe perciò anti-storico. Si introdurrebbero disparità di trattamento tra banche appartenenti alla stessa categoria di intermediari, ad esempio BCC o casse di risparmio, per il solo fatto di risiedere in due diverse Regioni. Sarebbe, questa, una evoluzione in forte contrasto con un principio base della regolamentazione finanziaria (e non solo): quello di realizzare un "terreno di gioco livellato" tra i diversi partecipanti al mercato (*levelling the playing field*).

Riferimenti bibliografici

- [1] Azzi A.: *Profili critici di rilievo per il Credito Cooperativo italiano*, audizione alla Camera dei Deputati del 16/7/2012.
- [2] Baglioni A. (2016): *The European Banking Union. A critical assessment*, Palgrave MacMillan.
- [3] Migliorelli M. (2018): *Cooperative banks and banking regulation in the EU: key elements*, in *New Cooperative Banking in Europe*.

La finanza locale decentrata nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia

Umberto Galmarini *

Riccardo Secomandi **

Sintesi

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario fa parte delle materie richieste dalle Regioni a statuto ordinario che reclamano il regionalismo differenziato. Questo contributo analizza in che modo le Regioni autonome della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia, e le Province autonome di Trento e di Bolzano, gestiscono la finanza locale e i tributi locali in base ai poteri loro attribuiti dai rispettivi statuti speciali. Si esaminano, in particolare, tre ambiti. Il primo è quello dell'imposizione locale sugli immobili, dove le Province di Trento e Bolzano e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno ciascuna sostituito l'IMU statale con un proprio tributo locale. Il secondo è quello dell'imposta di soggiorno, dove ciascuna Regione e Provincia autonoma, istituendo un proprio tributo sulle presenze turistiche, ha superato alcune delle criticità dell'imposta di soggiorno statale. Infine, il terzo ambito è quello della finanza locale, dove Regioni e Province autonome effettuano,

* Docente di scienza delle finanze presso l'Università dell'Insubria, umberto.galmarini@uninsubria.it

** Assegnista di ricerca presso l'Università di Ferrara e associate researcher presso l'Institut d'Economia de Barcelona (IEB), scmrctr@unife.it

ciascuna secondo propri criteri e meccanismi, il riparto dei trasferimenti per spese correnti e per spese di investimento dei propri comuni.

Abstract - Decentralized local finance in the Regions and Autonomous Provinces of Northern Italy

The coordination of public finance and the tax system is one of the subjects requested by ordinary-statute Regions advocating for differentiated regionalism. This paper analyzes how the autonomous Regions of Valle d'Aosta and Friuli-Venezia Giulia, as well as the autonomous Provinces of Trento and Bolzano, manage local public finance and local taxation based on the powers granted to them by their respective special statutes. Specifically, three topics are examined. The first concerns local property taxation, where the Provinces of Trento and Bolzano and the Region of Friuli-Venezia Giulia have each replaced the national IMU tax with their own local tax. The second topic is the tourist tax, where each autonomous Region and Province has introduced its own tax on tourist stays, addressing some of the drawbacks of the national tourist tax. Finally, the third topic is local public finance, where the autonomous Regions and Provinces allocate transfers for current and investment expenditures to their municipalities according to their own criteria and mechanisms.

JEL Classification: H77; H71; H73

Parole chiave: Federalismo differenziato; Coordinamento della finanza locale; Province e Regioni autonome; Imposte locali; Sistemi di trasferimenti agli enti locali.

Keywords: *Asymmetric federalism; Coordination of local public finance; Autonomous provinces and regions; Local taxes; Transfer systems to local governments.*

1. Introduzione

Nel lungo percorso verso il regionalismo differenziato intrapreso da Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, tra le materie incluse nelle cosiddette pre-intese del 2019 figura anche il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, ambito in cui potrebbe essere prevista l'attribuzione alle Regioni di un maggiore spazio di intervento in materia di finanza e tributi locali.

Questo contributo non intende suggerire quali competenze in materia di finanza locale dovrebbero essere trasferite dallo Stato alle Regioni, né come tali competenze, se trasferite, dovrebbero essere esercitate in un'ottica di buon governo.¹ Più semplicemente, l'obiettivo è illustrare come le Regioni e le Province autonome del Nord Italia esercitano i poteri loro attribuiti in materia di finanza locale dai rispettivi statuti speciali.²

Ci concentriamo su tre temi. Il primo riguarda l'imposizione sugli immobili, la principale fonte di entrate proprie dei comuni. Come illustrato nel paragrafo 2, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e le Province autonome di Trento e Bolzano hanno sostituito l'imposta municipale propria, regolata dalla legge statale, con un corrispondente tributo locale. Il secondo tema è l'imposta di soggiorno, esaminata nel paragrafo 3, poiché anche in questo caso – con l'aggiunta della Valle d'Aosta – ogni Regione e Provincia autonoma ha introdotto un proprio tributo locale in sostituzione di quello previsto dalla normativa statale.³ Infine, il terzo tema, trattato nel paragrafo 4, riguarda i

1 Per una sintesi delle motivazioni economiche del regionalismo differenziato si veda Congleton (2015).

2 Per una descrizione del finanziamento delle Province autonome e delle Regioni a statuto speciale si vedano Bordignon, Neri, Rizzo e Secomandi (2023) e Cerea (2013).

3 Gli statuti speciali prevedono che Regioni a statuto speciale e Province autonome possano istituire nuovi tributi locali anche in sostituzione di preesistenti tributi normati da legge statale, i quali in questo modo assumono lo stato di tributi propri ai sensi dell'art. 119 della Costituzione. Per contro, con la sentenza 296/2003 la Corte Costituzionale ha stabilito che nelle Regioni a statuto ordinario i tributi locali istituiti con legge statale non

trasferimenti ai comuni. Nei quattro territori considerati, infatti, è la Regione o la Provincia, e non lo Stato centrale, a gestire il sistema di trasferimenti agli enti locali.⁴

2 L'imposizione sugli immobili

A partire dal 1993, con l'istituzione dell'*imposta comunale sugli immobili* (ICI), l'imposizione sul possesso di immobili rappresenta la principale fonte di entrate proprie dei comuni.⁵ Dal 2012, con il decreto legislativo 6 dicembre 2011, n. 201, l'ICI è stata sostituita dall'*imposta municipale propria* (IMU). Un aspetto rilevante dell'IMU, rispetto all'ICI, è costituito dalla previsione di una riserva di gettito statale sul 50 per cento dell'IMU raccolta, ad aliquota base dello 0,76 per cento, sugli immobili classificati nella categoria catastale D (fabbricati destinati ad attività produttive e commerciali). Inizialmente applicata su tutto il territorio nazionale, a partire dal 2014 la Provincia autonoma di Bolzano ha sostituito l'IMU con l'*imposta municipale immobiliare* (IMI) e, un anno dopo, la Provincia autonoma di Trento con l'*imposta immobiliare semplice* (IMIS). Più recentemente, a partire dal 2023, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha rimpiazzato l'IMU con l'*imposta locale immobiliare autonoma* (ILIA). Attualmente l'IMU si applica perciò in tutti i comuni appartenenti alle Regioni a statuto ordinario e in quelli appartenenti alle

rientrano fra i tributi propri ai sensi dell'art. 119 della Costituzione; non avendo potestà legislativa su questi tributi, Regioni ed enti locali devono limitarsi ad applicarli nel rispetto della norma statale.

4 Fra i temi che invece non trattiamo, ricordiamo le politiche di incentivo alle gestioni associate di servizi di interesse sovracomunale o alle fusioni di comuni. Oppure la condivisione del rispetto dei vincoli di finanza pubblica a livello regionale; si vedano, ad esempio, le precedenti esperienze dei patti verticali e orizzontali istituiti per fronteggiare le rigidità del Patto di stabilità (Lattarulo, 2019).

5 Il gettito IMU per l'anno 2023 per i comuni italiani è pari a 16,53 miliardi di euro, pari al 47% della categoria di entrate denominata "imposte, tasse e proventi assimilati" (fonte BDAP).

Regioni a statuto speciale della Valle d'Aosta, della Sardegna e della Sicilia. Con l'esclusione della Valle d'Aosta, una quota del gettito IMU spettante ai comuni alimenta il fondo di solidarietà comunale di cui diamo conto nel paragrafo 4.1.

Dopo aver richiamato, nel paragrafo 2.1, gli aspetti salienti dell'IMU statale, il paragrafo 2.2 descrive le specificità delle imposte immobiliari applicate nelle Province di Trento e di Bolzano, e nella Regione Friuli-Venezia Giulia.

2.1. L'imposta municipale propria (IMU)

L'IMU è l'imposta comunale dovuta per il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. L'imposta è dovuta da tutti i proprietari o titolari di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie) dell'immobile o terreno. Sono soggetti passivi anche il concessionario, nel caso di concessione di aree demaniali, e il locatario, in caso di *leasing*. L'imposta non è quindi dovuta dall'occupante dell'immobile.

L'imposta si calcola applicando alla base imponibile l'aliquota fissata per la particolare fattispecie a cui il fabbricato, il terreno fabbricabile o il terreno agricolo appartengono. La base imponibile è costituita dal valore dell'immobile/terreno e la sua determinazione varia in base alla tipologia di immobile/terreno. Per i fabbricati iscritti in catasto, da cui deriva la maggior parte del gettito IMU, il valore dell'immobile si determina applicando all'ammontare della rendita catastale (rivalutata del 5%) un moltiplicatore che varia in base alla tipologia di immobile.⁶

6 Il moltiplicatore è pari a 160 per abitazioni, magazzini, box auto e tettoie, 140 per edifici pubblici, laboratori, palestre e stabilimenti balneari, 80 per uffici, studi privati, istituti di credito e assicurazioni; 65 per i fabbricati destinati ad attività produttive e agricole (tranne istituti di credito e assicurazioni) e, infine, 55 per negozi e

Le aliquote vigenti (legge 27 dicembre 2019, n. 160) sono riportate nella Tabella 1. Per ciascuna tipologia di immobile, la legge nazionale fissa un'aliquota base che il comune può ridurre o aumentare; inoltre, sempre la legge nazionale fissa le aliquote minime e massime che ciascun comune può applicare.

Tabella 1 **Aliquote percentuali IMU per tipologia di immobile**

Tipologia di immobile	Aliquota base	Aliquota minima	Aliquota massima
Abitazioni principali categorie A/1, A/8, A/9	0,50	0,00	0,60
Fabbricati del gruppo catastale D	0,86	0,76	1,06
Fabbricati rurali ad uso strumentale	0,10	0,00	0,10
Altri fabbricati	0,86	0,00	1,06
Aree fabbricabili	0,86	0,00	1,06
Terreni agricoli	0,76	0,00	1,06

Ricordiamo che dal 2013 sono esenti dall'IMU le abitazioni principali, tranne quelle classificate nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (ville) e A/9 (castelli e palazzi eminenti), cioè i fabbricati ad uso abitativo cosiddetti *di lusso*. Sostanzialmente, costituisce *abitazione principale* l'unità immobiliare in cui il soggetto passivo e i componenti del suo nucleo familiare risiedono e dimorano abitualmente.⁷ Per i fabbricati di categoria A/1, A/8 e A/9 utilizzati come abitazione principale è prevista una detrazione di 200 euro. Altra fattispecie cui si applica l'esenzione dal pagamento dell'IMU è quella dei terreni agricoli posseduti e condotti da coltivatori diretti e

botteghe.

7 La legge prevede alcune fattispecie assimilate all'abitazione principale, come le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà, le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa destinate a studenti universitari, i fabbricati di civile abitazione destinati ad alloggi sociali, e altre ancora.

imprenditori agricoli professionali. Fra le riduzioni di imposta più rilevanti vi è quella del 50% della base imponibile per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati e per le abitazioni concesse in comodato d'uso gratuito.

2.2. L'imposta sugli immobili nelle Province autonome e in Friuli-Venezia Giulia

Dal 2023 nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si applica l'*imposta locale immobiliare autonoma* (ILIA), istituita con la legge regionale 14 novembre 2022, n. 17. Nella Provincia autonoma di Trento si applica dal 2015 l'*imposta immobiliare semplice* (IMIS), istituita con la legge provinciale 30 dicembre 2014, n. 14. Infine, dal 2014 i comuni appartenenti alla Provincia autonoma di Bolzano applicano l'*imposta municipale immobiliare* (IMI), istituita con la legge provinciale 23 aprile 2014, n. 3.

In tutti e tre i casi, presupposto d'imposta, soggetti passivi e basi imponibili sono sostanzialmente gli stessi dell'IMU, come definita a livello nazionale. Le due province autonome e la Regione Friuli-Venezia Giulia hanno invece adottato, in varia misura, scelte specifiche per quanto riguarda le aliquote, le tipologie di immobili assoggettati all'imposta e il regime di tassazione sull'abitazione principale.

Le aliquote previste dall'ILIA friulana sono sostanzialmente le stesse dell'IMU riportate in Tabella 1, con l'eccezione dei fabbricati del gruppo catastale D, per i quali l'aliquota massima è allo 0,86 per cento invece che all'1,06 per cento. Il regime di tassazione dell'abitazione principale è lo stesso dell'IMU ma è prevista una nuova fattispecie di immobile, quella del "primo fabbricato

ad uso abitativo”, nella sostanza una prima “seconda casa”. Per queste prime “seconde case” l’aliquota base è allo 0,70 percento (minima zero, massima 0,70), inferiore all’aliquota base dello 0,86 percento (minima zero, massima 1,06) applicabile agli altri fabbricati ad uso abitativo. Nella sostanza, un contribuente che possiede, ad esempio, tre immobili destinati ad uso abitativo, se ne vede tassare uno come abitazione principale (esente, salvo si tratti di abitazione di lusso), uno come prima “seconda casa” (beneficiando di un’aliquota agevolata), e il terzo come abitazione tenuta a disposizione (assoggettato all’aliquota ordinaria).

A differenza dell’IMU, l’IMI altoatesina assoggetta a tassazione tutte le abitazioni principali, con aliquota unica dello 0,40 percento, concedendo però una generosa detrazione pari all’imposta dovuta per un’abitazione ubicata nello stesso comune di categoria catastale A/2, classe 1, di dieci vani, maggiorata del 30 percento (per l’IMU, lo ricordiamo, la detrazione è in somma fissa, 200 euro). La detrazione fruibile va da un minimo di 520 ad un massimo di 1.080 euro, a seconda del comune in cui è ubicata l’abitazione. Con livelli di detrazione così elevati, la maggior parte delle abitazioni principali risulta di fatto esente da imposta. Inoltre, la legge prevede che il comune possa disporre di elevare l’importo della detrazione fino a concorrenza dell’imposta dovuta.

La struttura delle aliquote dell’IMI altoatesina è molto peculiare. La legge provinciale fissa innanzitutto le aliquote ordinarie: aliquota base allo 0,76 percento, minima 0,26 percento, massima 1,56 percento. Vi è poi un lungo elenco di fattispecie per l’applicazione di aliquote ridotte, dando al contempo dei margini di autonomia ai comuni. Ad esempio, oltre all’aliquota ridotta allo 0,40 percento per l’abitazione principale è prevista un’aliquota ridotta dello 0,56 percento per negozi, botteghe, laboratori, e per i fabbricati utilizzati ad uso agrituristico. È prevista un’aliquota ridotta dello 0,20 percento per i fab-

bricati rurali destinati ad abitazione dei dipendenti o ad ufficio dell'azienda agricola. Stessa aliquota ridotta è prevista per gli immobili posseduti da istituzioni scolastiche paritarie o da organizzazioni non lucrative di utilità sociale.

