

14 DICEMBRE 2018

Il difficile cammino del federalismo
fiscale in Italia: tra vincoli europei e
standardizzazione della spesa per gli
Enti territoriali

di Gianluca Bellomo

Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi “G. d’Annunzio”



Il difficile cammino del federalismo fiscale in Italia: tra vincoli europei e standardizzazione della spesa per gli Enti territoriali

di Gianluca Bellomo

Professore Associato di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi “G. d’Annunzio”

Sommario: 1. Crisi finanziaria e nuovi strumenti di *governance* della finanza pubblica in UE. 2. L’avvio ed il rilancio del processo di federalismo fiscale come strumento di *governance* interna. 3. Un processo di federalismo fiscale in perdurante “transizione”. 4. Livelli essenziali delle prestazioni e costi standard: l’eterna lotta tra vincoli di bilancio e tutela dei diritti. 5. Verso quale federalismo fiscale?

1. Crisi finanziaria e nuovi strumenti di governance della finanza pubblica in UE

A seguito della crisi economica e finanziaria, che solo recentemente sembrerebbe aver dato un minimo di tregua alle economie occidentali, sono prepotentemente emersi i reciproci legami economico-finanziari esistenti tra i differenti regionalismi macroeconomici sia a livello europeo che globale¹. È sempre più lampante, in particolare a livello europeo, infatti, che eccessive disparità sulle costituzioni economiche dei singoli Stati membri provocano, in un mercato unico, ma ancora di più in presenza di una moneta unica che lega a doppio filo le economie dei paesi dell’Eurozona, conseguenze dirette sulle economie dei paesi più virtuosi². L’incerta risposta dell’Unione Europea si è indirizzata, da una parte, verso l’attuazione di costosi piani di salvataggio nei confronti dei paesi in maggiore difficoltà e a rischio di *default*; dall’altra, con l’applicazione di meccanismi di condizionalità, di sottoporre l’ammissione al beneficio degli aiuti da parte degli Stati membri al rispetto di stringenti regole ed all’applicazione di strumenti che mirano sempre più ad imbrigliare le politiche nazionali di spesa in rigidi parametri economici che dovrebbero spingere i

¹ Su cui G. DI PLINIO, *Nuove mappe del caos. Lo Stato e la costituzione economica della crisi globale*, in *Dir. Pubbl. Comp. Eur.*, 1/2012.

² Il caso della crisi Greca ha rappresentato uno dei momenti cruciali, ma più in generale i casi delle economie con i “conti non in regola” rispetto ai parametri di valutazione europei (e tra queste oggi assume particolare rilievo il caso italiano), ormai tengono banco quotidianamente sulle pagine della cronaca economico-politica eurounitaria. Per approfondimenti in particolare sui meccanismi della crisi e sugli effetti sull’eurosistema degli ultimi anni cfr. G. PITRUZZELLA, *Chi governa la finanza pubblica in Europa?*, in *Quaderni costituzionali*, 1/marzo 2012.

Paesi membri verso investimenti sempre più “virtuosi”³. A tali politiche europee si sono affiancate, in questi anni di crisi economica, anche le decise manovre di politica monetaria attuate dalla BCE, in particolare da quella sotto la presidenza di Mario Draghi, volte a tranquillizzare i mercati ed a difendere i paesi dell'eurozona, in particolare quelli più esposti, da possibili attacchi speculativi che potessero mettere a rischio la tenuta della moneta unica, anche con il ricorso a strumenti non propriamente “convenzionali”⁴.

Tali dinamiche hanno avviato, di fatto, la rapida nascita ed evoluzione di un nuovo sistema di *governance* economica europea⁵, la cui finalità è assicurare un coordinamento preventivo ed una migliore sorveglianza delle politiche di bilancio nazionali degli Stati dell'Eurozona. Ai meccanismi di sorveglianza si stanno affiancando stringenti meccanismi sanzionatori, nei confronti degli Stati inadempienti, basati su controlli ad elevato contenuto tecnico che riducono i margini di sovranità formale e materiale degli Stati e si incentrano sull'azione di organismi tecnici⁶ a bassa discrezionalità e che rispondono direttamente al livello europeo e non più esclusivamente a quello statale⁷.

I punti essenziali di questa nuova *governance* economica, contenuta nel pacchetto globale di misure specifiche per la gestione della crisi finanziaria approvato dal Consiglio europeo del 12 marzo 2011⁸, e riconducibile a monte alla strategia *Europa 2020* e più specificamente al *Patto euro plus*, sono riassumibili: nella previsione di un meccanismo per il coordinamento delle politiche economiche nazionali (su cui già aveva mosso i primi passi il Consiglio Ecofin del 7 settembre 2010⁹ decidendone l'avvio dal 2011); in una riforma del Patto di stabilità e crescita che mira ad aumentare i livelli di sorveglianza delle politiche di

³ Su cui cfr. M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in www.issirfa.cnr.it, 2013.

⁴ Su cui sia consentito il rinvio a G. BELLOMO, *Quale posto per Keynes nella costituzione monetaria multilivello?*, in M. SALERNO - M. FERRARA (a cura di), *Costituzione economica e democrazia pluralista, Itinerari della comparazione, Quaderni della rivista DPCE on-line*, n.1, 2017, pp. 3-10.

⁵ Su cui *amplius* G. DI PLINIO, *Sulla Costituzione economica. Contributo per una teoria degli effetti costituzionali dell'economia*, in *Il Risparmio*, n. 1/2008.

⁶ Con particolare attenzione al ruolo ed ai modelli organizzativi delle amministrazioni sovranazionali nell'ambito dei pubblici poteri cfr. E. CHITI, *Organizzazione europea ed organizzazione globale: elementi per una comparazione*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 02/2009, p. 359.

⁷ Anche se a livello interno, per quanto riguarda la situazione italiana, oltre al ruolo tecnico di Bankitalia non si può dimenticare il sempre crescente ruolo che sta assumendo oggi l'Ufficio parlamentare di bilancio (Upb), istituito nel 2014 sul principio del pareggio di bilancio introdotto in costituzione nel 2012 ed in osservanza delle regole europee, in qualità di organismo indipendente che ha il compito di svolgere analisi e verifiche sulle previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica del Governo e di valutare il rispetto proprio delle regole di bilancio nazionali ed europee.

⁸ Conclusioni del Consiglio europeo del 24 e 25 marzo 2011 in www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/ec/120304.pdf.

⁹ Conclusioni del Consiglio europeo del 16 e 17 dicembre 2010 in www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/ec/118593.pdf.

bilancio ed all'applicazione delle misure esecutive in maniera più coerente e rapida; in nuove disposizioni sui quadri di bilancio nazionali e, infine, in nuovi meccanismi di sorveglianza degli squilibri macroeconomici degli Stati verso cui i livelli di fiducia delle Istituzioni europee, ma soprattutto del mercato, sono pericolosamente diminuiti.