Vi è un altro aspetto interessante dell'imposta altoatesina, che affronta la questione del possibile conflitto fra esigenze abitative dei residenti e sviluppo turistico. Da un lato, la norma provinciale dà facoltà ai comuni di prevedere riduzioni di aliquota per le abitazioni locate in base a un contratto di locazione registrato, a condizione che il locatario vi abbia stabilito la propria residenza e dimora abituale. Dall'altro, distinguendo fra comuni "con esigenza abitativa" e comuni "senza esigenza abitativa", la legge regola in modo puntuale la tassazione degli immobili cosiddetti tenuti a disposizione, cioè non locati in via continuativa a residenti ma utilizzati come seconda casa o destinati a locazioni brevi a turisti. Nei comuni con esigenza abitativa, alle abitazioni tenute a disposizione si applica un'aliquota maggiorata del 2,50 per cento, aumentabile dai comuni fino al 3,50 per cento.⁸ Nei comuni senza esigenza abitativa, sulle abitazioni locate a residenti si deve applicare un'aliquota ridotta di almeno 0,2 punti percentuali rispetto all'aliquota ordinaria stabilita dagli stessi comuni oppure, in alternativa, applicare un'aliquota maggiorata per le abitazioni tenute a disposizione. È evidente la volontà politica di utilizzare l'imposta sugli immobili per evitare che, nel territorio a più elevata densità turistica del paese, il mercato delle locazioni brevi a fini turistici spiazzi completamente il mercato delle locazioni per i residenti.⁹

L'IMIS trentina prevede invece un regime per l'abitazione principale intermedio fra quelli previsti dall'IMU statale e dall'IMI altoatesina. Sono esenti le

8 Allo stesso tempo, l'aliquota ridotta sulle abitazioni locate a residenti, di cui si è detto sopra, è ulteriormente ridotta di 0,1 punti percentuali.

9 A ciò si aggiunge la disposizione che impone, nei comuni con esigenza abitativa, l'applicazione di un'aliquota maggiorata del 2,50 per cento, aumentabile dai comuni fino al 3,50 per cento, sulle aree edificabili.

abitazioni principali tranne quelle di categoria A/1, A/8 e A/9, per le quali è prevista un'aliquota unica dello 0,35 percento con detrazione pari all'imposta dovuta per un'abitazione ubicata nello stesso comune di categoria catastale A/2 di vani 5,5, con rendita maggiorata del 30 percento. In questo caso, a seconda del comune in cui è ubicata l'abitazione, la detrazione va da un minimo di 196 ad un massimo di 630 euro.

Un'ulteriore specificità dell'IMIS trentina riguarda i livelli delle aliquote massime su alcune tipologie di fabbricati, più elevati rispetto a quelli previsti dall'IMU statale. Per i fabbricati di categoria D, per gli altri fabbricati e per le aree fabbricabili, l'aliquota massima è pari all'1,31 percento, a fronte dello 0,86 percento dell'IMU. Su queste categorie di fabbricati i comuni trentini possono anche deliberare aliquote differenziate sulle varie classi di immobili.

Da ultimo, si registra che, a partire dal 2018, la Provincia autonoma di Trento ha varato delle misure tributarie di sostegno alle attività economiche, nella forma di agevolazioni di aliquote e deduzioni IMIS. Per far fronte al minor gettito derivante da queste esenzioni e agevolazioni la Provincia destina una quota dei trasferimenti correnti ai comuni (descritti nel paragrafo 4.2.2) sotto forma di trasferimento compensativo per queste minori entrate.

3. L'imposta di soggiorno

Nell'ordinamento tributario italiano, l'imposta di soggiorno è, in termini di gettito, un piccolo tributo locale: nel 2023 ha fruttato ai comuni circa 900 milioni di euro, pari a circa il 2 percento delle entrate correnti di natura tributaria e perequativa dei comuni italiani. Essa costituisce tuttavia un *case*

study interessante ai fini del tema qui trattato, perché mette in luce alcuni dei possibili effetti derivanti dal trasferimento di competenze in materia di tributi locali dal centro alla periferia.

3.1. La normativa statale sull'imposta di soggiorno

Istituita come *tassa* di soggiorno nel 1910, riformata come *imposta* nel 1938 e soppressa nel 1989, l'imposta di soggiorno è stata reintrodotta nella sua forma vigente nel 2011 con l'articolo 4 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, come parte delle disposizioni in materia di federalismo fiscale. Gli aspetti che qui interessano della normativa statale sono tre, tutti contenuti nel comma 1 del citato articolo 4 del decreto legislativo.

Primo, non tutti i comuni possono applicare l'imposta di soggiorno, e quelli che possono non sono obbligati a farlo. Ne hanno facoltà i comuni capoluogo di provincia e le unioni di comuni mentre per gli altri comuni sono le Regioni, ciascuna secondo propri criteri, che hanno il compito di stilare gli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte che possono applicare l'imposta.

Secondo, l'imposta, che è a carico dei turisti che alloggiano nelle strutture ricettive, deve essere applicata secondo criteri di gradualità in proporzione al prezzo del pernottamento, senza però superare il limite massimo di 5 euro a persona per notte di soggiorno. La legge di bilancio 2023 ha innalzato il limite a 10 euro ma solo per i comuni capoluogo di provincia le cui presenze turistiche superano di almeno 20 volte il numero dei residenti.¹⁰

10 Il limite di 10 euro è lo stesso da sempre vigente per Roma Capitale, che rappresenta un caso a parte in quanto applica un *contributo* di soggiorno istituito un anno prima dell'imposta di soggiorno, nel 2010. Si ricorda anche che la legge di bilancio 2024 ha innalzato il limite massimo dell'imposta di soggiorno di ulteriori due euro, ma

Terzo, l'imposta di soggiorno è un'imposta di scopo, dal momento che è previsto un vincolo di destinazione del gettito. In particolare, il gettito è destinato a finanziare interventi in materia di turismo, ivi compresi quelli a sostegno delle strutture ricettive, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali e ambientali locali e dei relativi servizi pubblici locali, nonché (nuova categoria di destinazione introdotta dalla legge di bilancio 2024) i costi relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

Vi è infine un ulteriore aspetto che qui interessa ma che non riguarda la struttura dell'imposta. Si tratta del fatto che, contrariamente a quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 4, all'entrata in vigore del decreto legislativo non ha fatto seguito l'adozione del regolamento che avrebbe dovuto dettare la disciplina generale dell'imposta di soggiorno. Nel caso di mancata emanazione del regolamento i comuni possono comunque applicare l'imposta con "facoltà di disporre ulteriori modalità applicative del tributo, nonché di prevedere esenzioni e riduzioni per particolari fattispecie o per determinati periodi di tempo". Il risultato è stato che i comuni si sono trovati nella situazione, probabilmente felice dal loro punto di vista, di poter applicare l'imposta con amplissimi margini di manovra, avendo come unico limite espressamente previsto quello di non superare i 5 euro a persona per notte di soggiorno.

3.2. L'imposta nelle Regioni a statuto ordinario in assenza di un regolamento

In assenza di un regolamento attuativo, l'adozione dell'imposta di soggiorno da parte dei comuni ha creato una situazione in cui l'imposta risulta applicata con modalità molto diverse da un comune all'altro. Queste differenze

solo per il 2025, in modo da permettere ai comuni di finanziare interventi straordinari legati all'anno giubilare.

riguardano sia il “modello” impositivo adottato, sia le categorie di esenzioni previste.

Il modello impositivo ampiamente prevalente è quello dell'imposta specifica, con base imponibile espressa dal numero di pernottamenti a persona e aliquota (o tariffa, come è più comunemente denominata nelle delibere comunali) espressa in euro a notte. La gradualità dell'imposta in proporzione al prezzo, come stabilito dalla norma, è perciò ottenuta in modo indiretto modulando le tariffe in funzione della categoria (alberghi, agriturismi, B&B, locazioni brevi, ecc.) e della classificazione delle strutture ricettive (ad esempio: il numero di stelle per gli alberghi). Vi sono però comuni, come quello della Spezia, che applicano una tariffa unica per tutte le categorie di strutture e indipendentemente dalla loro classificazione. Un diverso modello impositivo è quello applicato ad esempio dal comune di Bologna, che prevede tariffe in euro a persona a notte modulate per fasce di prezzo del pernottamento (il costo della camera a persona). Vi è infine il modello dell'imposta *ad valorem*, adottato ad esempio dal comune di Bergamo, in base al quale l'imposta dovuta si ottiene applicando un'aliquota percentuale al prezzo (al netto di IVA) del costo del pernottamento a persona, fermo restando il limite massimo dei 5 euro a persona.¹¹

Si riscontrano marcate differenze anche rispetto ad altre dimensioni dell'imposta di soggiorno. Fra queste, ve ne sono alcune che possono trovare giustificazione nelle diverse caratteristiche dei flussi turistici che interessano le varie destinazioni, come la scelta relativa al numero massimo di giorni di

11 È evidente che il modello dell'imposta *ad valorem*, graduando in modo diretto l'imposta al prezzo, è quello che meglio interpreta lo spirito della norma. Due sono le possibili ragioni per cui la maggior parte dei comuni impiega il modello dell'imposta specifica. La prima è che il decreto-legge del 2010 stabilisce, per il comune di Roma, che il contributo di soggiorno debba essere applicato secondo criteri di gradualità in proporzione alla classificazione delle strutture ricettive. La seconda è che risulta più semplice e trasparente applicare una tariffa in euro a persona per notte di soggiorno rispetto ad applicare una percentuale al prezzo a persona (che, salvo il caso di un unico ospite, non è il prezzo della camera) al netto dell'Iva.

permanenza consecutivi soggetti all'imposta (ad esempio: 3 giorni a Cesena, 4 a Como e Catania, 5 a Bologna, 7 a Firenze, 14 a Napoli), oppure la scelta di applicare l'imposta solo in alcuni periodi dell'anno o con aliquote differenziate in alta e bassa stagione. Vi sono per contro differenze che determinano una violazione del principio di equità orizzontale, come quelle relative alla soglia d'età per l'esenzione dei minori: mentre alcuni comuni esentano tutti i minori di 18 anni, altri limitano l'esenzione agli under 14, mentre altri ancora fissano la soglia a 10, 12 o 16 anni, solo per fare alcuni esempi. I comuni hanno anche ampio margine di manovra nello stabilire quali categorie di soggetti sono esenti dal pagamento dell'imposta. Per citare le categorie più diffuse: persone con disabilità, richiedenti protezione internazionale, familiari di pazienti ricoverati in strutture ospedaliere, forze dell'ordine e di protezione civile nell'esercizio delle loro funzioni, accompagnatori turistici.

L'assenza di un regolamento attuativo ha lasciato anche alle Regioni ampia autonomia nella stesura degli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte che stabiliscono quali sono i comuni che hanno facoltà di applicare l'imposta di soggiorno. Alcune Regioni hanno inizialmente utilizzato, nel 2011, il medesimo elenco redatto in applicazione del cosiddetto *decreto Bersani* (d.l. 31 marzo 1998, n.114), ampliandolo nel corso degli anni per permettere anche ad altri comuni di applicare l'imposta di soggiorno. La Regione Marche ha invece optato da subito per includere tutti i comuni nell'elenco regionale delle città turistiche o città d'arte. A partire dal 2018, anche la Lombardia ha esteso la facoltà di applicare l'imposta di soggiorno a tutti i comuni. A causa di queste difformità nei criteri sottesi agli elenchi regionali, a tutt'oggi è ancora possibile che due comuni simili per domanda e offerta turistica, ma appartenenti a Regioni diverse, possano trovarsi nella situazione in cui uno può applicare l'imposta mentre l'altro non può.

L'assenza di un regolamento attuativo ha infine reso impossibile un monitoraggio effettivo del rispetto del vincolo di destinazione del gettito. Seppure in diverse sentenze la Corte dei conti ha ribadito che il gettito dell'imposta non può essere utilizzato per finalità diverse da quelle previste dalla legge, in assenza di norme specifiche di rendicontazione, i comuni hanno margini di manovra per eludere il vincolo di destinazione. Vi sono tuttavia anche comuni che, seguendo una buona pratica di trasparenza nelle decisioni di spesa, allegano alla relazione di bilancio un resoconto dettagliato degli interventi finanziati con il gettito dell'imposta di soggiorno.

3.3. L'imposta di soggiorno nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia

Esercitando il potere loro attribuito dai rispettivi statuti speciali in materia tributaria, le Regioni e Province autonome del Nord Italia hanno disciplinato con proprie norme l'imposta di soggiorno. La prima in ordine di tempo è stata la Provincia autonoma di Bolzano, con la legge provinciale 16 maggio 2012, n. 9, che ha introdotto l'imposta comunale di soggiorno a partire dal 2014. La seconda è stata la Provincia autonoma di Trento, che ha istituito nel 2015 l'imposta provinciale di soggiorno, in seguito riformata e attualmente normata dalla legge provinciale 12 agosto 2020, n. 8. La terza è stata la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, con la legge regionale 17 luglio 2015, n. 18, applicata a partire dal 2018. Recentemente, a partire dal mese di maggio 2024, anche la Regione autonoma Valle d'Aosta, con la legge regionale 18 luglio 2023, n. 10, applica la sua imposta di soggiorno.

Due sono gli elementi che accomunano i provvedimenti citati. Il primo è che la legge regionale o provinciale norma in maniera più dettagliata, rispetto alla legge statale, alcuni elementi dell'imposta di soggiorno, come le categorie e le classificazioni delle strutture ricettive, il modello di imposta e le aliquote e le categorie di soggetti che beneficiano di esenzioni o riduzioni di imposta. Il secondo è che la legge istitutiva del tributo è stata sempre accompagnata da un regolamento attuativo.¹² I singoli provvedimenti presentano però anche importanti differenze, che ora passiamo in rassegna.

La Provincia autonoma di Trento, istituendo l'imposta *provinciale* di soggiorno, ha di fatto tolto ai comuni la titolarità dell'imposta accentrandola in capo alla Provincia. L'imposta è infatti dovuta alla Provincia la quale ha affidato tutte le fasi di gestione del tributo alla società *in-house* Trentino Riscossioni Spa. La Provincia trasferisce a ciascun comune solo il 50% del gettito raccolto nel suo territorio sui turisti che pernottano in alloggi in locazione gestiti in forma non imprenditoriale (i cosiddetti affitti brevi intermediati anche su piattaforme online tipo Airbnb). L'imposta è perciò applicata in modo uniforme su tutto il territorio provinciale, in forma di imposta specifica, con tariffe che vanno da un minimo di un euro fino ad un massimo di tre a persona per pernottamento, in funzione della categoria e della classificazione della struttura ricettiva, e fino ad un massimo di dieci pernottamenti consecutivi. Oltre ai minori di età inferiore ai 14 anni, l'esenzione dal pagamento dell'imposta si applica alle categorie di soggetti già illustrate nel paragrafo precedente.

Un aspetto importante dell'imposta provinciale di soggiorno trentina è il suo inquadramento organico nella legge provinciale 12 agosto 2020, n. 8,

12 I regolamenti attuativi sono: per la provincia autonoma di Bolzano il Decreto del Presidente della Provincia 1 febbraio 2013, n. 4; per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia il Decreto del Presidente della Regione 23 ottobre 2017, n. 0244; per la Provincia autonoma di Trento il Decreto del Presidente della Provincia 3 dicembre 2020, n. 15-28; per la Regione autonoma Valle d'Aosta la Deliberazione della Giunta regionale 25 novembre 2024 n. 1534.

che disciplina la promozione turistica provinciale. Il provvedimento istituisce l'imposta provinciale di soggiorno quale strumento per il finanziamento del sistema di promozione turistica e definisce i criteri di riparto del gettito di questa imposta fra i soggetti titolari delle attività di promozione turistica. Attribuendo il gettito dell'imposta di soggiorno a questi soggetti, la legge provinciale di fatto ne vincola all'origine la destinazione ad interventi a favore dello sviluppo turistico del territorio.

In base alla legge provinciale, tutti i comuni della Provincia autonoma di Bolzano devono applicare l'imposta comunale di soggiorno, che è formulata come imposta specifica. Per il 2024, il regolamento provinciale ha fissato tariffe che vanno da un minimo di 1,50 euro sino ad un massimo di 2,50 euro, a seconda della categoria e della classificazione delle strutture ricettive. Non è previsto un limite massimo di pernottamenti assoggettati all'imposta. Anche la Provincia di Bolzano concede l'esenzione ai minori di età inferiore ai 14 anni, ma la lista degli altri soggetti esenti dal pagamento dell'imposta è più limitata rispetto alla Provincia di Trento.

A differenza della provincia di Trento, nella provincia di Bolzano i comuni hanno la titolarità dell'imposta e dispongono della potestà di disciplinare con regolamento la misura dell'imposta, le modalità di versamento e il procedimento di controllo. Tuttavia, il loro margine di autonomia è limitato perché il gettito raccolto applicando le tariffe stabilite dal regolamento provinciale è assegnato in misura pari al 30 per cento all'azienda speciale Innovation Development Marketing Südtirol/Alto Adige (l'ente provinciale competente per la promozione turistica), e in misura pari al 60 per cento alle organizzazioni turistiche accreditate. Solo il 10 per cento del gettito è trattenuto dai comuni sotto il vincolo di destinazione al finanziamento di servizi e infrastrutture rilevanti per il turismo, nonché alla copertura dei costi di amministrazione

dell'imposta. L'unico spazio di autonomia per i comuni consiste nella possibilità di incrementare le tariffe rispetto a quelle fissate dal regolamento provinciale e di trattenere il conseguente gettito incrementale. Ma a tre condizioni. La prima è che la delibera di aumento delle tariffe avvenga d'intesa con l'organizzazione turistica territorialmente competente. La seconda è che il gettito aggiuntivo sia destinato al finanziamento di servizi e infrastrutture rilevanti per il turismo. La terza è che l'incremento delle tariffe sia applicato a tutte le categorie di strutture ricettive o nella stessa misura assoluta (stesso importo in euro) oppure nella stessa misura proporzionale (stesso incremento percentuale).

Un aspetto interessante della norma altoatesina riguarda le risorse attribuite alle organizzazioni turistiche accreditate. Il regolamento stabilisce che per incassare l'intera quota spettante le suddette organizzazioni devono essere in grado di autofinanziare la propria attività raccogliendo contributi dai propri associati (gli operatori dei settori economici che traggono profitto dal turismo) in misura pari ad almeno 45 centesimi di euro per presenza turistica. In caso di parziale o mancato raggiungimento della quota di autofinanziamento stabilita, la Provincia provvede a decurtare parte della quota di gettito spettante in misura tanto più ampia quanto più basso è il livello di autofinanziamento. In altri termini, la Provincia finanzia le organizzazioni turistiche con il gettito dell'imposta comunale di soggiorno utilizzando un meccanismo di cofinanziamento premiante che incentiva le organizzazioni ad autofinanziarsi.¹³

In forza della legge regionale, anche tutti i comuni della Regione autonoma Valle d'Aosta devono applicare l'imposta di soggiorno, la cui titolarità

13 Qualora l'autofinanziamento complessivo delle organizzazioni turistiche non raggiunga, su base annua, almeno la soglia di 18 milioni di euro, la Provincia ha facoltà di istituire un ulteriore tributo, l'*imposta provinciale sul turismo*, a carico degli operatori economici associati alle organizzazioni turistiche. Non risulta che la Giunta provinciale abbia mai dovuto ricorrere all'imposta provinciale di soggiorno per forzare un minimo livello di autofinanziamento da parte delle organizzazioni turistiche territoriali.

rimane però in capo ai comuni. La legge regionale stabilisce che le tariffe debbano essere comprese fra un minimo 0,50 euro e un massimo 5 euro, per un numero massimo di sette giorni consecutivi di soggiorno, e prevede tre modalità di graduazione delle tariffe. Per gli esercizi alberghieri, le tariffe sono modulate in base al classico criterio che prende a riferimento la classificazione delle strutture in base al numero di stelle. Per alcune tipologie di strutture extra-alberghiere, inclusi gli agriturismo, le tariffe sono modulate per scaglioni di prezzo *medio* del pernottamento a persona. Il riferimento al prezzo medio a persona praticato dalla struttura su base annua implica una procedura per il calcolo del prezzo medio piuttosto articolata. Per gli alloggi ad uso turistico in locazione, l'imposta è in misura fissa ma differenziata in base alla classificazione del comune in cui è ubicato l'alloggio (i comuni sono classificati in quattro fasce in base al livello di vocazione turistica). Infine, per le case per ferie autogestite e gli autocaravan, è prevista una tariffa fissa unica, senza alcuna differenziazione né in base alla classificazione né in base all'ubicazione.

L'imposta di soggiorno valdostana è fortemente accentrata: i comuni sono obbligati ad applicare le tariffe minime fissate con delibera della Giunta regionale, nonché le esenzioni e le riduzioni previste dalla legge regionale. Tuttavia, i comuni hanno anche dei margini di manovra. Sulle tariffe, perché hanno facoltà di aumentare le tariffe minime fino ad un massimo del 50 per cento (fermo restando il limite massimo dei 5 euro a persona per notte di soggiorno). E sulla destinazione del gettito, purché gli interventi rientrino nell'ambito delle categorie previste dalla legge regionale: interventi promozionali o eventi di attrazione turistica, investimenti per migliorare l'immagine e la qualità dell'accoglienza turistica, progetti di sviluppo degli itinerari turistici e della mobilità turistica, progetti a favore delle reti di operatori turistici. Dal punto di vista di trasparenza nell'utilizzo del gettito, la legge regionale invita i

comuni a provvedere a consultazioni preventive con le associazioni dei gestori delle strutture ricettive e a trasmettere al Consorzio degli Enti Locali della Valle d'Aosta una relazione illustrativa sull'utilizzo del gettito.

Anche la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha normato l'imposta di soggiorno con legge regionale, superando quindi la norma statale. Tuttavia, l'impianto giuridico dell'imposta di soggiorno friulana è quello che meno si discosta, rispetto ai tre casi esaminati sopra, da quello statale. L'imposta può essere istituita, ma non vi è obbligo, solo dai comuni con popolazione superiore a 30.000 abitanti (superano la soglia solo i quattro capoluoghi di provincia e il comune di Monfalcone), dai comuni classificati come turistici (popolazione superiore a 5.000 abitanti e almeno 100 presenze turistiche per abitante: circa 25 comuni), e infine dalle Unioni territoriali intercomunali. I comuni che nel 2024 hanno applicato l'imposta sono solo 14. La Regione lascia ai comuni un discreto margine di autonomia nella determinazione delle tariffe, imponendo unicamente che queste siano comprese fra un minimo di 0,50 euro e un massimo di 2,50 euro, nonché nelle scelte riguardanti le esenzioni e le riduzioni per particolari categorie di soggetti, o ai periodi di tempo cui si applica l'imposta. Per contro, la Regione indirizza in modo abbastanza puntuale le scelte dei comuni in merito alla destinazione del gettito, chiedendo loro di consultare le organizzazioni dei titolari delle strutture ricettive e l'ente per la promozione del turismo regionale PromoTurismoFVG. La Regione definisce inoltre in modo dettagliato le categorie di investimenti, servizi e attività di promozione turistica finanziabili con il gettito dell'imposta di soggiorno. Infine, impone che qualora il gettito sia superiore a 50.000 euro, esso deve finanziare nella misura minima del 35 percento investimenti finalizzati a migliorare l'offerta turistica e nella misura minima del 35 percento interventi di promozione del territorio.

4. I trasferimenti ai comuni

Il principale programma di trasferimenti dallo Stato ai comuni è il fondo di solidarietà comunale, i cui aspetti salienti sono descritti nel paragrafo 4.1. Di seguito, nel paragrafo 4.2, illustriamo come le Regioni e le Province autonome del Nord Italia esercitano le competenze loro attribuite dai rispettivi statuti speciali in materia di finanziamenti ai comuni attraverso trasferimenti.¹⁴

4.1. Il fondo di solidarietà comunale

Il fondo di solidarietà comunale (FSC), istituito nel 2013, alimentato da una quota del gettito IMU e da risorse statali, eroga trasferimenti correnti ai comuni delle Regioni a statuto ordinario e delle Regioni a statuto speciale di Sicilia e Sardegna, e può essere suddiviso in quattro componenti.¹⁵

La prima componente è la cosiddetta componente *ristorativa*, costituita dai trasferimenti erogati a compensazione del minor gettito derivante ai comuni per le esenzioni e le agevolazioni IMU e TASI disposte dalla legge di stabilità del 2016.

Vi è poi la cosiddetta componente *tradizionale*, a sua volta suddivisa in due quote, una ripartita sulla base dei trasferimenti storici, e una (il “cuore” del FSC) ripartita con criteri di tipo perequativo sulla base della differenza fra

¹⁴ L'analisi si limita ai comuni e non prende in considerazione gli enti locali sovracomunali: le Comunità in Trentino, le Comunità comprensoriali in Alto Adige, le Comunità montane in Valle d'Aosta, le Unioni territoriali intercomunali in Friuli-Venezia Giulia.

¹⁵ Per una descrizione più dettagliata del funzionamento del FSC e delle sue criticità, si vedano Arachi, Porcelli e Zanardi (2023) e Bordinon, Ciotti, Scutifero e Turati (2023).

fabbisogni standard di spesa e capacità fiscali.¹⁶ La quota perequativa, pari al 20 per cento nel 2015, era prevista di crescere gradualmente fino a raggiungere il 100 per cento nel 2021. Tuttavia, giunti al 45 per cento di quota perequativa nel 2018, nel 2019 si è ridefinito un percorso più graduale di convergenza alla piena perequazione nel 2030; per il 2025, si applica la componente perequativa in misura pari al 60%.

Le difficoltà riscontrate nell'attuare i pianificati processi di graduale abbandono dei trasferimenti storici a favore di trasferimenti perequativi sono la ragione dell'esistenza della terza componente del FSC, destinata a *finalità correttive* della ripartizione stessa del fondo. In estrema sintesi, con questa componente si riduce l'erogazione spettante ai comuni il cui trasferimento teorico supera quello storico di una data soglia di incremento percentuale, per recuperare risorse da attribuire ai comuni il cui trasferimento teorico risulta inferiore a quello storico al di sotto di un dato decremento percentuale.

Vi è infine una quarta componente del fondo, ripartita secondo criteri perequativi, vincolata al finanziamento di specifiche funzioni fondamentali dei comuni in ambito sociale legate al raggiungimento degli obiettivi di servizio. In particolare, il potenziamento del servizio asili nido e il servizio di trasporto scolastico a studenti disabili frequentanti la scuola dell'infanzia, primaria e secondaria di primo grado.

Tutti i comuni contribuiscono a finanziare il FSC attraverso la quota di alimentazione con gettito IMU. Nel 2019, il 93% dei comuni ha ricevuto un trasferimento superiore all'IMU versata per via dell'effetto algebrico di diversi fattori: il meccanismo perequativo, l'effetto dei tagli, il rimborso del minor gettito IMU e TASI sull'abitazione principale, l'effetto di assegnazione

16 Per i comuni delle Regioni Sardegna e Sicilia la componente tradizionale si basa unicamente sul criterio delle risorse storiche.

delle risorse aggiuntive per il sociale legate al raggiungimento degli obiettivi di servizio.

4.2. I trasferimenti ai comuni nelle Regioni e Province autonome del Nord Italia

Nella Provincia autonoma di Trento, la finanza locale è disciplinata dalla legge provinciale 15 novembre 1993, n. 36, norma che trova attuazione nei protocolli d'intesa in materia di finanza locale che annualmente quantificano, mediante un'intesa fra Giunta provinciale e Consiglio delle autonomie locali, i trasferimenti dalla Provincia ai comuni. Nella Provincia autonoma di Bolzano, le disposizioni in materia di finanza locale sono contenute nella legge provinciale 14 febbraio 1992, n. 6; ogni anno, la quantificazione dei trasferimenti avviene attraverso la stipula da parte del Consiglio dei Comuni e del Presidente della Provincia di un accordo sulla finanza locale. La legge regionale 20 novembre 1995, n. 48, disciplina gli interventi in materia di finanza locale della Regione autonoma Valle d'Aosta; la quantificazione dei trasferimenti è definita annualmente con delibera della Giunta regionale applicando i criteri concordati con l'Associazione dei comuni della Valle d'Aosta. Infine, la legge regionale 17 luglio 2015, n. 18, riforma la disciplina della finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge di riforma che però non ha ancora trovato attuazione); la quantificazione dei trasferimenti avviene annualmente con la legge regionale di stabilità.

4.2.1 La quantificazione delle risorse complessive

Per finanziare i trasferimenti ai comuni, la Provincia autonoma di Bolzano mette a disposizione una quota fissa del 13,5 per cento delle entrate tributarie di cui al titolo I del bilancio provinciale (scomputando alcune voci). La Regione autonoma Valle d'Aosta destina il 95 per cento dei nove decimi¹⁷ del gettito regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia si impegna a trasferire agli enti locali (comuni e unioni territoriali) non meno del 13,21 per cento delle entrate regionali derivanti dalla compartecipazione ai tributi erariali. Per contro, nella Provincia autonoma di Trento i trasferimenti complessivamente assegnati ai comuni non sono rigidamente ancorati a quote delle entrate provinciali ma sono di anno in anno concordati in sede di protocollo d'intesa fra la Giunta provinciale e il Consiglio delle autonomie locali.¹⁸

Anche nei criteri di riparto delle risorse complessive fra le varie categorie di trasferimenti vi sono differenze. La Regione Autonoma Valle d'Aosta destina il 50% delle risorse complessive ai trasferimenti correnti senza vincolo di destinazione, il 20% ai trasferimenti per programmi di investimento e, infine, il 30% a trasferimenti "misti" per spesa corrente e in conto capitale con vincolo di destinazione. Nella Provincia autonoma di Bolzano e nella Provincia autonoma di Trento l'allocazione dei trasferimenti complessivi fra i vari fondi previsti è definita in sede di accordo fra la Giunta provinciale e la rappresentanza

17 I nove decimi sono la quota fissa del gettito di imposte e tasse statali riscosse sul territorio che lo Stato devolve alla Regione Valle d'Aosta e alle Province di Trento e di Bolzano, in modo che esse dispongano di idonei mezzi finanziari per esercitare l'ampio spettro di competenze in materia di spesa loro attribuite dai rispettivi statuti di autonomia. Lo Stato devolve invece alla Regione Friuli-Venezia Giulia i 2,975 decimi del gettito dell'accisa sulla benzina e i 3,034 decimi del gettito dell'accisa sul gasolio, nonché i 5,91 decimi del gettito degli altri tributi statali.

18 Per un certo periodo, l'ammontare complessivo dei trasferimenti provinciali ai comuni è stato determinato con incrementanti annuali sulla base del tasso di inflazione programmato.

dei comuni. Infine, nella Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia la legge di stabilità riserva piccole quote delle risorse complessive al finanziamento di una miriade di trasferimenti specifici con vincolo di destinazione, lasciando la quota che residua ai trasferimenti senza vincolo di destinazione.

4.2.2 I criteri di riparto dei trasferimenti per le spese correnti

La Provincia autonoma di Trento finanzia le spese correnti dei comuni con due fondi. Il *fondo perequativo* che non ha vincolo di destinazione e che ha la finalità di riequilibrare le dotazioni finanziarie dei comuni nell'erogazione dei servizi essenziali, e il *fondo specifici servizi comunali* che ha vincolo di destinazione e finanzia una serie di servizi erogati solo da alcuni comuni.