All'ulteriore peggioramento della crisi economico-finanziaria, avutosi a partire dal 2008, e con il precipitare della situazione greca in particolare, si sono innescate una serie di più nette accelerazioni attraverso interventi urgenti¹⁰ che hanno consentito: da una parte, a partire dal 2013, l'istituzione dell'*Esm*¹¹ (Meccanismo europeo di stabilità) con una dotazione iniziale di 500 miliardi di euro ed attuale di 705¹² (oltre alla riduzione dei tassi d'interesse applicati sui prestiti di salvataggio erogati in favore degli stati a rischio); dall'altra l'inserimento di ulteriori stringenti parametri operativi miranti al ridimensionamento dei debiti pubblici eccessivi (tra cui oggi sotto stretta osservazione, e con il quasi certo avvio di una procedura di infrazione per debito eccessivo¹³, troviamo quello italiano). Detti processi di rientro sono sottoposti a costanti monitoraggi attraverso rigorosi meccanismi di controllo legislativo nazionali a bassa discrezionalità che potranno in qualche misura tener conto della specificità dei diversi paesi sia in termini di formato dei controlli sia degli assetti istituzionali da impiegare¹⁴.

Accanto alla stagione dei "salvataggi", in definitiva, si è aperta, a partire dal 2009 e si sta via via consolidando sempre più, contemporaneamente e gioco forza, quella della revisione della macchina europea di controllo delle finanze pubbliche nazionali¹⁵, che sta spingendo l'Europa sempre più sull'orlo del "governo dell'economia" per i Paesi membri. Tali dinamiche, subite soprattutto dagli stati meno in regola con i dettami di una sana *costituzione materiale europea* (che peraltro sono proprio quelli che più ne

¹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo del 23 e 24 giugno 2011 in www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/presdata/it/ec/123096.pdf.

¹¹ Che ha sostituito il preesistente Efsf (*European Financial Stability Facility*) che era già passato da 250 a 440 miliardi di euro nel giro di pochissimo tempo.

¹² Con l'adesione della Lituania il 3 febbraio 2015 l'ESM è passato a 705 miliardi di euro di cui 80.5 miliardi di euro di capitale versato e 624.3 miliardi in capitale richiamabile. La quota dei singoli Stati membri nel finanziamento viene calcolata partendo dalla singola quota di capitale nella BCE, così come i tassi di interesse, in caso di prestito, sono differenziati a seconda del livello di rischio paese, così che paesi più a rischio pagheranno maggiori interessi rispetto a paesi con finanze più solide in caso di richiesta di aiuto.

¹³ A riguardo basta leggere i principali commenti alla manovra di bilancio inviata dal Governo italiano alla Commissione europea in questi giorni e le osservazioni fatte da quest'ultima. Tra i vari commenti reperibili in rete: *Bruxelles stronca la manovra*, in www.adnkronos.com/soldi/economia/2018/10/18/arrivo-lettera-sulla-manovra_1qy1BM7EqxTdAH8M2rmncL.html; C. BASTASIN, *Italia verso l'infrazione per debito*, in *il Sole 24 ore on line*, reperibile al seguente link www.ilsole24ore.com/art/commenti-e-idee/2018-11-11/italia-l-infrazione-debito-093435.shtml?uuid=AE7D7neG.

¹⁴ G. TABELLINI, *Sul debito Ue il vertice dei (mezzi) passi avanti*, in *Il Sole 24 Ore*, 13 marzo 2011; I. CAIZZU, *Più ricco il fondo salva-Stati, sconti alla Grecia*, in *Corriere della sera*, 13 marzo 2011.

¹⁵ Ma sempre più tali dinamiche sembrano iniziare a strizzare l'occhio al successivo livello globale, si pensi ad esempio al ruolo del Fondo Monetario Internazionale ed agli effetti dei propri pareri sui mercati internazionali.

hanno bisogno), producono a livello interno l'obbligo di ricercare adeguate soluzioni normativo-economico-finanziarie che consentano di rispettare gli stringenti parametri fissati per debito pubblico e PIL, oggi attestatosi in Italia ben oltre il doppio del famoso 60% concordato a Maastricht.

Tra le molteplici risposte normative fornite nel tentativo di razionalizzare la spesa pubblica nazionale per il perseguimento degli obiettivi macroeconomici concordati a livello europeo, particolare rilievo assume la nascita di riforme interne che mirano all'introduzione di meccanismi di responsabilizzazione degli apparati statali, ed in particolare degli Enti territoriali, finalizzati all'emersione delle inefficienze e degli sprechi (e tra questi *in primis* si possono citare i processi di *federalismo fiscale*, che a loro volta devono fare i conti con i sempre più stringenti vincoli derivanti dal Patto di stabilità e crescita¹⁶). Cruciale per un corretto funzionamento, e quindi per il perseguimento degli obiettivi istituzionali risulta nevralgica la predisposizione di meccanismi di standardizzazione delle prestazioni e dei relativi costi, a tutti i livelli, al fine di contemperare il dettato costituzionale che impone al legislatore l'assicurazione di adeguati *livelli essenziali delle prestazioni* (LEP) su tutto il territorio nazionale.

2. L'avvio ed il rilancio del Federalismo fiscale come strumento di governance interna

Alla luce del quadro appena delineato il Governo italiano, sotto le pressioni dell'Unione europea da una parte, ed a causa delle numerose pronunce costituzionali¹⁷ aventi ad oggetto l'art. 119 della Costituzione dall'altra, a partire dal 2008, ha deciso di accelerare sulla via del federalismo fiscale¹⁸.

Com'è noto, la legge di delegazione n. 42 del 19 maggio 2009¹⁹, ha infatti tracciato il disegno complessivo che, rinviando all'emanazione da parte del Governo di una serie di decreti attuativi, perseguiva l'ambizioso progetto di trasferimento alle entità politiche subnazionali di una serie di responsabilità e strumenti volti

¹⁶ Il patto di stabilità e crescita (PSC) è un accordo relativo al controllo delle differenti politiche di bilancio dei Paesi membri, stipulato e sottoscritto nel 1997 dai paesi appartenenti all'Unione europea, per mantenere fermi i requisiti di adesione all'Unione economica e monetaria dell'Unione europea.

¹⁷ Tra le molte sentenze della Corte si ricordano la n. 370 del 23 dicembre 2003; la n. 37 del 26 gennaio 2004; la n. 102 del 2008.

¹⁸ Su cui per un primo quadro, E. JORIO - S. GAMBINO - G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Maggioli editore, Rimini, 2009.