Il criterio guida per il riparto del *fondo perequativo* è il fabbisogno standard, dato dalla differenza fra spesa corrente standardizzata ed entrate tributarie e da proventi standardizzate. La spesa standard di ciascun comune si ottiene applicando a una serie di indicatori di fabbisogno di spesa¹⁹ i relativi coefficienti di spesa standard stimati attraverso un semplice modello econometrico. Le entrate tributarie standard di ciascun comune sono date dal gettito standard dell'IMIS (l'imposta immobiliare trentina descritta nel paragrafo 2.2) calcolato applicando l'aliquota standard alle basi imponibili standard. Per i proventi dei servizi comunali, le entrate standard pro capite di ciascun comune corrispondono alla media delle entrate effettive pro capite dei comuni della stessa classe demografica di popolazione. I fabbisogni standard così calcolati sono infine utilizzati per determinare il trasferimento a valere sul fondo perequativo

19 Fra gli indicatori di spesa utilizzati sono vi sono la popolazione residente, la quota di popolazione sotto i 6 anni, la quota di popolazione sopra i 65 anni, le presenze turistiche, l'altitudine media e il numero di insediamenti produttivi.

spettante a ciascun comune.²⁰ Si sottolinea una particolare attenzione nella definizione delle grandezze di spesa e di entrata utilizzate nel meccanismo di riparto dei trasferimenti. La spesa corrente è calcolata al netto dei servizi che ciascun comune deve finanziare con propri proventi (come la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti e il servizio idrico). Inoltre, sia le spese sia le entrate sono considerate al netto di tutte le componenti *una tantum* (ad esempio: le spese per far fronte ad eventi meteorologici). Infine, si tiene conto dei servizi gestiti in forma associata apportando opportune correzioni sia sul lato delle spese sia su quello dei proventi.

Negli ultimi anni, il fondo perequativo trentino ha assunto la duplice denominazione di *fondo perequativo/solidarietà*, per via della modalità con cui la Provincia autonoma di Trento ha scelto di regolare la riserva statale sul gettito IMIS sugli immobili di categoria D e sul maggior gettito IMIS, rispetto all'ICI, derivante dalla rivalutazione delle rendite e dei coefficienti catastali per il calcolo dell'IMU statale istituita nel 2012. Nello specifico, i comuni trentini trattengono per intero il proprio gettito IMIS, mentre lo Stato incassa il gettito sugli immobili di categoria D e il maggior gettito IMIS rispetto all'ICI decurtando una quota corrispondente della compartecipazione della Provincia ai nove decimi dei tributi erariali. A sua volta, la Provincia si rivale sui comuni decurtando i trasferimenti sul fondo perequativo. Per via di questo meccanismo, vi sono circa 40 comuni, quelli con elevato gettito IMIS pro capite, che devono dare, anziché ricevere, un trasferimento, perché il fabbisogno standard risulta negativo. Il *fondo perequativo* è perciò costituito dall'ammontare complessivo dei trasferimenti erogati ai comuni con fabbisogno standard positivo, mentre il *fondo di solidarietà* è costituito dall'ammontare complessivo delle

20 Il riparto è effettuato riproporzionando i fabbisogni standard ottenuti dal modello econometrico in modo che la somma complessiva corrisponda al totale delle risorse da ripartire. Per maggiori dettagli riguardo il funzionamento del fondo perequativo della Provincia autonoma di Trento si veda Galmarini e Rizzo (2006).

risorse trasferite alla Provincia dai comuni con fabbisogno standard negativo.

Mentre con il fondo perequativo la Provincia autonoma di Trento finanzia, senza vincolo di destinazione, le categorie di servizi erogati dalla generalità dei comuni, in particolare quelli essenziali, attraverso il *fondo specifici servizi comunali* provvede al finanziamento, con destinazione vincolata, di alcune categorie di servizi erogati solo da alcuni comuni. Questi comuni sono in genere quelli di maggiore dimensione che gestiscono dei servizi che solitamente vengono usufruiti anche dai residenti dei comuni limitrofi, come ad esempio la custodia forestale, gli asili nido, le biblioteche, i trasporti urbani e i progetti culturali di interesse sovracomunale.

La Provincia autonoma di Bolzano finanzia le spese correnti dei comuni sostanzialmente con il *fondo ordinario*. Al netto di alcune quote destinate al finanziamento di interventi specifici (ad esempio: le scuole per l'infanzia), la legge stabilisce che il riparto debba avvenire sulla base di criteri e parametri che descrivono il fabbisogno finanziario dei singoli comuni, tenendo conto anche delle risorse finanziarie dei comuni. Per ciascun comune, il trasferimento assegnato è in proporzione alla differenza fra uscite o fabbisogno finanziario teorico ed entrate teoriche (il modello di riparto altoatesino utilizza il termine "teorico" come sinonimo di "standard"). Per le entrate teoriche, cioè standard, si considerano quelle derivanti dall'IMI, dalla produzione di energia elettrica, dai canoni idrici, dagli edifici e dai terreni di proprietà dei comuni. Le uscite teoriche/standard sono calcolate in termini pro capite in proporzione alla popolazione ponderata. La ponderazione segue l'andamento di una "U" asimmetrica, che attribuisce maggiori entrate teoriche ai comuni più piccoli, che scontano un'elevata incidenza di costi fissi, e ai comuni più grandi, i quali svolgono un più ampio ventaglio di funzioni, anche a vantag-

gio di altri comuni.²¹

La legge sulla finanza locale della Provincia autonoma di Bolzano prevede anche un *fondo perequativo*, il cui scopo è quello di sostenere la salvaguardia degli equilibri di bilancio. Dall'accordo sulla finanza locale degli ultimi anni emerge però che questo fondo è esclusivamente destinato a favore dei comuni di lingua ladina per la copertura delle maggiori spese per l'uso della lingua ladina.

La Regione autonoma Valle d'Aosta concorre al finanziamento delle spese correnti dei comuni innanzitutto con un programma di *trasferimenti senza vincolo settoriale di destinazione*, attribuiti secondo parametri oggettivi che tengono conto della popolazione, delle caratteristiche del territorio e delle condizioni socioeconomiche. La formula utilizzata per il riparto è molto semplice: per ciascun comune, il trasferimento è pari alla *spesa di riferimento* (qui si usa il termine “di riferimento” per indicare “standard”) al netto di due componenti di entrata: il gettito IMU ragguagliato all'aliquota minima obbligatoria e l'otto per cento della spesa di riferimento quale grado presunto di copertura minima tariffaria dei servizi erogati. I parametri oggettivi che concorrono alla determinazione della spesa di riferimento/standard (che include una quota fissa uguale per tutti i comuni) sono: la popolazione residente, le caratteristiche del territorio (espresso da un indice ponderato di: superficie, lunghezza delle strade, numero di unità immobiliari), la quota altimetrica media degli insediamenti, il grado di ricettività (espresso da un indice ponderato di: numero di unità immobiliari a disposizione, numero di camere nelle strutture ricettive), numero di addetti extra agricoli.

21 È previsto un peso uguale a uno per i comuni con popolazione compresa fra i 4.500 e gli 11.000 abitanti, e maggiore di uno, fino ad un massimo di 2, per quelli con popolazione inferiore a 4.500 abitanti, e maggiore di uno, fino ad un massimo di 1,20, per quelli con popolazione superiore a 11.000 abitanti.

Per il finanziamento delle spese correnti (ma anche per le spese di investimento, con due sottofondi distinti), la Regione autonoma Valle d'Aosta eroga ai comuni e alle Comunità montane anche dei *trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione*, quali strumenti di programmazione di carattere generale volti ad incentivare gli enti locali al raggiungimento di priorità settoriali definite dalla Regione d'intesa con il Consiglio permanente degli enti locali.

La citata legge regionale del 2015, che disciplina la finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia prevede, per il finanziamento delle spese correnti dei comuni, un *fondo ordinario e di perequazione*, senza vincolo di destinazione, composto da due quote. Una prima quota, erogata per il concorso ordinario nel finanziamento dei bilanci e per la perequazione delle risorse, ripartita sulla base della differenza fra fabbisogni standard di spesa ed entrate standardizzate. Una seconda quota, erogata per finalità specifiche consolidate, ripartita in funzione alla spesa storica. Tuttavia, come già rilevato sopra, questa disciplina non ha ancora trovato attuazione. Per il finanziamento delle spese correnti, la legge di stabilità 2024 assegna ai comuni quote del *fondo unico comunale* (che la riforma del 2015 prevede di sopprimere), a sua volta suddiviso in due quote, ordinaria e di solidarietà, entrambe quantificate in proporzione alle rispettive assegnazioni dell'anno precedente. Oltre al fondo unico comunale, la legge di stabilità assegna ai comuni quote di trasferimenti su circa una ventina di interventi specifici e di settore.

4.2.3 I trasferimenti per spese di investimento

La Provincia autonoma di Trento sostiene gli investimenti dei comuni con due programmi di trasferimenti. Il *fondo per gli investimenti programmati dei*

comuni finanzia, senza vincolo di destinazione, le opere e gli interventi previsti dagli strumenti di programmazione dei comuni, i quali possono però anche servirsene per il finanziamento delle operazioni finanziarie. Il volume complessivo dei trasferimenti segue una programmazione triennale e una quota del fondo può essere destinata ad interventi di rilievo intercomunale, correlati all'esercizio associato di funzioni. Il criterio su cui si basa il riparto del fondo è quello del riequilibrio dello stock di infrastrutture: per ciascun comune, l'assegnazione tende a coprire parte della differenza fra valore standard e valore effettivo dello stock di infrastrutture, quest'ultimo ottenuto come sommatoria delle spese di investimento intraprese nel corso degli ultimi vent'anni. Con il *fondo per gli investimenti di rilevanza provinciale*, la Provincia concorre al finanziamento delle opere e degli interventi aventi caratteristiche economiche e sociali di rilevanza provinciale. Si tratta di un fondo a domanda su bandi di settore (ad esempio: edilizia scolastica, servizio idrico), che prevede un processo di valutazione e selezione dei progetti proposti dai comuni, su una serie di opere e interventi stabiliti dalla Giunta provinciale d'intesa con la rappresentanza unitaria dei comuni.

La Provincia autonoma di Bolzano finanzia la spesa in conto capitale dei comuni con il *fondo per gli investimenti*. Una prima quota è ripartita d'ufficio in base a criteri di fabbisogno fissati in sede di accordo sulla finanza locale fra Giunta provinciale e Consiglio dei comuni. La legge fissa le tipologie di interventi finanziabili, le procedure e le scadenze per l'impiego dei fondi, e i comuni possono anche rinunciare all'assegnazione d'ufficio. Una seconda quota è invece messa a disposizione dei comuni che ne fanno domanda, con assegnazioni che seguono graduatorie di merito dei progetti presentati.

Il *fondo per speciali programmi di investimento* della Regione autonoma Valle d'Aosta è volto a finanziare, su richiesta dei comuni, interventi per opere

e infrastrutture destinate a servizi o a funzioni pubbliche locali, recupero a servizi o funzioni pubbliche locali di fabbricati (di proprietà di enti locali) che presentino interesse storico o artistico, opere di ripristino e di riqualificazione ambientale. La Regione finanzia gli investimenti dei comuni anche con la quota in conto capitale dei *trasferimenti con vincolo settoriale di destinazione*, programma di finanziamento del quale si è già riferito sopra a proposito dei trasferimenti di parte corrente.

La legge del 2015 sulla finanza locale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia che, come abbiamo già ricordato, non è stata ancora attuata, prevede l'istituzione di un fondo ordinario per gli investimenti assegnato d'ufficio e destinato a interventi di manutenzione del patrimonio, da ripartire in base a indicatori che prendono a riferimento la dimensione territoriale, le strutture e infrastrutture stradali, ambientali e di carattere sociale e educativo presenti sul territorio.

5. Conclusioni

L'esperienza delle autonomie speciali del Nord Italia può fornire spunti utili per il dibattito sull'eventuale estensione di competenze in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario degli enti locali ad altre Regioni. Inoltre, il confronto tra il modello nazionale e quello delle autonomie speciali può offrire indicazioni utili anche per comprendere le opportunità e i limiti di una riforma più ampia del sistema di finanza locale in Italia. In questo capitolo ci siamo soffermati su tre aspetti: l'imposizione sugli immobili, l'imposta di soggiorno e i trasferimenti ai comuni.

Per quanto riguarda la fiscalità locale sugli immobili, le Province auto-

me di Trento e Bolzano e la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia hanno sostituito l'IMU con tributi locali propri, rispettivamente: IMIS, IMI e ILIA. Rispetto al modello statale, questi tributi non modificano sostanzialmente la natura dell'imposta ma permettono una maggiore autonomia ai comuni nella determinazione delle aliquote e dei regimi di esenzione e riduzione di imposta, più adattabili alle esigenze locali. Ad esempio, il Friuli-Venezia Giulia ha introdotto una categoria specifica di immobile, la cosiddetta prima "seconda casa", per applicare un'aliquota agevolata intermedia tra quella dell'abitazione principale e quella degli altri immobili. La Provincia autonoma di Bolzano utilizza l'IMI sugli immobili come strumento di politica abitativa, applicando aliquote maggiorate sulle abitazioni locate a turisti e aliquote agevolate su quelle locate a residenti. La Provincia autonoma di Trento utilizza l'IMIS come strumento di sostegno alle attività produttive, concedendo esenzioni e aliquote ridotte sugli immobili destinati a particolari attività produttive, ma allo stesso tempo ristorando i comuni per il minor gettito con trasferimenti compensativi.

Più marcata invece è la differenza tra la normativa nazionale e quella delle Regioni e Province autonome per l'imposta di soggiorno. La sua applicazione, a livello nazionale, si è sviluppata in ordine sparso a causa della mancata emanazione del regolamento attuativo previsto dalla legge del 2011. Inoltre, vi è un disallineamento fra soggetti titolari dell'imposta, i comuni, e soggetti titolari della competenza legislativa in materia di turismo, le Regioni. Invece, nelle Province autonome di Trento e Bolzano, e nelle Regioni autonome della Valle d'Aosta e del Friuli-Venezia Giulia le rispettive leggi locali definiscono e regolano in modo più dettagliato la struttura dell'imposta di soggiorno, garantendo un certo grado di uniformità di applicazione sul territorio, e la utilizzano come strumento di finanziamento delle politiche di sviluppo turistico

locale. Ad esempio, nella provincia di Bolzano il 90% del gettito è attribuito ad aziende o organizzazioni che si occupano esclusivamente di promozione turistica. Infine, si riscontra una maggiore efficienza nella gestione dell'imposta con l'accentramento a livello provinciale, come avviene nella Provincia di Trento.

Il tema dei trasferimenti ai comuni evidenzia ulteriori differenze tra il modello nazionale e quelli adottati nelle autonomie speciali. A livello statale, il fondo di solidarietà comunale rappresenta il principale strumento di riequilibrio delle risorse, con un sistema di riparto che si basa su criteri legati ancora oggi prevalentemente alla spesa storica, mentre i criteri legati alla perequazione fanno fatica ad entrare a pieno regime nel meccanismo di calcolo del riparto del fondo. Le Regioni e Province autonome del Nord, invece, sembrano aver sviluppato propri modelli di trasferimenti agli enti locali, caratterizzati da una maggiore stabilità e da criteri di distribuzione più legati al concetto della perequazione. La Provincia autonoma di Trento, ad esempio, adotta un sistema di trasferimenti basato su un fondo perequativo che tiene conto della spesa standard e delle entrate standardizzate, con correttivi per garantire l'equilibrio tra comuni con diverse capacità fiscali. In Valle d'Aosta, il riparto delle risorse avviene sulla base di un indice ponderato che considera popolazione, caratteristiche del territorio e capacità contributiva locale. Nella provincia autonoma di Bolzano, il sistema dei trasferimenti è fortemente strutturato per compensare le differenze tra comuni piccoli e grandi, con un meccanismo che premia le economie di scala ma garantisce un supporto ai centri meno popolosi.

Queste esperienze delle Regioni e Province autonome del Nord Italia mostrano come un sistema di finanza locale decentrata possa offrire una maggiore flessibilità nella gestione delle entrate tributarie, come nel caso dell'IMU; maggiore chiarezza e controllo nell'utilizzo vincolato del gettito, come nel

caso dell'imposta di soggiorno; e infine strumenti di perequazione più mirati alla specificità territoriali rispetto al modello nazionale, come nel caso del sistema dei trasferimenti. Tuttavia, se questa stessa autonomia fosse concessa a tre grandi Regioni come la Lombardia, il Veneto e l'Emilia-Romagna, potrebbero emergere dei problemi di rispetto degli obiettivi di finanza pubblica complessiva delle pubbliche amministrazioni, come sottolineato recentemente nei documenti preparatori del CLEP.²² Inoltre, non è chiaro come diversi criteri, regionalizzati, di definizione dei fabbisogni standard possano assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni su tutto il territorio nazionale (Zanardi, 2019).

Riferimenti bibliografici

- [1] Arachi, G., Porcelli, F., Zanardi, A. (2023). Redistribution and risk-sharing effects of intergovernmental transfers: an empirical analysis based on Italian municipal data. *Regional Studies* 57(8), 1523-1534.
- [2] Bordignon, M., Ciotti, L., Scutifero, N., Turati, G. (2023). Il Fondo di Solidarietà Comunale: obiettivi e criticità. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 09/05/2023. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-il-fondo-di-solidarieta-comunale-obiettivi-e-criticita>
- [3] Bordignon, M., Neri, F., Rizzo, L., Secomandi, R. (2023). Le attuali Regioni a statuto speciale: un modello per l'autonomia differenziata?. Osservatorio sui Conti Pubblici Italiani, 14/03/2023. <https://osservatoriocpi.unicatt.it/ocpi-pubblicazioni-le-attuali-regioni-a-statuto-speciale-un-modello-per-l-autonomia-differenziata>
- [4] Cerea, G. (2013). Le autonomie speciali. L'altra versione del regionalismo, fra squilibri finanziari e possibile equità. Franco Angeli, Milano.

22 https://www.affariregionali.it/media/509323/3-parte-iii_documenti-preparatori_30102023_def.pdf

- [5] Congleton, R.D. (2015). Asymmetric federalism: Constitutional and fiscal exchange, and the political economy of decentralization. In: Ahmad, S. E., Brosio, G. (eds), *Handbook of Multilevel Finance*, Cheltenham: Edgar Elgar.
- [6] Galmarini, U., Rizzo, L. (2006). Spesa standard e perequazione della capacità fiscale dei comuni trentini. In: *La finanza locale in Italia, Rapporto 2006*. Franco Angeli, Milano
- [7] Lattarulo, P. (2019). Decentramento e differenziazione. Come rafforzare i territori e le istituzioni che li rappresentano. *Italian Papers on Federalism*. Rivista Giuridica online ISSiRFA-CNR, n. 3 2019.
- [8] Zanardi, A. (2019). Audizione dell'Ufficio Parlamentare di Bilancio presso la Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo, su "attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione, 10 luglio 2019.

Stato, regioni e territori. L'autonomia differenziata dopo la sentenza della Corte Costituzionale

Gianfranco Cerea *

Sintesi

Il regionalismo, e la conseguente differenziazione territoriale nell'intervento pubblico, corrispondono a un'esigenza fondamentale di una società fortemente pluralistica come quella italiana, nella quale, peraltro, esistono differenze significative anche per quanto riguarda le capacità locali di autogoverno. La Costituzione prevede forme di autonomia differenziata, da attribuire secondo il principio di sussidiarietà e comunque garantendo un livello essenziale di servizi a tutta la popolazione nonché una coerente disponibilità di risorse finanziarie. Gli ambiti di possibile differenziazione riguardano funzioni in cui i poteri statali coesistono con quelli regionali, dando luogo a frequenti conflitti, inefficienze allocative, comportamenti opportunistici, disparità di trattamento tra cittadini di diverse parti del Paese. Come dimostrano i casi della protezione civile e delle scuole del territorio, l'autonomia differenziata può contribuire al superamento dei limiti oggettivi che caratterizzano l'attuale gestione statale.

* I.R.V.A.P.P. - Fondazione Bruno Kessler, gcerea@irvapp.it

Abstract - The State, the Regions and the territories. Asymmetric autonomy after the ruling of the Constitutional Court

The judgment expressed by the Constitutional Court has reduced the initial and extreme regional aspirations of differentiated decentralization of the central government powers and opened the way for a reasonable devolution of functions and a local improvement in the qualitative limits of the state allocation of resources and services, without relevant financing problems. We are now in front of a possible small step backwards for the powers of the State, which however remains the arbiter and is called upon to assume a role to which it has abdicated until now: to govern the territories and affect the formation of social capital where it is weakest. The tools are those provided for by the constitutional reform of 2001: the guarantee of essential levels of public provisions to all citizens, standard needs, financial responsibility. It's time to implement all of this for a better perspective of our country.

JEL Classification: I20; H75; Q55; H77

Parole chiave: Autonomia differenziata; Protezione civile; Istruzione; Regioni

Keywords: *Asymmetric federalism; Civil protection; Education, Regions*

1. Introduzione

Più di vent'anni furono necessari affinché, nel 1970, il legislatore avviasse il percorso normativo necessario per istituire le regioni a statuto ordinario, previste dal Titolo V della Costituzione del 1948. Altrettanti ne sono trascorsi prima che Parlamento e Governo imboccassero la strada per ottemperare a quanto indicato agli art. 117 e 116 del Titolo V, modificati con la riforma costituzionale del 2001.

In entrambe le occasioni il paese si è diviso tra favorevoli e contrari. Dopo l'approvazione della legge 26 giugno 2024, n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario" i toni degli oppositori si sono fatti ancora più accesi, sono stati presentati da più regioni ricorsi in merito alla costituzionalità di molte disposizioni della citata legge ed è stato richiesto un referendum abrogativo.

In merito alla legittimità dei contenuti di questa norma, la Corte Costituzionale ha espresso il proprio giudizio con la sentenza numero 192, un testo di 102 pagine che ha le caratteristiche di un vero e proprio trattato non solo sul tema delle procedure per attuare l'autonomia differenziata ma anche sulla natura della forma di Stato regionale, previsto nella nostra Costituzione.

Alcune massime della sentenza¹ appaiono di particolare rilevanza, anche dal punto di vista dell'analisi economica.

1. L'esistenza dei presupposti per un ampio decentramento dei poteri:

La ricchezza di interessi e di idee di una società altamente pluralistica come quella italiana non può trovare espressione in una unica sede istituzionale, ma richiede una molteplicità di canali e di sedi in cui trovi

1 Corte (2024), Massima 46480 e 46482,

voce e dalle quali possa ottenere delle politiche pubbliche, anche differenziate, in risposta alle domande emergenti.

2. Il riconoscimento della regione come esigenza insopprimibile e che dispone di poteri declinati secondo il principio della sussidiarietà:

un modello ... di attribuzione delle funzioni che richiede sia scelto, per ogni specifica funzione, il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto locale e anche a quello più generale in cui avviene la sua allocazione. La preferenza va al livello più prossimo ai cittadini e alle loro formazioni sociali, ma il principio può spingere anche verso il livello più alto di governo. La differenziazione, contemplata dall'art. 116, può essere non già un fattore di disgregazione dell'unità nazionale e della coesione sociale, ma uno strumento al servizio del bene comune della società e della tutela dei diritti degli individui e delle formazioni sociali.

3. Il rispetto del principio della sussidiarietà comporta che l'attribuzione di poteri vada definita sulla base di una specifica e rigorosa valutazione economica:

il principio della sussidiarietà va declinato verificando il rispetto dei criteri dell'efficacia e dell'efficienza e dell'equità –valutati con un'istruttoria approfondita e suffragati da analisi validate dal punto di vista scientifico - e deve di volta in volta individuare il livello territoriale più adeguato, in relazione alla natura della funzione, al contesto generale in cui avviene la sua allocazione ma anche a quello sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico che caratterizzano la regione in cui avviene la devoluzione.

In queste affermazioni e in molte altre indicazioni contenute nella sentenza, è facile riconoscere elementi della teoria economica del decentramento e una visione che richiama l'idea di federalismo a geometria variabile, dove le scelte in materia di ripartizione dei poteri pubblici sono flessibili ma anche reversibili, perché condizionate dall'effettivo contesto territoriale e dagli esiti conseguiti, anche in termini di qualità dell'autogoverno.² In altre parole, dopo la sentenza n.192, l'autonomia differenziata non è per tutti, non è per sempre e va collocata nel contesto di un regionalismo compiuto in cui, tenendo conto delle risorse disponibili, l'equità è tutelata sia attraverso la definizione di uno standard uniforme delle prestazioni in tutta Italia – i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i relativi fabbisogni finanziari standard – e sia con l'istituzione del fondo perequativo, di cui alla legge n.42 del 2009, a tutela della capacità di spesa delle aree più povere del Paese.

2. Gli effettivi spazi di miglioramento dell'intervento statale e regionale

La sentenza della Corte dovrebbe tranquillizzare chi ha visto nel decentramento differenziato della legge 86/2004 il presupposto per la frammentazione del Paese e la creazione di significativi squilibri territoriali nella dotazione delle risorse finanziarie. Rimane però ancora da chiarire se, rispetto agli attuali interventi dello Stato, esistano presupposti tali per cui la differenziazione dei poteri possa effettivamente comportare miglioramenti in termini di minore

2 Si veda ad esempio M. Bordignon, *Discussione*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia Seminari e convegni n.4, Roma giugno 2010, pp. 143-150

spesa a parità di prestazioni oppure di migliori prestazioni a parità di risorse impiegate.

Le materie, possibile oggetto di autonomia differenziata, sono a *legislazione concorrente* e come tali caratterizzate dalla convivenza di poteri statali e regionali, chiamati a gestire specifiche funzioni o ambiti all'interno delle materie stesse. Già oggi, ad esempio la protezione civile vede coinvolti sia i Vigili del Fuoco, dipendenti dal Ministero degli Interni, che i corpi regionali; la programmazione e la realizzazione degli edifici scolastici è competenza delle regioni, mentre i servizi dell'istruzione sono statali; i parchi regionali affiancano i parchi nazionali. Vi sono poi ambiti, come la formazione professionale, che sono di competenza regionale ma che vedono, in tutto il Paese, la presenza sussidiaria degli istituti professionali statali, peraltro molto diversificata fra regione e regione. Oppure la scuola paritaria dell'infanzia, da un secolo e mezzo espressione dell'iniziativa di locali istituzioni del terzo settore e dei comuni, affiancata da cinquant'anni dalle scuole statali: con servizi a carico degli utenti per le paritarie e della fiscalità generale per quelle dello Stato.

Questa commistione di poteri genera inevitabilmente deresponsabilizzazione, comportamenti opportunistici, conflitti, inefficienze allocative, disparità di trattamento fra cittadini e fra territori. Sono anche queste le ragioni che hanno motivato la riforma del Titolo V della Costituzione e la previsione dell'art. 116 sull'autonomia differenziata. Un'opportunità per fare chiarezza e superare le problematiche presenti nei rapporti fra istituzioni, ma anche per consentire alle regioni di correggere gli interventi statali, al fine di meglio rispondere alle specificità e ai diversi bisogni dei territori.

L'elenco degli ambiti problematici è ampio. In questa sede analizziamo brevemente un paio di casi esemplificativi: protezione civile e scuola primaria.

2.1. Il primo esempio.

L'articolo 24 del Codice della Protezione Civile³ identifica tre livelli di gravità crescente delle emergenze, connessi rispettivamente a calamità i cui eventi:

- a) possono essere fronteggiati mediante interventi attuabili, in via ordinaria, dai singoli enti e amministrazioni competenti;
- b) comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni e debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari disciplinati dalle Regioni;
- c) in ragione della loro intensità o estensione sono di rilievo nazionale e debbono, con immediatezza d'intervento, essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari.

Per gli eventi di rilevanza nazionale, è competenza del Consiglio dei Ministri dichiarare lo stato di emergenza, l'atto che individua la figura del commissario delegato a cui spetta l'emanazione delle ordinanze di protezione civile, ovvero definire i necessari interventi da attuare anche *in deroga ad ogni disposizione vigente e nel solo rispetto dei principi generali dell'ordinamento giuridico e delle norme dell'Unione europea*; per gli eventi di cui al punto b), la dichiarazione è di competenza regionale e le relative ordinanze possono essere adottate in deroga delle sole disposizioni legislative regionali vigenti.

Il finanziamento delle spese associate alle emergenze nazionali è garantito dall'apposito Fondo a carico del bilancio dello Stato. L'importo è definito dalle relative dichiarazioni dello stato di emergenza emanate dal Consiglio dei Ministri. Nulla è invece previsto, come eventuale concorso statale, nel caso in cui si verifichino le calamità di altro tipo che, come tali gravano sul bilancio

3 Decreto legislativo n.1 del 2 gennaio 2018

regionale o degli enti locali.

Per come sono definiti i poteri di deroga, riconosciuti alle ordinanze di protezione civile, la stessa calamità può dunque essere affrontata con modalità diverse a seconda che l'emergenza venga classificata come nazionale o regionale, ovvero con molti meno vincoli normativi da rispettare nel caso nazionale. Anche sul piano finanziario la stessa calamità finisce a carico del Fondo statale se classificata come nazionale, mentre ne è totalmente esclusa se riconosciuta come regionale o locale.

Questa disparità di trattamento ha fatto sì che, negli ultimi 11 anni, sia stato dichiarato lo stato di emergenza nazionale con riferimento a 168 eventi in campo idro-meteo in Dipartimento(2025), facendo rientrare nella fattispecie nazionale anche calamità la cui entità era sicuramente compatibile con la dimensione regionale, perché associata ad una spesa relativamente contenuta (i 168 eventi prima ricordati hanno comportato finanziamenti in media pari a 14 milioni e, più in particolare, 50 con importi inferiori a 5 milioni, altri 30 fra 5 e 10 milioni, mentre solo 3 eventi hanno richiesto più di 100 milioni). Nella quasi totalità dei casi, i provvedimenti del Consiglio dei Ministri individuano nel Presidente della Regione o in suo delegato la figura del commissario responsabile della gestione delle emergenze. Quindi pressoché tutte le calamità nazionali degli ultimi 11 anni sono state di fatto gestite dalle regioni, con poteri di deroga "statali" e risorse finanziarie amministrate da Roma. E sempre nella quasi totalità dei casi sono intercorsi 30-60 giorni fra data dell'evento e l'approvazione della delibera con cui il Consiglio dei Ministri dichiara lo stato di emergenza, fissando la durata e determinando l'estensione territoriale, autorizza l'emanazione delle ordinanze di protezione civile, individua le prime risorse finanziarie da destinare all'avvio delle attività di soccorso e assistenza alla popolazione e degli interventi più urgenti e autorizza

la spesa nell'ambito del Fondo per le emergenze nazionali.