¹⁹ Che "Delinea i principi generali della materia, l'ambito di intervento, l'oggetto e le finalità (artt. 1 e 2); crea nuove sedi di coordinamento e stabilisce i procedimenti di adozione dei decreti delegati (artt. 3-5); pone le regole per i rapporti finanziari tra Stato e Regioni (artt. 7-10), per gli Enti locali (artt. 11-13) e per le Città Metropolitane (art. 15), nonché, per l'attuazione dell'art. 116 della Costituzione (art. 14) e per gli interventi speciali e la perequazione infrastrutturale (artt. 16 e 22); sancisce principi per il coordinamento dei vari livelli di governo e dei loro bilanci (artt. 17-18) e quelli che dovranno regolare la disciplina del patrimonio di Regioni ed Enti locali (art. 19). Sono, poi, sancite le norme transitorie e finali (artt. 20-26) e quelle che dovranno garantire un coordinamento con le Regioni a Statuto speciale (artt. 15, 22 e 27)", su cui v. F. SAIITO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 03/2010, p. 2817.

all'innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia nella gestione della cosa pubblica senza però divaricare i livelli minimi²⁰ di tutela dei diritti costituzionalmente garantiti sull'intero territorio nazionale²¹.

Per la verità il percorso realizzativo del federalismo fiscale — che passa da un primo decentramento amministrativo²², l'impostazione di quello politico²³ e la rilevante riorganizzazione della potestà legislativa²⁴ — ha origini ben più lontane trovando il suo fondamento all'interno del nuovo art. 119 Cost., che, nel disciplinare l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa per i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni, introduce, al comma 4, un pur timido richiamo al *matching principle*²⁵. L'attuazione dell'art. 119, che ha tratto nuova linfa negli eventi internazionali sopra descritti, diventava un tassello importante nel completamento del processo di revisione costituzionale contenuto nella l.c. n. 3 del 18 ottobre 2001 (riforma del Titolo V della Costituzione) che ha cercato di dare un nuovo assetto al sistema delle autonomie territoriali, applicando un criterio di equiordinazione tra gli enti territoriali sub-statali e lo Stato, dando a questi pari dignità come elementi costitutivi della Repubblica²⁶, così come stabilito nell'art. 114 della Costituzione.

²⁰ “Questo scenario innova profondamente gli equilibri dell'esperienza di regionalismo italiana perché, «esiste[ndo] un collegamento stretto tra il riconoscimento costituzionale dei diversi diritti sociali ed i principi di solidarietà, di eguaglianza e di giustizia sociale enunciati dagli articoli 2 e 3 della nostra Costituzione», se venissero frustrati i primi, il fatto si ripercuoterebbe sugli stessi principi supremi immodificabili dell'ordinamento che delincono la forma di Stato repubblicana.

Questo nesso inestricabile è ben noto, tanto che già Mortati scriveva che il principio di autonomia finanziaria ha sempre avuto un'importanza preminente. Esso «ha valore di pietra angolare del sistema, essendo evidente che la scelta dei mezzi di entrata per proporzionarli alle erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici, si pone come condizione primaria per l'esplicarsi di una politica regionale la quale richiede appunto una visione globale di tali bisogni e la loro graduazione secondo scale di priorità, da determinare non già secondo criteri statici di mantenimento dello *status quo*, bensì dinamici, di sviluppo». Quanto detto assume ancora maggiore rilevanza se si tiene in considerazione che se i principi che delincono la forma di Stato indirizzano e plasmano le relazioni finanziarie, tuttavia, a sua volta, l'assetto delle relazioni finanziarie può incidere notevolmente sulla stessa forma di Stato”, *ibidem*.

²¹ Infatti è stato osservato in dottrina, con specifico riferimento al settore del welfare, come “Nella ricerca di un buon bilanciamento tra queste due esigenze si situano questioni di grande rilievo che legano il tema della riforma del welfare con quella istituzionale: dove si collocano le funzioni legislative? dove quelle gestionali e organizzative? a quale livello si pone la funzione di prelievo fiscale e di finanziamento degli interventi? come si garantisce una informazione reciproca (tra livelli di governo ma anche tra territori diversi) sull'utilizzo delle risorse e sui risultati delle politiche? come si interviene per sanzionare e sanare il mancato rispetto dei livelli essenziali di garanzia dei diritti?” A. TARDIOLA, *La riforma del welfare Dieci anni dopo la «Commissione Onofri». Welfare e federalismo: quale “governance”?*, in www.astrid.eu.

²² Ci si riferisce in particolare alle leggi n. 142 del 1990 e alla n. 57 del 1997.

²³ Con la legge costituzionale n. 1 del 1999.

²⁴ Con la riforma del Titolo V attuata con la legge costituzionale n. 3 del 2001.

²⁵ Sulla definizione e il ruolo nella teoria del federalismo fiscale di tale principio cfr. R. M. BIRD, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, in *National Tax Journal*, 1993, 46:2, p. 207 ss.; R. M. BIRD & F. VAILLANCOURT (Eds.), *Perspectives on Fiscal Federalism*, The World Bank, Washington, DC, 2006, p. 2 ss.

²⁶ “Infatti, il federalismo consente di superare un modello di organizzazione incentrato sulla gerarchia come criterio ordinante del rapporto tra i livelli istituzionali. Il nuovo modello è invece riconducibile al concetto di rete, all'interno

Il tentativo di riforma è stato attuato attraverso l’emanazione, in prima battuta, di cinque decreti delegati attuativi, divenuti norme cogenti: il primo relativo al c.d. *federalismo demaniale*²⁷; il secondo sull’ordinamento di Roma Capitale²⁸; il terzo sulla definizione dei criteri per la individuazione dei *fabbisogni standard* dei comuni e delle province²⁹; il quarto sul c.d. *federalismo municipale*³⁰; il quinto in materia di fiscalità e perequazione, nonché su costi e fabbisogni standard nel settore della sanità³¹.

A questi primi provvedimenti vanno aggiunti il decreto ministeriale del 26 novembre 2010, recante *Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell’art. 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*³². Quest’ultimo riguarda il percorso ricognitivo degli interventi relativi alla perequazione infrastrutturale tra le regioni, da effettuarsi attraverso il confronto della consistenza del capitale pubblico strumentale, alla data del 31 dicembre 2010, con “il livello richiesto per conseguire in un orizzonte di medio periodo livelli di sviluppo economico e di benessere omogenei fra i territori del Paese” al fine di programmare le risorse aggiuntive e gli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, di cui all’art. 16 della legge 42/09, attuativo del quinto comma del novellato art. 119 della Costituzione.

Successivamente, per completare il quadro legislativo di attuazione della l. n.42 del 2009 sono seguiti: il Decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68 *Schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni*

della quale i soggetti interagiscono tra loro sulla base di un rapporto tendenzialmente paritario. Un modello organizzativo in cui è insito un pronunciato livello di autonomia dei singoli soggetti. Ma per coniugare unità e differenza, occorre introdurre forme di coordinamento, di integrazione e orientamento del sistema amministrativo nel suo complesso” A. NATALINI, *Livelli essenziali di prestazione nel settore dell’assistenza*, Relazione al convegno organizzato da Luiss e Cnel, in www.astrid.eu.