Con riferimento a calamità di appropriata entità, l'autonomia differenziata potrebbe mettere le regioni in condizione di operare con i poteri previsti per le emergenze nazionali e con il sostegno finanziario – anche parziale - del Fondo statale. I vantaggi: si ridurrebbero i tempi necessari per dichiarare lo stato di emergenza, gli interventi e i pagamenti sarebbero più tempestivi, le responsabilità più chiare. Il tutto senza aggravii di spesa perché a cambiare sarebbe solo la denominazione della calamità: da nazionale a regionale.

2.2. Il secondo esempio.

Tra le possibili materie oggetto di regionalizzazione differenziata, l'ambito dell'istruzione è certamente quello più importante dal punto di vista finanziario ed uno dei più delicati per quanto riguarda la tutela di diritti fondamentali di tutta la popolazione. Ma è anche un comparto problematico. Come peraltro accade per altri ambiti, l'analisi del concreto operare delle istituzioni mette infatti in evidenza che la centralizzazione delle decisioni e del finanziamento non garantiscono di fatto l'uguaglianza di trattamento degli aventi diritto, prevista da norme di diverso rango.

Prendiamo il caso della scuola primaria, un servizio statale che riguarda quasi 2,3 milioni di alunni distribuiti in 15 mila sedi scolastiche e impegna più di 300 mila insegnanti.

Regioni e comuni programmano la rete scolastica, ovvero la consistenza e la distribuzione territoriale delle sedi destinate ad accogliere gli alunni. L'analisi dei determinanti in Cerea (2024), condotta sui dati per provincia, evidenzia come il numero di scuole, in rapporto agli abitanti da 0 a 45 anni, sia più elevato dove maggiore è la quota di popolazione che risiede in zone di montagna e nelle aree rurali, mentre risulta minore nelle aree urbane. L'impatto di

questi determinanti è in piccola parte più contenuto dove il calo demografico è stato più consistente.

Dal canto suo, ogni anno il Ministero dell'istruzione e del merito (MIUR) stabilisce l'entità dell'organico nazionale del corpo docente e la sua ripartizione per regione. La competenza successiva è degli uffici scolastici territoriali del MIUR (cioè, dello Stato): l'ufficio regionale suddivide l'organico fra le province, dove i locali uffici scolastici curano l'assegnazione ai competenti circoli didattici e istituti comprensivi (a livello nazionale sono poco meno di 5 mila); i responsabili di questi ultimi li allocano poi alle singole sedi scolastiche (a livello nazionale sono più di 15 mila). L'analisi statistica in Cerea (2024) evidenzia che, a livello provinciale, l'organico dell'anno di riferimento – in rapporto agli alunni iscritti – è proporzionalmente tanto più elevato quanti più insegnanti erano in servizio 10 anni prima e quanto maggiore è stato il calo degli alunni nell'ultimo decennio. L'obiettivo del Ministero e dei suoi uffici sul territorio è dunque quello di conservare gli insegnanti che ci sono e dove sono in servizio.

Decisioni regionali e ministeriali non sono coordinate fra loro nemmeno nel lungo periodo: tra il 2010 e il 2022 il numero di alunni della scuola primaria si è ridotto di circa il 10%, il numero delle scuole è diminuito di circa il 6%, ma il numero degli insegnanti statali è aumentato di quasi il 30%. Ciò significa che, storicamente, la programmazione regionale assume a riferimento gli andamenti demografici e, in un contesto di contrazione generalizzata degli alunni, riduce quasi nella stessa proporzione il numero di sedi e, di riflesso, crea le premesse per una potenziale riduzione sia del numero di classi che del fabbisogno complessivo di docenti. Sul fronte ministeriale, le scelte vanno invece in direzione opposta, con il corpo docente che si espande, indipendentemente da ciò che accade ad alunni e sedi scolastiche.

L'eccesso relativo di docenti, che si è storicamente venuto a creare nel tempo, è stato utilizzato in autonomia, dalle autorità scolastiche competenti, per dare luogo a combinazioni di due diversi scenari: più classi con meno alunni - con potenziali vantaggi sull'apprendimento e sul carico di lavoro degli insegnanti - oppure più docenti per classe, con l'obiettivo di accrescere il tempo scuola, ovvero l'offerta formativa con orari settimanali che, da un minimo di 24, possono arrivare fino alla soglia delle 40 ore previste per il tempo pieno. Si tratta di decisioni che, nell'ambito dell'autonomia scolastica, la legge statale affida ai locali Organi collegiali di ciascuna scuola, composti da personale scolastico e rappresentanti dei genitori – questi ultimi in minoranza.

Pertanto all'operato non coordinato di Regione e Stato si aggiunge anche quello degli Organi collegiali, del tutto indipendente dagli altri due, perché espressione prevalente delle volontà di chi nella scuola lavora. Con quali esiti a livello territoriale?

La scelta di orientare la maggiore disponibilità di docenti in favore di classi meno numerose sembra essere quasi ovunque quella preferita dagli organi decisionali che governano le scuole. L'intensità con cui si manifesta è comunque maggiore nel mezzogiorno, dove le classi del 2023 hanno in media 16,7 alunni, rispetto ai 19,5 del 2015, mentre al nord la media è attualmente pari a 18,8 alunni, rispetto ai 19,8 di sette anni prima. Questi rapporti più favorevoli, nella dimensione delle classi, non sembrano comunque aver portato vantaggi in termini di apprendimento degli studenti: dalle prove INVALSI del V anno della Primaria emerge semmai che i punteggi medi degli ultimi anni presentano un progressivo peggioramento. Assente è anche una correlazione fra esiti INVALSI e dato degli alunni per classe, rilevati a livello provinciale.

Per quanto concerne la diffusione del tempo scuola prolungato, le rilevazioni del MIUR indicano una presenza sul territorio che, come atteso, è

mediamente più elevata nel centro-nord, dove le classi hanno più alunni: nel 2023 in questa parte dell'Italia, gli alunni a tempo pieno erano circa il 53% del totale, rispetto al 22% del Sud e al 18% delle isole. Ma se si passa alla dimensione provinciale, tutto sembra puramente casuale: in Lombardia, gli alunni della provincia di Lodi sono al 90% a tempo pieno, mentre Bergamo, Lecco e Mantova sono al 18%, livelli pari a quanto si osserva a Foggia, Taranto ed Enna; Reggio Calabria è al 16%, mentre Catanzaro e Crotone sono ben oltre il 40% - livelli superiori a Brescia, Varese e Treviso; Prato è all'88% mentre Arezzo è al 37%. Il legame fra questi dati e le esigenze del contesto culturale, sociale ed economico della realtà locale, auspicato dalla normativa statale, non è certo di facile individuazione.

Considerazioni del tutto analoghe possono essere formulate con riferimento alla distribuzione territoriale degli 85 mila insegnanti per il sostegno degli alunni della scuola primaria: nelle province di Trieste, Matera, Agrigento e Sondrio vi sono due insegnanti di sostegno ogni 10 docenti comuni; all'estremo opposto Latina, Catania e Viterbo ne hanno 5 ogni 10. Ma queste province non sono quelle con il minore e il maggiore numero di alunni con disabilità: i valori inferiori sono ad Ascoli Piceno, Pordenone, Ragusa e Firenze, mentre i più elevati sono a Mantova, Pavia e Cremona. Catania è l'unica provincia che associa più alunni con disabilità e più insegnanti di sostegno.

L'esempio della scuola primaria porta a ritenere che un ripensamento sui contenuti dell'autonomia scolastica ed un diretto controllo regionale, sul personale della scuola, potrebbero consentire una migliore allocazione dei docenti sul territorio ed una configurazione dell'offerta didattica più aderente alle esigenze locali, soprattutto per quanto concerne il tempo scuola ma non solo. Ciò sarebbe astrattamente possibile con il passaggio alle regioni del personale della scuola. Un'ipotesi questa già sperimentata dalle autonomie speciali più

piccole, ma che appare invece scarsamente praticabile su vasta scala: se Veneto, Lombardia e Piemonte volessero regionalizzare la scuola, circa 280 mila insegnanti dovrebbero individualmente accettare il cambiamento del datore di lavoro, ovvero il 30% del corpo docente italiano e con esso anche una congrua quota del personale direttamente impegnato nelle strutture romane del competente Ministero. Se non accettassero, si dovrebbe garantire loro l'impiego in un'altra amministrazione dello Stato, operante nel medesimo territorio.

Per meglio adattare l'offerta didattica alle diverse e oggettive esigenze locali – tempo pieno compreso – potrebbe essere trasferita alle regioni la potestà relativa alla programmazione e distribuzione territoriale del personale dirigente, docente ed ATA, prevedendo il passaggio alle dipendenze delle Regioni del solo personale che fa capo agli uffici scolastici regionali e provinciali; la titolarità del rapporto di lavoro del personale della scuola rimarrebbe allo Stato e con esso aspetti quali lo stato giuridico, la contrattazione nazionale, la mobilità fra regioni, i criteri di accesso al ruolo (Rubinacci e Salerno, 2023). Sarebbero a questo punto le Regioni, che già sono competenti per quanto riguarda la programmazione delle sedi scolastiche, a governare la distribuzione sul proprio territorio degli insegnanti e del personale ausiliario e direttivo, il cui organico regionale sarebbe ancora e comunque quantificato dal Ministero, meglio ancora se associato ad un LEP.

Liberata dal peso finanziario di un comparto particolarmente rilevante come l'istruzione e accettando di non includere tra le funzioni decentrabili quelle apertamente censurate dalla sentenza della Corte, un ottimistico trasferimento di poteri alle regioni potrebbe riguardare i seguenti ambiti: uffici scolastici regionali e provinciali; formazione professionale statale (istituti professionali in sussidiarietà); scuola dell'infanzia statale e contributi statali alle paritarie (considerato che in alcune grandi regioni queste ultime sono

maggioritarie e attive da oltre un secolo, rispetto alle statali, nate in sussidiarietà solo a partire dagli anni '70 del secolo scorso); trasferimenti perequativi a comuni, province e città metropolitane. Una simulazione estesa a tutte le regioni evidenzia una spesa complessiva di circa 18 miliardi di euro, pari a 362 euro medi per abitante, un minimo di 264 euro per la Lombardia ed un massimo di 519 per la Calabria. Tali somme potrebbero essere coperte con una compartecipazione all'IRPEF compresa tra il 6% per la Lombardia e il 32% per la Calabria.

Si tratta di importi associati ad una ipotesi di devoluzione estesa, ma che comunque ridimensiona tutte le preoccupazioni sugli effetti “predatori” di un'autonomia differenziata⁴, finanziata con una compartecipazione in quota fissa, anche se riguardante l'IRPEF: se in Lombardia il gettito dell'imposta aumentasse del 10% in più rispetto alla crescita media nazionale, alla regione deriverebbe un vantaggio pari a 27 euro ad abitante, mentre lo Stato ne ricaverebbe circa 375; nel caso della Calabria, lo stesso incremento percentuale darebbe alla regione 52 euro ad abitante, contro i 109 a beneficio dello Stato e, di riflesso, per tutta la comunità nazionale.

4 Ufficio parlamentare di bilancio (2023), DDL 615, 62 e 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Risposta dell'Ufficio parlamentare di bilancio alla richiesta di approfondimenti, 20 giugno, https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2023/06/Risposte-UPB-quesiti_autonomia-differenziata.pdf

Tabella 1 **Simulazione della devoluzione alle regioni della spesa statale per alcune funzioni**
Dati in migliaia di euro. Anno 2022

	Uffici territoriali istruzione	Scuola dell'infanzia	Istituti professionali	Totale spesa istruzione	Finanza locale	Totale spesa statale	Totale pro capite	Gettito Irpef	Quota della devoluzione
Piemonte	10.537	503.582	40.799	554.917	1.023.553	1.578.470	369	14.181.410	11,1%
Lombardia	17.827	893.034	78.111	988.971	1.649.170	2.638.142	264	40.171.718	6,6%
Veneto	9.649	397.873	11.166	418.688	915.056	1.333.744	274	16.053.635	8,3%
Liguria	3.645	147.208	28.050	178.904	324.403	503.306	331	5.121.533	9,8%
Emilia-Romagna	8.638	400.592	133.553	542.783	938.292	1.481.075	334	15.909.517	9,3%
Toscana	8.209	435.021	42.011	485.241	730.237	1.215.478	329	11.683.143	10,4%
Umbria	2.634	113.865	28.291	144.790	191.000	335.791	388	2.364.027	14,2%
Marche	3.768	212.044	57.250	273.061	338.256	611.317	408	4.106.405	14,9%
Lazio	10.476	580.537	13.158	604.170	1.875.978	2.480.148	433	19.373.081	12,8%
Abruzzo	3.951	185.413	26.500	215.865	307.677	523.542	409	3.000.677	17,4%
Molise	1.991	40.950	8.965	51.906	90.737	142.643	485	587.174	24,3%
Campania	14.550	837.527	116.483	968.560	1.735.116	2.703.676	481	10.029.002	27,0%
Puglia	10.078	522.090	100.659	632.826	841.231	1.474.057	375	7.281.287	20,2%
Basilicata	2.328	82.296	-	84.624	171.169	255.793	469	1.035.513	24,7%
Calabria	7.596	289.429	5.133	302.158	663.327	965.484	519	2.991.172	32,3%
TOTALE	115.876	5.641.459	690.129	6.447.464	11.795.202	18.242.667	362	153.889.294	11,9%

Fonte: Ragioneria (2025)

3. Una conclusione

La sentenza della Corte costituzionale e gli esempi che abbiamo illustrato ridimensionano le aspirazioni estreme di decentramento differenziato, a favore delle regioni, e aprono la strada ad un passaggio di funzioni ragionevole, senza particolari problemi di finanziamento ma anche necessario per intervenire, dove si vuole e dove si può. Governo centrale e regioni spesso convivono e condividono responsabilità, anche riferite agli stessi ambiti di intervento. Come dimostra l'osservazione di ciò che effettivamente accade, non sempre le previsioni normative sono applicate correttamente, altre volte sono definite in modo poco chiaro e, come tali sono causa di inefficienze nell'allocazione delle risorse e di limiti nella qualità dell'amministrazione, su cui è però possibile intervenire secondo il principio della sussidiarietà, ridefinendo e differenziando la ripartizione dei poteri fra Stato e Regioni contemplati dall'art.116, ma con riferimento alle reali condizioni dei soggetti e dei contesti locali.

Quello che si può avviare con l'autonomia differenziata è dunque un percorso su cui si procede con prudenza, che porta ad ampliamenti mirati e specifici dei poteri regionali. Ma anche selettivo, limitato alle Regioni che offrono garanzie di efficienza ed efficacia – scientificamente provate.

Un piccolo passo indietro per i poteri dello Stato, che però rimane l'arbitro ed è chiamato ad assumere un ruolo a cui sino ad oggi ha largamente abdicato: governare i territori ed incidere sulla formazione del capitale sociale dove questo è più debole, rivedendo in tal senso le proprie politiche, soprattutto per quanto concerne l'istruzione e usando i poteri sostitutivi nei confronti delle istituzioni che si dimostrano inadempienti. Gli strumenti sono quelli previsti dalla riforma costituzionale del 2001: le tutele sulle prestazioni essenziali offerte dai LEP a tutti i cittadini italiani, la responsabilizzazione finan-

ziaria con il superamento dei trasferimenti statali, i fabbisogni standard e la perequazione a garanzia dell'equità nella dotazione delle risorse. Strumenti che sono tutti colpevolmente inattivi da oltre vent'anni.