²⁷ Pubblicato sulla G.U. (serie generale, n. 134 dell’11 giugno 2010) con il n. 85 del 28 maggio 2010. L. ANTONINI, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, www.federalismi.it, n. 25, 2009; E. BUGLIONE, *Federalismo demaniale. Una scelta opportuna?*, www.crusoe.it, 2010; F. PIZZETTI, *Il federalismo demaniale: un buon segnale verso un federalismo fiscale ‘ben temperato’*, www.astrid.eu, 2010; V. NICOTRA, F. PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell’attuazione del federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; F. SCUTO, *Il ‘federalismo patrimoniale’ come primo atto del legislatore delegato nell’attuazione della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale*, www.astrid.eu, 2010; A. ZANARDI, *Federalismo demaniale à la carte*, www.lavoce.info, 2010; A.R. STUMPO, *Il federalismo demaniale tra economia e diritto*, www.centroriformastato.org, 2010.

²⁸ Rubricato al n. 156 del 17 settembre 2010 (G.U., serie generale, n. 219 del 18 settembre 2010).

²⁹ Sanciti nel decreto legislativo n. 216 del 26 novembre 2010 (G.U., serie generale, n. 294 del 17 dicembre 2010). S. POZZOLI, *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto*, www.astrid.eu, n. 1, 2011; M. CAUSI, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, www.astrid.eu, 2010.

³⁰ Rubricato al n. 23 del 14 marzo 2011 (G.U., serie generale, n. 67 del 23 marzo 2010).

³¹ Previsti nel decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011 (G.U., serie generale, n. 119 del 12 maggio 2011) E. JORIO, *Una prima lettura del parere definitivo della bicameralina sulla finanza di regioni e province, sulla perequazione e sui costi/fabbisogni standard nella sanità*, www.astrid.eu, n. 7/2011; E. CARUSO - N. DIRINDIN, *La sanità tra conservazione, innovazione e incertezze normative*, in *La Finanza Pubblica Italiana. Rapporto 2011*, M.C. GUERRA - A. ZANARDI (a cura di), Bologna, Il Mulino, pp. 161-195, ma anche delle stesse autrici, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n. 68 del 2011, Paper for the Espanet Conference “Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e in Europa”*, Milano, 29 settembre – 1 ottobre 2011.

³² In G.U., serie generale, n. 75 dell’1 aprile 2011.

*a statuto ordinario e delle province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*³³; il Decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 *Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*³⁴; il Decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 *Schema di decreto legislativo Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti e organismi*³⁵; ed infine il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149 *Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, Province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*³⁶.

Da ultimo, tra i provvedimenti più recenti e degni di nota in tema si segnalano: lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri relativo all'adozione delle note metodologiche relative alla procedura di calcolo per la determinazione dei fabbisogni standard ed il fabbisogno standard per ciascun comune delle regioni a statuto ordinario relativi alle funzioni fondamentali: istruzione pubblica, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente - servizio smaltimento rifiuti, funzioni nel settore sociale - servizi di asili nido, funzioni generali di amministrazione e controllo, funzioni di polizia locale, funzioni di viabilità e territorio, funzioni nel campo dei trasporti (trasporto pubblico locale) e funzioni nel settore sociale al netto dei servizi di asili nido³⁷; lo schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri recante *Adozione della nota metodologica e dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane*³⁸. Infine lo schema di decreto ministeriale che reca *L'approvazione della stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario e della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo*³⁹.

3. Un processo di federalismo fiscale in perdurante “transizione”

Alla luce del quadro normativo nazionale appena tratteggiato in materia di federalismo fiscale, per meglio comprendere lo stato di attuazione di questo come strumento interno per il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica generali, particolare importanza assumono le Relazioni prodotte negli anni dalla

³³ In G.U. n. 109 del 12 maggio 2011.

³⁴ In G.U. n. 143 del 22 giugno 2011.

³⁵ In G.U. 172 del 6 luglio 2011.

³⁶ In G.U. n. 219 del 20 settembre 2011.

³⁷ In Atto del Governo n. 341 - seduta del 13 ottobre 2016. Il relativo atto è stato adottato con D.P.C.M. 29 dicembre 2016, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 44 del 22 febbraio 2017.

³⁸ Atto del Governo n. 398 - seduta del 29 marzo 2017. Il relativo atto è stato adottato con D.P.C.M. 21 luglio 2017, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 247 del 21 ottobre 2017.

³⁹ Atto del Governo n. 438 – seduta del 18 ottobre 2017. Il relativo atto è stato adottato con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 16 novembre 2017, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 280 del 30 novembre 2017.

*Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*⁴⁰, queste, previste inizialmente con una cadenza semestrale, si sono sempre più diradate nel tempo fino all'ultima che è stata sottoposta ad esame ed approvata dopo un anno e mezzo circa da quella precedente.

Ad oggi le Relazioni presentate sono quattro, e cioè quelle del: 7 agosto 2014, 7 maggio 2015, 30 giugno 2016 e, la più recente, del 18 gennaio di quest'anno⁴¹.

I documenti presentati, compreso l'ultimo, sono molto ampi e dettagliati e consentono di farsi un'idea abbastanza precisa sul livello odierno di attuazione delle politiche di federalismo fiscale in Italia e delle relative criticità a queste connesse, ma anche delle alterne vicende che hanno contraddistinto il tormentato cammino attuativo del federalismo fiscale fino all'ingresso nel limbo attuale. Se inizialmente la situazione italiana, infatti, si caratterizzava per il fatto che erano proprio gli enti territoriali quelli più deresponsabilizzati nelle proprie scelte di finanza pubblica, con il passare del tempo la situazione si è invertita portando di fatto, nonostante l'avvicinarsi dei governi, all'assenza di serie riforme statali che andassero nel senso di una seria *spending review* a livello centrale⁴². Tale situazione è stata costantemente sottolineata, per motivi diversi, dallo stesso Governatore della BCE che negli anni ha sempre raccomandato agli Stati, ed in particolare a quelli più esposti sui mercati finanziari, di porre in essere serie riforme strutturali che andassero verso la razionalizzazione e l'efficientamento della spesa pubblica restando però perlopiù inascoltato⁴³.

L'enucleazione e l'analisi dei fattori che hanno rallentato e poi frenato l'evoluzione dell'attuazione di meccanismi di federalismo fiscale in Italia non è certamente compito agevole. Un primo elemento è rappresentato dalla costante e perdurante *transizione* che caratterizza i rapporti tra Stato e autonomie territoriali, ovvero la continua mutevolezza e conseguente provvisorietà che fino ad oggi ha contraddistinto i rapporti finanziari e la distribuzione del potere di entrata e di quello di spesa⁴⁴ tra Stato ed enti territoriali. Negli ultimi anni, peraltro, la situazione, forse anche a causa della necessità di fornire

⁴⁰ La citata legge n. 42 del 2009, tra l'altro, all'art. 3, infatti, prevedeva l'istituzione e disciplinava le funzioni e le attività di una apposita *Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, composta da deputati e senatori, che avrebbe dovuto, tra i vari compiti assegnati, monitorare, con apposite Relazioni alle Camere, lo stato di attuazione sia della legge n. 42 del 2009, sia di tutti i relativi provvedimenti attuativi a questa collegati.

⁴¹ Tutti i relativi testi sono reperibili on line al seguente link: <http://parlamento17.camera.it/163>.

⁴² Su cui cfr. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016, 3, dove l'autore rispetto a quanto detto sottolinea appunto che se prima l'*albero storto* era individuabile nelle politiche di finanza pubblica degli enti territoriali, oggi tale immagine si adatta molto di più rispetto alla situazione statale proprio a causa dell'assenza di serie riforme di *spending review*.

⁴³ Cfr. le esortazioni rivolte sistematicamente agli Stati membri, ed all'Italia in particolare, di Mario Draghi nei vari discorsi tenuti negli anni e facilmente reperibili in rete sul sito della BCE.

⁴⁴ Ciò ha legittimato per la Corte Costituzionale (cfr. ad es. la sentenza n. 273 del 2013) anche sconfinamenti legislativi di finanziamento della spesa locale in presunta violazione dell'art.119 Cost. proprio in nome della perdurante fase transitoria e di imperiose e indifferibili esigenze di carattere sociale.

risposte immediate agli effetti economici del lungo periodo di crisi economico-finanziaria vissuto, invece di stabilizzarsi e trovare un assetto maggiormente definito, sembrerebbe addirittura essersi indirizzata verso un ri-accentramento delle funzioni di coordinamento statale con una conseguente netta diminuzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali e quindi dei processi di federalismo fiscale⁴⁵. Ma al carattere della *transizione* purtroppo va a ricondursi inevitabilmente anche quello dell'*incertezza* e quindi dell'*indeterminatezza delle responsabilità* tra i differenti livelli di governo⁴⁶. In tale ottica, se la mancata approvazione referendaria dell'ultima riforma costituzionale non ha consentito a questa di apportare modifiche significative al tema, almeno si spera che la stabilizzazione e il rafforzamento dei nuovi principi contabili⁴⁷ e delle regole stesse del finanziamento, oltre che il recente allentarsi della crisi⁴⁸, possano contribuire a chiudere questo lungo processo di transizione che ha per troppo tempo ormai caratterizzato il cammino verso un compiuto federalismo fiscale.

Proprio la creazione di modelli standardizzati ed omogenei, anche per quanto riguarda i principi e gli indici contabili applicabili alle diverse realtà amministrative territoriali nazionali (ma sarebbe auspicabile anche europee), si spera che possa contribuire a fornire, da una parte, una rappresentazione più aderente alle reali condizioni finanziarie degli enti⁴⁹; dall'altra, a produrre una migliore comparabilità tra realtà simili con l'auspicabile innescarsi di meccanismi di sana competizione istituzionale⁵⁰.

Restano sullo sfondo tutta una serie di questioni nevralgiche, che in vario modo entrano in rotta di collisione con la realizzazione di meccanismi di federalismo fiscale che si dimostrino efficaci ed efficienti

⁴⁵ Già nella penultima relazione del 2016 si leggeva «Dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si assiste adesso, da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che vanno ben oltre la dimensione nazionale) a un maggior peso del coordinamento statale ovvero sia dell'esatto contrario dell'autonomia finanziaria», p. 2. Tale situazione risulta in buona parte immutata se non addirittura peggiorata, nella relazione del 18 gennaio 2018 «Dopo una prima fase in cui si è cercato di rafforzare la dimensione propria dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali si registra, ormai da alcuni anni (e per una serie di fattori economici e finanziari che vanno ben oltre la dimensione nazionale), un maggior peso del coordinamento e della finanza derivata ovvero sia del contrappeso dell'autonomia finanziaria. Si assiste pertanto a una nuova espansione dei trasferimenti o comunque di forme di entrata direttamente regolate dal centro» p. 10.

⁴⁶ In tal senso proprio la Relazione del 18 gennaio 2018 della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, p. 11.

⁴⁷ Su cui cfr. L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 1/2017.

⁴⁸ Anche se sembra già prospettarsi un rallentamento nei livelli di crescita economica all'orizzonte.

⁴⁹ E quindi maggiore trasparenza nei confronti degli elettori, dello Stato ma anche tra gli stessi Enti territoriali, anche per quanto riguarda i risultati delle singole gestioni politico-amministrative, sia *ex ante* che *ex post*.

⁵⁰ Risulta molto interessante a fini di studio e della comparabilità tra enti o in ottica diacronica su uno stesso ente locale, la possibilità che fornisce il sito openbilanci.it di consultare e confrontare i dati di bilancio trasmessi dalle amministrazioni comunali italiane così da poter meglio comprendere la qualificazione delle entrate e delle uscite di un determinato comune anche nell'andamento storico. Sempre sullo stesso sito vi è la possibilità sia di estrapolare classifiche tra gli enti locali per specifiche voci di bilancio e per differenti categorie di enti (es. per fasce di popolosità o per regione o provincia di appartenenza); sia di accedere ad indicatori che consentono di avere un quadro molto chiaro dei dati ricavabili dai bilanci degli enti comunali.

nel consentire l'erogazione dei servizi minimi costituzionalmente garantiti sull'intero territorio nazionale, in particolare con riguardo all'applicazione agli Enti territoriali. Le principali, tra le dette problematiche, attengono a: 1) gli effetti differenziati di detti meccanismi di federalismo su realtà amministrative di *dimensioni anche profondamente diverse* tra loro, e anche nello stesso territorio; 2) gli effetti differenziati che si possono produrre in relazione alla collocazione geografica degli Enti territoriali tra Nord e Sud, caratterizzati, da una parte, da livelli di produzione di ricchezza sul proprio territorio sensibilmente diversi, ma dall'altra da costi molto simili necessari per garantire l'erogazione di servizi volti alla soddisfazione di bisogni pubblici fondamentali analoghi; 3) infine, le rilevanti differenze tra i margini di manovra fiscale a disposizione degli Enti territoriali nei quali sono presenti maggiori livelli di ricchezza rispetto agli altri.

La mancata attenta valutazione degli aspetti appena ricordati rischia di produrre squilibri infra e inter regionali, con ricadute a livello nazionale che quasi certamente non consentirebbero il realizzarsi degli effetti benefici di meccanismi di federalismo fiscale sul miglioramento delle performance di finanza pubblica.

Per il raggiungimento degli obiettivi prefissati (ormai, come visto, non più a livello nazionale) diventa cruciale pertanto la realizzazione di un razionale *sistema perequativo*, così come previsto dalla normativa vigente, basato su *capacità fiscali dei territori* e *fabbisogni standard* improntati alla sostenibilità nel tempo e che garantisca il nucleo imprescindibile dei diritti e dei servizi da erogare sull'intero territorio nazionale.