Riferimenti bibliografici

- [1] M. Bordinon (2010), *Discussione*, in *Il Mezzogiorno e la politica economica dell'Italia*, Banca d'Italia Seminari e convegni n.4 , Roma giugno 2010 . pp. 143-150
- [2] G. Cerea (2024), "Quantificazione del livello delle prestazioni storiche e strumenti per la definizione dei Lep: considerazioni ed esempi", in Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (2024), *Rapporto finale 2024*, pp.336-370; <https://www.affariregionali.it/media/509321/1-rapporto-finale-clep-30102023-editing.pdf>
- [3] Corte Costituzionale (2024), *Sentenza 192/2024 (ECLI:IT:COST:2024:192)* https://www.cortecostituzionale.it/actionSchedaPronuncia.do?param_ecli=ECLI:IT:COST:2024:192#diritto
- [4] Dipartimento della Protezione Civile (2025) , *Stati di emergenza idro-meteo*, <https://www.protezionecivile.gov.it/it/dipartimento/amministrazione-trasparente/interventi-straordinari-e-di-emergenza/emergenze-il-rischio-meteo-idro/>
- [5] Ragioneria Generale dello Stato (2025), *La spesa statale regionalizzata, anni 2008-2023* https://www.rgs.mef.gov.it/VERSIONE-I/archivio/risultato.html?tipologia=Pubblicazioni&ambito=Pubblicazioni+Statistiche&argomento=Spesa+statale+regionalizzata&circolareNumero=&cerca_text=

- [6] A. Rubinacci & G. M. Salerno (a cura di) (2023), “Autonomia differenziata: analisi e proposte operative per l’istruzione” in Dossier Tuttoscuola, 28 febbraio 2023, <https://www.anisa.it/wp-content/uploads/2023/03/DossierAutonomia-DEF1.pdf>

Perché no a questa autonomia differenziata

Giuseppe Pisauro *

Sintesi

Il progetto di autonomia differenziata di cui si è discusso negli ultimi anni e che ha trovato un punto di sintesi nella legge Calderoli solleva tre questioni: l'effetto sugli squilibri territoriali (l'equità), i riflessi sugli equilibri di bilancio (le modalità di finanziamento) e le implicazioni per il disegno delle politiche pubbliche (il rapporto tra politiche nazionali e locali). La vicenda presenta aspetti surreali che fortunatamente la sentenza della Consulta ha giudicato in contrasto con la Costituzione.

* Università la Sapienza, giuseppe.pisauro@fondazione.uniroma1.it
Questa nota si basa in buona parte su Pisauro (2024) cui si rinvia per un'analisi più estesa.

Abstract - The Case Against this Model of Differentiated Autonomy.

The differentiated autonomy project, which has been debated in recent years and found a point of synthesis in the Calderoli law, raises three issues: the effect on territorial imbalances (equity), the impact on budgetary balance (funding methods), and the implications for the design of public policies (the relationship between national and local policies). The matter presents surreal aspects that, fortunately, the Constitutional Court has deemed to be in conflict with the Constitution.

At the same time, the issue highlights a fundamental problem that has remained unresolved for twenty-five years: the limits of the reform of Title V, which failed to establish an orderly system of financing for local governments—one that could balance autonomy and responsibility — while also making it more difficult to pursue national policies.

JEL Classification: H70; H71; H73; H77

Parole chiave: Autonomia differenziata; Federalismo fiscale; Compartecipazioni alle imposte; Squilibri territoriali

Keywords: *Differentiated autonomy; Fiscal federalism; Tax sharing; Territorial imbalances*

1. L'oggetto dell'autonomia differenziata

Tutto è iniziato con la sottoscrizione il 28 febbraio 2018 di tre “accordi preliminari in merito all’intesa”, di contenuto pressoché identico, siglati dai presidenti di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto e dal Sottosegretario per gli affari regionali e le autonomie del governo Gentiloni. Un anno dopo, il 15 febbraio 2019 (governo Conte 1), sono stati pubblicati tre “testi concordati” (sempre di contenuto identico) della parte generale delle intese sottoscritte dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle tre Regioni..

Nei documenti del 2018 e del 2019 sono presenti gli aspetti surreali poi sopravvissuti fino all’approvazione della legge Calderoli. Il primo è l’idea di seguire il procedimento “ormai consolidato” per le “intese tra lo Stato e le confessioni religiose”. Come se le Regioni fossero entità estranee alla Repubblica. Le implicazioni erano importanti: trattative bilaterali tra Stato e singola Regione, senza nessun coinvolgimento del Parlamento. Quest’ultimo avrebbe solo potuto esprimere un parere non vincolante sul testo concordato e poi approvare o respingere una legge non emendabile.

Il secondo aspetto è l’oggetto delle intese (le funzioni trasferibili): non elementi limitati e circoscritti delle politiche pubbliche, per i quali l’autonomia sarebbe stata vantaggiosa per i cittadini (come, per fare un esempio, potrebbe essere la competenza sul trasporto marittimo per la Sardegna) ma intere materie, anzi tutte le materie possibili. Dai “testi concordati” del 2019 si evince che il Veneto richiedeva 23 materie, la Lombardia 20, l’Emilia-Romagna 16. Senza curarsi di fornire nessuna motivazione particolare. Unica giustificazione era l’affermazione apodittica (in tutti e tre i “testi concordati”) secondo cui “l’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia corrisponde a specificità proprie della Regione e immediatamente funzionali alla sua crescita

e al suo sviluppo”.

C'è un legame ovvio tra l'ampiezza dell'oggetto delle intese e l'adeguatezza del procedimento da seguire per la loro approvazione. Si può immaginare che dall'attribuzione di autonomia ulteriore su una funzione di interesse peculiare per una Regione non derivino spillover rilevanti sulle altre Regioni. Nel nostro caso, invece, l'interpretazione dell'ambito dell'art. 16 è stata la più ampia possibile: è possibile richiedere autonomia ulteriore su tutte le materie, senza alcuna giustificazione riferita a caratteristiche specifiche della Regione richiedente. Se l'oggetto è così ampio è evidente che gli spillover sulle altre Regioni e sul funzionamento delle politiche pubbliche possono essere significativi. Una visione di insieme del processo dovrebbe essere imprescindibile e l'idea di condurre trattative bilaterali con ogni singola Regione e approvare le intese una alla volta sarebbe dovuta apparire priva di senso fin dall'inizio.

Va sottolineato comunque che l'oggetto delle trattative è sempre stato circondato da grande opacità, ai limiti del segreto di Stato. E questo è il terzo aspetto surreale. Fino a ottobre del 2024, quando sono state pubblicate le richieste del Veneto per le materie non inerenti a livelli essenziali delle prestazioni, gli unici due documenti pubblici restavano quelli del 2018 e del 2019 sopra ricordati. Oltre a questi sono circolate informalmente, nel maggio 2019, le bozze aggiornate della seconda parte dei “testi concordati” con i dettagli delle richieste. Vi compariva un elenco bulimico di funzioni che confermava il grave rischio di frammentazione delle politiche pubbliche.¹ Anche a livello dello Stato centrale non c'è mai stato un tentativo di circoscrivere l'ambito delle funzioni trasferibili: Un documento del Dipartimento per gli affari regionali, pubblicato nel 2023, semplicemente elenca tutte le normative e funzioni amministrative statali concernenti tutte le 23 materie citate dall'art.

1 Per un'analisi dettagliata si veda Pallante (2019).

116. Un elenco che comprende centinaia di funzioni.²

Peraltro, in assenza di una definizione dei criteri di accesso al regionalismo differenziato, fin dall'inizio il processo è apparso destinato ad estendersi a tutte le Regioni (già a fine 2019 risultavano pervenute le richieste di altre sei Regioni e annunciate quelle di ulteriori quattro). In un quadro così delineato, con richieste potenziali da parte di tutte le Regioni e senza nessuna necessità di fornire giustificazioni basate su specificità regionali, non si tratterebbe più di autonomia differenziata ma nei fatti di una riscrittura dell'art. 117 della Costituzione attraverso una serie di intese bilaterali. A riprova di ciò, esaminando le bozze di maggio 2019, si vede come l'oggetto di molte richieste delle tre Regioni in buona parte coincide. Se c'è una domanda fondata di maggiore autonomia per alcuni ambiti, generalizzata a tutte le Regioni, la strada per perseguirla non è l'autonomia differenziata ma la revisione dell'art. 117, ossia valutare un ripensamento delle competenze delle Regioni a statuto ordinario. Va riconosciuto che la legge Calderoli si pone il problema "di tutelare l'unità giuridica o economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie" (art. 2, comma 2), prevedendo la possibilità per il Presidente del Consiglio (anche su richiesta dei Ministri competenti) di limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie. Tuttavia, l'idea che la valutazione degli effetti sulla tutela dell'unità del paese debba essere un affare interno del Governo senza discussione pubblica e coinvolgimento del Parlamento è in linea con l'opacità che ha sempre pervaso tutta la questione.

La sentenza della Corte costituzionale tocca questi temi. Innanzi tutto, stabilisce che l'iniziativa legislativa relativa alla legge di differenziazione non è riservata unicamente al Governo, è comunque soggetta al potere di emenda-

2 Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (2023). Per un'analisi, in particolare riferita a materie e funzioni non LEP, si veda Fondazione Mezzogiorno (2024).

mento del Parlamento e può eventualmente essere sottoposta al vaglio della stessa Corte. Salta, insomma, l'ardito parallelismo tra Regioni e confessioni religiose. La Corte interviene poi sull'ampiezza possibile della devoluzione, dando di fatto un'interpretazione dell'art. 116: non è accettabile che il trasferimento di competenze riguardi intere materie, bensì solo specifiche funzioni legislative e amministrative. E, soprattutto, la devoluzione di singole funzioni dovrà comunque essere debitamente giustificata, sulla base di specificità regionali, in termini di un effettivo miglioramento di efficienza dell'intero sistema.

2. Le modalità di finanziamento

In questi anni buona parte del dibattito si è focalizzata sulle conseguenze che l'autonomia avrebbe avuto, attraverso le modalità di finanziamento, sugli squilibri territoriali. Non ci si può nascondere che, almeno per le tre Regioni che hanno avviato il processo, il movente principale delle iniziative verso l'autonomia differenziata era quello di aprire la strada a una progressiva differenziazione della distribuzione delle risorse, a favore delle aree ricche del paese più di quanto non sia quella attuale. In questo senso si esprimevano gli "accordi preliminari" del 2018 indicando un finanziamento commisurato a fabbisogni standard determinati "in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale". Su una linea analoga i "testi concordati" del 2019. Una volta quantificata la spesa per le materie devolute, le risorse sarebbero state attribuite alle Regioni mediante compartecipazioni al gettito di tributi erariali maturato nel territorio regionale. Se nel tempo la dinamica del gettito fosse stata maggiore di quella del fabbisogno standard, il residuo positivo sarebbe restato a disposizione della Regione; al contrario, se

il residuo fosse stato negativo, si prevedeva l'adeguamento del finanziamento al fabbisogno. Un sistema di finanziamento, quindi, con compartecipazioni ad aliquota fissa (o meglio rivedibile solo al rialzo).

La legge Calderoli tenta di correggere questo quadro in due modi. Il primo è fornire alle altre Regioni una garanzia che passa attraverso la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui si parlerà più avanti. Il secondo interviene (con l'art. 8 della legge) sulla dinamica del finanziamento dell'autonomia differenziata prevedendo la possibilità di rivedere le aliquote di compartecipazione in maniera da tenere il finanziamento in linea con il fabbisogno. Il modello può apparire simile a quello oggi utilizzato per la sanità.

Tuttavia, in quel caso il fabbisogno è fissato anno per anno per ciascuna Regione sulla base del fabbisogno nazionale (in legge di bilancio) e del riparto deciso in Conferenza unificata. Tutto quello che segue (valutazione dell'andamento del gettito e aggiustamento delle aliquote di compartecipazione) è di fatto automatico e gestito dal Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).³ Qui invece, il MEF può procedere solo "su proposta della Commissione paritetica" e di concerto con il Ministro degli affari regionali. La Commissione paritetica di ogni singola Regione procede alla valutazione del fabbisogno della Regione (comma 1 dell'art. 8). Poi procede a valutare (comma 2) l'allineamento tra i fabbisogni di spesa "già definiti" (secondo quanto detto nel comma 1) e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati. Se rileva uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni o all'andamento del gettito "anche alla luce del ciclo" (un elemento, il ciclo economico, che non dovrebbe avere alcuna rilevanza in questo contesto ma che di per sé introduce un'ambiguità), fa eventualmente una proposta al MEF. Insomma: per variare le aliquote di compartecipazione occorre per ciascuna Regione

3 Per un'analisi approfondita del sistema di finanziamento della sanità si rinvia a Pisauro (2023).

raggiungere una “intesa” in sede di ciascuna Commissione paritetica.

Non mancano elementi valutativi (dalla definizione dei singoli fabbisogni al criptico riferimento al ciclo economico) che inducono a ritenere reale, se non molto probabile, il rischio di situazioni di stallo nelle Commissioni paritetiche (dopo tutto, si tratterebbe di convincere la Regione ad accettare una decurtazione della sua aliquota di compartecipazione, cosa che nel caso delle Regioni a statuto speciale si è rivelato finora impossibile). Ancora più probabile il rischio di un approccio non unitario nelle varie Commissioni paritetiche. Se si vuole evitare questi rischi, occorre affidare, come oggi avviene per la sanità, le valutazioni a un soggetto tecnico che garantisca un approccio unitario. Dovrebbero essere la Ragioneria generale dello Stato e il Dipartimento delle Finanze del MEF a provvedere annualmente alla ricognizione dell’allineamento tra i fabbisogni di spesa e l’andamento del gettito dei tributi compartecipati. Lo stesso MEF dovrebbe poi, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adottare le variazioni delle aliquote di compartecipazione eventualmente necessarie.

3. I livelli essenziali delle prestazioni

La competenza statale esclusiva sulla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) di cui alla lettera *m* del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione è, insieme alla lettera *p* dello stesso comma (che riguarda le funzioni fondamentali degli enti locali), il principale elemento di garanzia, nella riforma del Titolo V, di un trattamento uniforme dei cittadini a prescindere dal luogo di residenza. La legge Calderoli stabilisce che per le materie riferibili ai LEP l’attuazione dell’autonomia differenziata debba essere prece-

duta dall'individuazione dei LEP e dei relativi costi e fabbisogni standard. A tal fine essa delega il Governo ad adottare entro due anni i relativi decreti legislativi. Anche su questo è intervenuta la sentenza della Corte costituzionale, stabilendo che la decisione sostanziale sui LEP non possa essere prerogativa esclusiva del governo ma debba coinvolgere il Parlamento.

La distinzione tra materie LEP e materie non LEP ai fini delle modalità di finanziamento non è una novità. Si ritrova nella legge n. 42 del 2009 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione") che distingue, da un lato, le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza - seconda quella norma, sanità, assistenza, istruzione (e, in parte, il trasporto pubblico locale) - le spese inerenti le funzioni fondamentali degli enti locali, per entrambe le quali si prevede l'integrale copertura dei fabbisogni finanziari. Le altre spese, invece, vengono affidate in misura maggiore al finanziamento con gli strumenti propri della autonomia tributaria, prevedendo una perequazione solo parziale delle capacità fiscali. Nella legge Calderoli del 2024, l'elenco delle materie inerenti ai LEP si basa sul documento finale elaborato dal Comitato tecnico-scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP). L'elenco, con l'eccezione dell'assistenza che non vi compare, è molto più esteso di quello della legge n. 42 e comprende 14 delle 23 materie che, secondo l'art. 116 potrebbero essere devolute. Non compare, tuttavia, nessun riferimento alle funzioni fondamentali degli enti locali (materia di legislazione esclusiva statale, non trasferibile ai sensi dell'art. 116, e chiaramente connessa con le materie LEP). Più in generale, non è agevole decifrare dove passi il confine tra materie LEP e non LEP: ad esempio, perché la ricerca scientifica (inserita nell'elenco) sarebbe materia LEP mentre la protezione civile che, almeno a prima vista, dovrebbe avere un impatto ovvio sui diritti dei cittadini non

sarebbe tale.