I fabbisogni standard esprimono in termini reali il peso specifico di ogni Ente territoriale in termini di fabbisogno finanziario. Vengono sintetizzati in un coefficiente di riparto i fattori di domanda e offerta, non disponibili per le scelte discrezionali degli amministratori locali, che spiegano i differenziali di costo e di bisogno⁵¹.

Tale azione, ovviamente, dovrà avvenire gradualmente ma irreversibilmente con un continuo e progressivo avvicinamento tra le due citate entità che, con l'abbandono del criterio delle risorse storiche, conduca sempre più verso una tendenziale autosufficienza da parte degli Enti territoriali nella copertura dei costi per l'erogazione dei servizi pubblici essenziali al godimento dei diritti costituzionalmente garantiti.

⁵¹ Su cui cfr. Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, approvata il 18 gennaio 2018, p. 46.

4. Livelli essenziali delle prestazioni e costi standard: l'eterna lotta tra vincoli di bilancio e tutela dei diritti

La previsione da parte della Carta Costituzionale, all'art. 117, comma 2, lett. m, della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni in capo allo Stato non si limita a descrivere esclusivamente i compiti spettanti in ambito legislativo ai vari livelli di governo, bensì fissa, nel settore dei diritti sociali e civili⁵², dei principi ben specifici: *il carattere dell'universalità della prestazione; il principio di non discriminazione*, negli citati ambiti, delle tutele del cittadino all'interno del territorio nazionale; *la responsabilità dello Stato come garante pubblico dei livelli di prestazione erogati*, indipendentemente dalle modalità e dai soggetti a ciò preposti; *il riconoscimento in capo al cittadino di una posizione di diritto soggettivo verso lo Stato* per ciò che riguarda la tutela di detti diritti⁵³.

La Costituzione affida quindi allo Stato, attraverso la determinazione dei LEP, il compito di fare da garante nel contrapposto rapporto tra *unità* ed *autonomia* nel sistema di *governance* multilivello⁵⁴ interno all'Italia⁵⁵ al fine di perseguire standard di prestazione equivalenti (anche se non uguali) anche in presenza di realtà regionali profondamente diverse tra loro⁵⁶.

La legge delega sul federalismo fiscale ha recepito tale impostazione anche se in modo parziale. Infatti, all'interno di un complesso sistema di finanziamento delle funzioni che si fonda sul tipo di spesa e sul suo fabbisogno da parte delle regioni distingueva agli artt. 7, 8 e 9 tra spese essenziali (che finanziano i LEP⁵⁷, e per le quali è quindi previsto un finanziamento integrale da parte dello Stato); e le spese c.d. *libere*, per le quali non è previsto il finanziamento integrale⁵⁸.

⁵² Su cui più diffusamente R. CAVALLO PERIN - L. LENTI - G.M. RACCA - A. ROSSI (a cura di), *I diritti sociali come diritto della personalità*, Napoli, ESI, 2010.

⁵³ In tal senso A. NATALINI, *Livelli essenziali di prestazione nel settore dell'assistenza*, cit.

⁵⁴ Su cui cfr. AA.VV., *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, Torino, Giappichelli, 2006; L. CASSETTI, *Patto di stabilità interno e livelli essenziali dei diritti*, in G. DI GASPARE - N. LUPO (a cura di), *Le procedure finanziarie in un sistema istituzionale multilivello*, Milano, Giuffrè, 2005.

⁵⁵ Su cui con ricchezza di dati in materia, relativamente al livello regionale, cfr. M. FELICI - E. TASSA, *Politiche sociali e livelli di governo*, in *Riv. Dir. Fin.*, 03/2010, p. 257; ma anche M. BERGAMASCHI - A. RENOLDI - F. LECCE, *La valutazione delle performance economiche e dei costi in sanità: un confronto a livello nazionale*, in *Mecosan*, 2008, 68, pp. 9 ss.

⁵⁶ A riguardo è stato affermato che "La legge delega, affrontando la tensione tra uguaglianza e differenziazione, cerca di superare una situazione di potenziale antinomia e criticità elevando i livelli essenziali ad una funzione che potrebbe essere definita di vera e propria misura economica dell'eguaglianza: essi sono posti, infatti, a garanzia di questo fondamentale principio costituzionale e operano come strumento e misura di organizzazione della solidarietà" F. SAITTO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, cit.

⁵⁷ Per ciò che riguarda il tema dell'assistenza cfr. R. COGNO, *Una proposta di articolazione dei LEP per l'assistenza*, in *Riv. Dir. Fin.*, 3/2010, p. 330.

⁵⁸ Distinzione che crea non pochi problemi alla luce del principio di congruità-sufficienza, stabilito dalla Corte Costituzionale con la nota sentenza n. 370 del 2003, che facendo riferimento all'art. 119, comma 4 ha stabilito che

Altro grosso limite che affliggeva la Legge delega in materia era rappresentato dalla sua genericità⁵⁹, con particolare riguardo al significato dei *costi standard*⁶⁰ che rappresentano la chiave di volta per la concreta applicazione dei principi di finanziamento dei LEP. Proprio i costi standard, infatti, costituiscono la ratio di valutazione della spesa pubblica relativa all'erogazione dei relativi servizi e consentono, quindi, di quantificare la dimensione dell'intervento perequativo. Va qui ricordato, però, che sulla determinazione di questi il legislatore ha inciso fissando solo pochi principi finalistici.

Il *costo standard* ed il *fabbisogno standard* assumono quindi un significato cruciale dal momento che rappresentano lo spartiacque tra: finanziamenti integralmente coperti in perequazione, per le spese essenziali ricomprese in questi; e fonti di finanziamento che il livello regionale dovrà reperire con entrate diverse. Ovviamente il giudice delle leggi⁶¹ potrà in qualsiasi momento intervenire per giudicare la legittimità costituzionale sulla base di un principio di effettività dell'erogazione dei diritti sociali e dei LEP sul territorio.

Va peraltro evidenziato, come ha più volte sottolineato la Corte dei conti, che la mancanza di una chiara identificazione dei LEP rischia di incidere sul complessivo assetto regolamentare. Inoltre, le ripetute modificazioni della struttura delle entrate non hanno favorito una stabilizzazione: si è infatti registrata una forte oscillazione tra il conseguimento di un maggior grado di autonomia finanziaria e gli effetti di una legislazione emergenziale volta a contenere la spesa pubblica⁶².

5. Verso quale federalismo fiscale?

Alla fine del tunnel della crisi economica globale, un contesto più che mai complesso e rigido di meccanismi e di vincoli — dall'*enforcement* del Patto di stabilità e crescita alle nuove regole di prevenzione degli squilibri macroeconomici, dal patto per l'euro alla serie di impegni a efficacia immediata imposti agli Stati membri, dal meccanismo di salvataggio degli Stati a rischio alle *outright* politiche monetarie della BCE di Mario Draghi per tutelare l'Euro, — dimostra che diventa sempre più complicato coordinare le politiche economiche nazionali solo mediante bizantine *regulations*, e che sembrerebbe farsi sempre più impellente la necessità di passare ad un “governo europeo dell'economia”, con il relativo transfert di

lo Stato debba finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite agli enti decentrati senza distinzioni tra le stesse.