Al di là di questo, la difesa garantita dai LEP è fragile. Le difficoltà di individuazione e definizione sono notevoli. Per una valutazione informata disponiamo dell'esperienza della sanità, l'unica materia tra quelle indicate dalla legge 42 per la quale quella delega ha avuto attuazione, con il D.Lgs. n. 68 del 2011 di "determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario". Secondo i principi di delega della legge 42, il fabbisogno di spesa doveva essere determinato "nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni" da erogare "in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale". Va ricordato che per la sanità la definizione dei LEP, denominati "livelli essenziali di assistenza" (LEA), risale all'inizio degli anni 2000. Si tratta di obiettivi fisici di servizio cui non corrisponde alcuna dimensione finanziaria. Vi è un sistema di monitoraggio, non particolarmente efficace, basato su autocertificazioni delle Regioni e valutato da un comitato paritetico Stato-Regioni, teso a verificare se le Regioni con le risorse a disposizione sono in grado di garantire i LEA.⁴ La questione cruciale che l'esperienza della sanità (con il D. Lgs. 68/2011) dimostra è che la definizione dei LEP non è risolutiva per i livelli di spesa. La spesa non è la somma del costo dei LEA (peraltro non ben definito) ma, come è opportuno che sia, è determinata a monte nella programmazione del bilancio pubblico (insomma, il totale che si può spendere e non la somma di quanto si dovrebbe per garantire effettivamente i LEA). Il Ministero della salute ha il compito di monitorare il rispetto dei LEA ma non lo fa in modo abbastanza stringente. Non vi sono motivi per ritenere che una serie di Commissioni paritetiche a livello regionale sia destinata ad avere maggiore successo.

4 Sul tema della verifica dei LEA, è istruttiva la lettura di Dirindin e Caruso (2021).

4. La frammentazione delle politiche

Al di là della questione della distribuzione dei finanziamenti e dell'effetto sugli squilibri territoriali, il rischio maggiore che richiede ampie di autonomia differenziata pongono è quello della frammentazione delle politiche pubbliche. Rischio che si potrebbe ridurre se si completasse il disegno dell'art. 117 della Costituzione con la determinazione da parte dello Stato dei principi fondamentali per le materie a legislazione concorrente. Sarebbe un passaggio decisivo – più della definizione dei LEP - per evitare la frammentazione delle politiche pubbliche, del quale non c'è traccia nella legge Calderoli e di cui si è perduta memoria nel dibattito.

Il rischio di frammentazione riguarda tutte le materie, non solo quelle LEP. Prima della sentenza della Corte era partito il processo per la devoluzione di materie non LEP. Nel mese di luglio 2024 quattro regioni avevano richiesto l'avvio del negoziato: il Veneto per tutte le 9 materie non LEP, la Liguria per 6 materie, il Piemonte per 7 materie, la Lombardia per 8 materie. Si conoscono solo le richieste specifiche (le funzioni legislative e amministrative richieste all'interno delle materie) avanzate il 25 luglio dal Veneto, trasmesse solo in ottobre al Consiglio regionale. Non si conosce il dettaglio delle richieste delle altre tre Regioni, né si conoscono le valutazioni dei Ministeri.

Tra le richieste del Veneto vi è quella che riguarda la potestà legislativa e amministrativa in materia di protezione civile. Essa implica, tra l'altro, di attribuire al Presidente della Regione il potere di emanare ordinanze, in deroga alla normativa statale, di poter derogare alle direttive statali di cui all'art. 15 del Codice della protezione civile che oggi assicurano l'indirizzo unitario della funzione (e sono comunque subordinate ad intesa in sede di Conferenza

Stato-Regioni), il trasferimento del personale esistente e la facoltà di assumere nuovo personale in deroga alle norme statali, la definizione degli standard in materia di formazione, tutte le competenze in materia anti-incendi, incluse le procedure di reclutamento dei Vigili del fuoco con sede nella Regione (insomma, la trasformazione dei Vigili del fuoco che operano in Veneto in dipendenti regionali). Si andrebbe verso la regionalizzazione del sistema, con conseguenze gravi sulla sua capacità di intervento. Per fare un esempio, oggi in occasione di gravi calamità naturali in un territorio, l'intervento delle colonne mobili di altre Regioni è disposto e coordinato dal Dipartimento della protezione civile. Cosa accadrebbe con il nuovo assetto? Ma soprattutto quali sono le disfunzioni del sistema attuale che richiedono questa radicale modifica della sua organizzazione?

Importanti sono anche le richieste in materia di coordinamento della finanza pubblica, in particolare il governo della finanza locale. Quindi la possibilità di istituire tributi locali e di fissare i criteri di riparto delle risorse dei fondi perequativi statali a favore dei Comuni, della Città metropolitana (Venezia) e delle Province venete. Su quest'ultimo aspetto vi è un potenziale conflitto con la garanzia del finanziamento integrale delle funzioni fondamentali degli enti locali (che, come si è detto, è di competenza esclusiva dello Stato). Insomma si conferma il quadro generale di un'impostazione che si può definire da un lato micro-statuale e dall'altro di neo centralismo regionale nei confronti degli enti locali

5. I limiti della riforma del 2001

Il tentativo di dare attuazione al terzo comma dell'art. 116, nei suoi mo-

venti e nel suo sviluppo dal 2019 al 2024, mette in luce una contraddizione della riforma costituzionale del 2001. Da un lato, nell'art. 117, è enfatizzata l'uniformità delle prestazioni (livelli essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale); dall'altro, nell'art. 119 si individuano come principale forma di finanziamento degli enti territoriali "compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio" (in luogo di semplici trasferimenti dal bilancio dello Stato) con un'assimilazione al regime da sempre in vigore per le Regioni a statuto speciale (in quel caso con aliquote di compartecipazione che arrivano al cento per cento).⁵ Un regime la cui generalizzazione sarebbe, dal punto di vista finanziario ma non solo, insostenibile. Finora per il caso della sanità, questa contraddizione è stata risolta, come si è visto, a favore dell'uniformità delle prestazioni, disegnando modelli di finanziamento che configurano nella sostanza un sistema di trasferimenti dallo Stato.

La richiesta di ulteriore autonomia da parte di tre Regioni prefigurava, nelle intese preliminari e nei testi concordati, che il finanziamento fosse invece garantito da compartecipazioni ad aliquota fissa nel tempo, in modo che negli anni successivi il finanziamento potesse seguire il gettito dei tributi erariali riferibile al territorio e non un qualche indicatore di fabbisogno di spesa. La contraddizione del Titolo V sarebbe stata così risolta a favore della differenziazione associata alle diverse capacità fiscali delle Regioni. La vicenda mette così in evidenza i limiti della riforma costituzionale del 2001 che non ha contribuito a disegnare un sistema di finanziamento ordinato degli enti territoriali in grado di tenere insieme autonomia e responsabilità. L'elemento della responsabilità, l'autonomia tributaria, si è anzi molto indebolito nel corso degli ultimi vent'anni. Peraltro, il ruolo attribuito alle compartecipazioni

⁵ Sui problemi che derivano dall'attribuzione di un ruolo centrale alle compartecipazioni tra le modalità di finanziamento, si rinvia a Pisauro (2023).

al gettito riferibile al territorio è stato mutuato dal sistema delle Regioni a statuto speciale che nei fatti usano l'autonomia tributaria con parsimonia (non avendone bisogno).

Prima di ragionare di autonomia differenziata sarebbe preferibile ripensare il sistema complessivo di finanziamento degli enti territoriali. Tra gli strumenti andrebbero reinseriti i trasferimenti dal bilancio dello Stato, anche a destinazione vincolata (uno strumento ampiamente usato in paesi compiutamente federali per perseguire politiche nazionali). Soprattutto vanno inseriti spazi di vera autonomia tributaria e vanno definiti gli opportuni meccanismi di perequazione. Per inciso, è sorprendente come in Italia si consideri “completamento del federalismo fiscale” la sostituzione dei trasferimenti che ancora esistono con nuove compartecipazioni. Ciò non farà fare passi avanti verso un sistema di finanziamento ordinato degli enti territoriali in grado di tenere insieme autonomia e responsabilità. Renderà solo più opaco il sistema. Ad ogni nuova attribuzione di competenze o a ogni compensazione per perdite di gettito dovute a interventi legislativi dello Stato sui tributi devoluti o sulle addizionali occorre trovare una compensazione con una nuova compartecipazione a qualche imposta erariale. Raggiungendo l'apice per i Comuni con la disposizione della legge 42/2009 che immagina una compartecipazione all'Iva riscossa nel territorio comunale in sostituzione dei trasferimenti statali e, in sostituzione dei trasferimenti regionali, una compartecipazione alle compartecipazioni (sic) di pertinenza della propria Regione sui tributi erariali.

Il dibattito non potrà fare passi avanti, verso un punto di equilibrio tra politiche nazionali e politiche locali se non si abbandonerà l'impostazione che ha segnato la vicenda dell'autonomia differenziata: imitare il modello delle Regioni a statuto speciale e cercare di trattenere una quota maggiore del gettito dei tributi statali. In altre parole, ridurre i cosiddetti residui fiscali

territoriali. Tuttavia i residui fiscali territoriali in Italia non sono il frutto di politiche pubbliche dirette a favorire particolari aree del paese. Ma traggono origine semplicemente da politiche nazionali che non tengono conto della residenza di chi paga le imposte e chi riceve i benefici della spesa pubblica. Sono, insomma, la conseguenza necessaria dell'applicazione del principio di equità orizzontale ("trattamento uguale per gli uguali") per cui, per citare il premio Nobel 1986 James Buchanan (1950), tra i fondatori della teoria liberale del federalismo fiscale, "i cittadini degli stati a basso reddito all'interno di un'economia nazionale possiedono il diritto di essere posti in una posizione di parità fiscale con i loro uguali in altri stati".

Riferimenti

- [1] Buchanan, J.M. (1950), "Federalism and fiscal equity", *American Economic Review*, vol. 40, n. 4, pp. 583-599.
- [2] Dirindin, N. e Caruso, E., "La garanzia dei LEA: problemi di misurazione e monitoraggio", in AA.VV.. *Dalla emergenza sanitaria alla stabilizzazione finanziaria della sanità pubblica*, Atti del Convegno Nazionale di Contabilità Pubblica, Pisa 17-19 dicembre 2020, Editoriale Scientifica, Napoli 2021.
- [3] Fondazione Mezzogiorno (2024), "Italia al bivio tra riforma dello Stato e autonomia differenziata. A che punto siamo?", Quaderni della Fondazione, marzo.
- [4] Ministro per gli Affari regionali e le autonomie (2023), *Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.*, maggio.
- [5] Pallante, F. (2019) "Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Roma-

gna”, *Federalismi.it*, 30 ottobre.

- [6] Pisauro, G. (2023), "L'autonomia differenziata e i limiti della riforma del Titolo V", *Diritto Pubblico*, n. 2, 2023, pp. 565-580.
- [7] Pisauro, G. (2024), “Considerazioni sul tema dell’autonomia differenziata”, in AA.VV., *La finanza territoriale. Rapporto 2024*, Rubbettino editore, Soveria Mannelli (CZ), pp. 151-167.

PARTNER ISTITUZIONALI

CeSPEM

CENTRO STUDI DI
POLITICA ECONOMICA E MONETARIA
"MARIO ARCELLI"



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

 **LUISS**

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

æb
ASSONEBB



FONDAZIONE
DI PIACENZA E VIGEVANO



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

BUSINESS PARTNER

IMI | CORPORATE &
INVESTMENT
BANKING
INTESA  SANPAOLO

BAT
ITALIA

Deloitte.

 **Mercer**

sara 
ti assicura

INVITALIA | **MEDIO CREDITO
CENTRALE**

SOSTENITORI

3D Works

Allianz Bank F.A.

Banca d'Italia

Banca Popolare del Cassinate

Banca Profilo

Banco Posta SGR

Confindustria Piacenza

CONSOB

EFPA - Italy

Fondazione Ave Verum

Fondazione Mario Arcelli

ISTAT

Istituto per il Credito
Sportivo e Culturale

TIM

Unicredit

Ver Capital

Per rinnovare o attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 10187 Intesa Sanpaolo
Via Vittorio Veneto 108/b- 00187 ROMA
IBAN IT92 M030 6905 0361 0000 0010 187

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2025

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 120,00 causale: MBI25	€ 90,00 causale: EII25	€ 170,00 causale: MBEII25
Canone Annuo Estero	€ 175,00 causale: MBE25	€ 120,00 causale: EIE25	€ 250,00 causale: MBEIE25
Abbonamento WEB	€ 70,00 causale: MBW25	€ 60,00 causale: EIW25	€ 100,00 causale: MBEIW25

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 40,00 / € 10,00** digitale

Prezzo di un fascicolo arretrato (annata precedente) **€ 60,00 / € 10,00** digitale

Pubblicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2025/1

L'autonomia differenziata

Questo numero di *Economia Italiana* – guest editors **Massimo Bordignon** e **Gilberto Turati** (*Università Cattolica*) e **Leonio Rizzo** (*Università di Ferrara*) – è dedicato ai temi della “autonomia differenziata”, o del federalismo asimmetrico. Alla possibilità, cioè, che alcune funzioni attualmente svolte dallo Stato nazionale siano decentrate e attribuite ad (alcune) regioni assieme alle risorse per poterle svolgerle.

I lavori contenuti in questo volume contribuiscono al dibattito affrontando il tema da punti di vista differenziati. Si discutono gli *aspetti normativi* del decentramento alla luce anche della recente sentenza della *Corte costituzionale*, le *caratteristiche dell'offerta dei principali servizi pubblici* sul territorio, le possibilità che in specifiche singole materie maggior o minore decentramento possa condurre a maggior *efficienza*, si riflette criticamente su alcune *esperienze di decentramento*, si discute se e come la *definizione dei livelli essenziali di prestazioni (LEP)*, anche indipendentemente dal decentramento, possano migliorare l'offerta dei servizi pubblici sul territorio. Gli autori sono (nell'ordine espositivo) **M. Massa, G. Messina e R. Torrini, C.C. Losito e F. Porcelli, A. Zanardi, V. Carrieri, L.R. Pench, A. Baglioni, U. Galmarini e R. Secomandi**. Il volume si chiude con due *commenti, uno favorevole (G. Cerea), l'altro contrario (G. Pisauro)*, ai percorsi verso il federalismo differenziato, sia in termini generali che al modo con cui esso è stato perseguito in Italia negli ultimi anni.

Nel saggio introduttivo ai contenuti del volume, i curatori, dopo aver presentato e commentato i singoli saggi, lasciano al lettore la valutazione finale. Ci sono però alcuni aspetti che emergono dalla discussione che vengono sottolineati: la sentenza della Corte costituzionale ha (giustamente) molto circoscritto gli spazi possibili per l'autonomia differenziata; le richieste di decentramento devono essere giustificate, tenendo conto che l'attuale distribuzione della spesa del settore pubblico sul territorio non riflette né aspetti di efficienza né di equità; i LEP possono giocare un ruolo importante nel migliorare l'allocazione dell'intervento pubblico sul territorio, anche indipendentemente dall'autonomia differenziata, ma devono essere ben definiti e soprattutto attuati da parte del settore pubblico. Infine, il dibattito può essere l'occasione per rivedere alcune bizzarre conclusioni del regionalismo italiano, quale la convinzione che il federalismo fiscale si faccia con le compartecipazioni o che il governo non possa usare trasferimenti vincolati agli enti locali per sostenere politiche nazionali.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria è impegnata a portare avanti questa sfida e a fare di *Economia Italiana* il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.