⁵⁹ Cfr. M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale: ragionamenti in termini di diritto costituzionale*, in *Federalismo fiscale*, n. 2/2008, p. 99 e pp. 103 s.

⁶⁰ Su cui più in dettaglio ed in contrapposizione con il costo storico cfr. G. MURARO, *Istituzioni e Federalismo. Alla ricerca del costo standard*, 14.10.2008, in www.lavoce.info.

⁶¹ Su cui cfr. G. RIVOSECCHI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 01/2010, p. 49.

⁶² V. in particolare l'audizione del 2 febbraio 2017.

sovranità economica e fiscale, con poteri di gestione delle crisi, generali o asimmetriche che siano, a trecentosessanta gradi⁶³.

A livello interno, e sul terreno oggetto di queste note, tra le risposte più coerenti che il legislatore potrebbe dare, vi sarebbe proprio una ripresa ed accelerazione nel processo di federalizzazione fiscale, ma siamo al contrario di fronte, da anni, a un netto rallentamento, se non a un *de profundis* del processo stesso. D'altronde il federalismo fiscale, grazie alla sua promessa di riuscire a contemperare differenziazione ed uguaglianza tra i livelli regionali di governo, facendo emergere inefficienze, sprechi e responsabilità, potrebbe costituire la medicina più appropriata per l'attuale malessere del regionalismo italiano, contemperando le differenze di performance tra territori totalmente diversi, ma garantendo livelli standardizzati di tutela dei diritti in modo unitario, all'interno di una realtà globalizzata estremamente dinamica e che produce effetti differenziati sui territori. In questa sfida, i meccanismi di perequazione e quindi di solidarietà tra regioni ed enti locali fungerebbero da pietra angolare nel delicato equilibrio tra differenziazione ed uguaglianza, ed i LEP, sui quali il legislatore nazionale punta come strumento di controllo delle eccessive disparità tra le regioni, si potrebbero sempre più configurare come strumenti di garanzia e di promozione dei diritti, anche al fine di evitare o almeno attenuare l'impatto non prevedibile né assorbibile sull'equilibrio finanziario pubblico della giurisprudenza costituzionale dei diritti⁶⁴.

⁶³ Peraltro il ricorso a tali strumenti, nel lungo periodo, sta aprendo la strada all'affermarsi, a livello europeo di movimenti c.d. *sovranisti* e cioè che iniziano a proporre agli elettori degli improbabili ritorni verso un riaccentramento della sovranità a livello nazionale, questo nonostante il livello delle problematiche da gestire sia ormai per molti ambiti e da molto tempo migrato al livello globale. Le prossime elezioni del 2019 dovrebbero fornire ulteriori indicazioni di come i cittadini europei risponderanno a tali sollecitazioni.

⁶⁴ Tra le altre, cfr. Corte cost., sentenza n. 65/2016, secondocui “*non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ... Un tale intervento ... offrirebbe, infatti, alle Regioni un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile*” (cons. in diritto, 5.3.1). Ma v. anche la sentenza n. 99/2009 Corte cost., che ha sottratto alla sfera di applicazione dei livelli essenziali la disciplina dell'edilizia sanitaria affermando che non ha senso la distinzione tra essenzialità e non essenzialità se non con riferimento alle prestazioni sanitarie. Infine di particolare interesse la sentenza n. 275/2016 Corte cost., in materia di diritto allo studio e all'educazione di studenti disabili, dove la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 6, comma 2-bis, della l.r. Abruzzo 15 dicembre 1978, n. 78 (Interventi per l'attuazione del diritto allo studio), e dell'art. 88, comma 4, della l.r. Abruzzo 26 aprile 2004, n. 15, recante «Disposizioni finanziarie per la redazione del bilancio annuale 2004 e pluriennale 2004-2006 della Regione Abruzzo (Legge finanziaria regionale 2004)», nella parte in cui vincolava la corresponsione delle somme per il finanziamento dei suddetti diritti alla disponibilità finanziaria, affermando che “*È la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione*”; ma sempre sul tema si v. anche la sentenza n. 80/2010, relativa al diritto del disabile all'istruzione, dove la Corte ha precisato che la discrezionalità del legislatore «non ha carattere assoluto e trova un limite nel [...] rispetto di un nucleo indefettibile di garanzie per gli interessati». Più di recente invece la Corte costituzionale ha statuito che, peraltro, “*il soddisfacimento di tali livelli non dipende solo dallo stanziamento di risorse, ma anche dalla loro allocazione e utilizzazione*” (Corte cost., sent. n. 36 del 2013).

Purtroppo i provvedimenti ad oggi emanati per l'attuazione del federalismo fiscale troppo spesso hanno risentito di eccessiva confusione, spesso si sono limitati a ripercorrere i principi generali già presenti nella Legge delega senza raggiungere un sufficiente livello di dettaglio, non sono risultati coordinati per livelli di governo⁶⁵ e hanno dato troppo spesso l'impressione di non seguire un chiaro quadro attuativo della riforma.

La ricerca di criteri definitivi adeguati di costi e fabbisogni standard, indispensabili per la corretta definizione dei LEP e per il superamento della spesa storica, ad esempio, trova già a monte pesanti limiti nelle lacune esistenti nei sistemi informativi⁶⁶ senza i quali risulta impossibile percorrere il cammino della disciplina di bilancio e del monitoraggio delle politiche pubbliche.

In questo contesto il caso del settore della sanità pubblica rappresenta sempre più — grazie alla sua attitudine ad incidere pesantemente sul patto di stabilità da una parte e ad essere direttamente collegato con la tutela di diritti fondamentali costituzionalmente garantiti dall'altra — un laboratorio in cui testare i nuovi strumenti di responsabilizzazione dei differenti livelli di governo che un federalismo fiscale 'effettivo' imporrebbe al settore pubblico, incidendo sul tradizionale modello di regionalismo. Va ricordato al riguardo il decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, che ha definito appunto i costi ed i fabbisogni standard nel settore sanitario ma che malauguratamente non sembra aver risolto le complesse problematiche legate all'effettiva riduzione della discrezionalità politica a vantaggio di un effettivo passaggio a meccanismi efficaci di controllo tecnico delle spese regionali che garantisca sufficienti livelli di garanzia dei LEP⁶⁷. A ciò si aggiunga che il decreto in questione non ha introdotto fattori che tengano conto di elementi qualitativi della spesa sanitaria, e quindi non è riuscito neppure ad evitare di finanziare,

⁶⁵ Su cui con particolare attenzione al ruolo della P.A., cfr. C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni. Il caso della tutela della salute*, Bologna, BUP, 2008.

⁶⁶ Su cui in ottica comparata E. CARLONI, *La qualità delle informazioni pubbliche. L'esperienza italiana nella prospettiva comparata*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 01/2009.

⁶⁷ È stato affermato in dottrina infatti che "Il decreto legislativo n. 68/2011 appare, per la parte che riguarda la sanità, un esempio di eccesso di produzione normativa, fonte di incertezze, conflitti e appesantimenti burocratici. Si sovrappone infatti alla normativa precedente, apportando cambiamenti minimi e non sempre migliorativi, al solo scopo di annoverare fra i risultati ottenuti anche l'attuazione di quella parte della legge delega sul federalismo fiscale che dovrebbe premiare le regioni virtuose e far gravare le inefficienze su chi le produce. In realtà, l'analisi dimostra che tale obiettivo, per quanto non necessariamente l'unico da perseguire, difficilmente potrà essere raggiunto attraverso l'impiego dei costi standard. Anzi, il graduale spostamento dalle sedi tecniche alle sedi politiche (negoziali) delle decisioni sulle assegnazioni alle regioni rischia di favorire interpretazioni della nozione di efficienza strumentale ad obiettivi diversi da quello del miglioramento delle performance complessive del sistema sanitario. D'altro canto, riparto delle risorse e inefficienze produttive sono due questioni che difficilmente possono essere affrontate con un unico strumento: il primo richiede il perfezionamento dei criteri di ponderazione, le seconde vanno fronteggiate sul piano del monitoraggio, proseguendo il percorso già da tempo avviato nella sanità.", in E. CARUSO - N. DIRINDIN, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario: le ambiguità del decreto legislativo n.86 del 2011*, *op.cit.*

al momento del riparto delle risorse, le inefficienze con risorse nazionali aggiuntive, ottenendo così il risultato di indebolire il sistema di responsabilità delle amministrazioni periferiche, indispensabile per garantire la sostenibilità di sufficienti livelli di garanzia dei diritti dei cittadini.

In definitiva, nello sviluppo normativo della legislazione statale degli ultimi anni, è facilmente rilevabile una profonda deresponsabilizzazione dello Stato, che, dovendosi far carico della scelta obbligata di riduzione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), a seguito del venir meno delle risorse disponibili a causa degli effetti della crisi economica, ha scelto invece due più comode, ma scassate strade: da un lato, lasciare invariati per lungo tempo i LEP dei diritti sociali o peggio ancora ha proprio rinunciato a definirli, in alcune delicate materie; dall'altro, introdurre un sistema di tagli lineari, abdicando ad un corretto esercizio di quella funzione di coordinamento della finanza pubblica che la Costituzione impone con particolare enfasi (art.117, comma 3)⁶⁸.

Qualche timido segnale di riavvio dei processi di federalismo fiscale, oggi, può essere ravvisato nell'emanazione di vari provvedimenti di fine 2016 e di fine 2017 già richiamati, e relativi all'adozione di una serie di note metodologiche inerenti alla procedura di calcolo per la determinazione di alcuni fabbisogni standard; dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane; e della stima della capacità fiscale 2018 dei comuni e delle regioni a statuto ordinario. Ma anche, in particolare, con la fissazione dei nuovi LEA, emanati con il DPCM del 12 gennaio 2017 dopo ben 16 anni dall'emanazione dei primi. Proprio i nuovi LEA rappresentano oggi anche una sorta di cartina al tornasole nel certificare, da una parte la battuta d'arresto che si è avuta in passato nella predisposizione e manutenzione degli strumenti di federalismo fiscale; dall'altra, la prova ulteriore del rapporto esistente ed ormai inscindibile tra le esigenze di finanza pubblica e la garanzia dei servizi pubblici essenziali (in questo caso in ambito sanitario). Infatti con i nuovi LEA cambia proprio lo spirito di questo strumento, che inizialmente nasceva prevalentemente per garantire l'erogazione di un livello minimo di prestazioni sanitarie sull'intero territorio nazionale. Invece, oggi, è molto più orientato a porsi come strumento operativo per tradurre in azioni concrete i meccanismi di contemperamento tra l'erogazione dei servizi sanitari minimi e la sostenibilità economico finanziaria degli stessi⁶⁹.

Alla luce di tutto questo, si può iniziare a pensare che in futuro la determinazione dei LEP (e tra questi *in primis* dei LEA, in quanto condizionano ampi pezzi di bilanci pubblici degli Stati membri e quindi maggiormente possono incidere sul raggiungimento degli obiettivi di convergenza economica) migrerà

⁶⁸ In tal senso L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 10 agosto 2016, p. 3.

⁶⁹ Su cui per una lucida analisi, M. BERGO, *I nuovi livelli essenziali di assistenza. Al crocevia fra la tutela della salute e l'equilibrio di bilancio*, in *Rivista AIC*, 2/2017, pp. 7 ss.

verso il livello eurounitario, bypassando ⁷⁰gli Stati e creando, ove apparisse più funzionale agli obiettivi di finanza pubblica europea, un dialogo diretto con i diversi livelli di governo del territorio. Ciò infatti darebbe l'indubbio vantaggio di ridurre i rischi di possibili distorsioni del mercato unico⁷¹, dettate da differenti costi, a loro volta determinati da livelli differenziati di tutela dei diritti minimi, da una parte; e di rimuovere il corto circuito ormai esistente in base al quale gli Stati membri, che decidono i livelli minimi dei diritti in ambito sanitario (ma non solo), non dispongono più, di fatto, dei poteri decisionali relativi alla fissazione dei limiti di budget indispensabili per dare effettività a quei diritti. Limiti che invece sono ormai determinati dall'Unione europea attraverso i sempre più stringenti meccanismi di sorveglianza sulla disciplina di bilancio imposta agli Stati membri. Ovviamente il transfert della sovranità sugli standard dei diritti sociali a livello europeo non potrebbe prescindere, parallelamente, dal trascinare al medesimo livello anche la relativa funzione perequativa per quei territori che non dovessero avere sufficienti risorse per erogare le prestazioni minime previste a parità di livelli di efficienza nell'erogazione dei corrispondenti servizi. Ma tale passaggio, realisticamente, resterà nel limbo fintanto che i differenti Paesi membri non raggiungeranno un adeguato livello di convergenza economica. Ma qui, purtroppo, il sentiero appare ancora lungo, ripido e scivoloso.

⁷⁰ Una discussione del "pilastro europeo dei diritti sociali" in riferimento al suo significato costituzionale di correzione dello squilibrio tra "il mercato" e "il sociale" tra mercato interno e governance economica, in S. GARBEN, *The European Pillar of Social Rights: Effectively Addressing Displacement?*, in *European Constitutional Law Review*, 1/2018, pp. 210-230.

⁷¹ Si pensi a riguardo già solo a quanto incide sulla libera circolazione delle persone, ma anche dei lavoratori e quindi delle imprese, la garanzia di adeguati livelli di assistenza sanitarie nei territori dei diversi Paesi membri.