

## **Risorse disponibili, finanziamento dei bisogni e accentrimento delle politiche sociali**

di Debora Caldirola

### *1. Articolazione territoriale delle funzioni e allocazione delle risorse: i reciproci condizionamenti*

Le funzioni amministrative necessitano di risorse economiche per essere esercitate, per la ragione, ovvia, che senza copertura nessuna funzione può essere svolta.

Logica vorrebbe che prima vengano individuate le funzioni e poi le risorse. Non si tratta di mero rigore metodologico, quanto piuttosto di rendere concretamente possibile all'amministrazione di perseguire gli obiettivi che le sono propri.

L'art. 118 della Costituzione non dice come sono distribuire le competenze tra centro e autonomie, ma individua le modalità attraverso le quali le funzioni devono essere distribuite. L'art 117, comma 2, lett. p), riserva alla legge dello Stato la disciplina delle «funzioni fondamentali» di Comuni, Province e Città metropolitane; l'art. 118, comma 2, con riferimento agli enti di cui sopra, menziona funzioni «proprie» e funzioni «conferite», prevedendo che le seconde siano assegnate con legge statale o regionale; l'art. 118, comma 1, dopo aver enunciato il principio della competenza generale del Comune, prevede che da essa possano essere scorporate, a vantaggio di tutti gli altri Enti territoriali (Province, Città metropolitane, Regioni e Stato), le funzioni di cui deve essere assicurato l'esercizio unitario<sup>1</sup>. A tutto ciò si aggiungono i principi di sussidiarietà, sia in senso verticale sia orizzontale, di adeguatezza e differenziazione, i quali sono criteri di distribuzione delle competenze a carattere dinamico, pertanto in grado di comportare una ripartizione delle funzioni mutevole in relazione all'evolversi degli interessi e della capacità dei diversi livelli di governo e della collettività di soddisfarli.

La dottrina ha da sempre sottolineato le difficoltà di interpretare il dettato costituzionale a causa, in particolare, della nomenclatura utilizzata per qualificare le funzioni amministrative<sup>2</sup>. «Si tratta, infatti, di etichette eterogenee, che rendono difficile una razionale distribuzione della materia»<sup>3</sup>.

La legge di delega n. 131/2003, recante «Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», all'art. 2, comma 4, lettera b), ha stabilito che per funzioni fondamentali dei Comuni, delle Province e delle Città metropolitane si intendono quelle individuate dal legislatore considerando le «funzioni connaturate alle caratteristiche proprie di ciascun tipo di ente, essenziali e imprescindibili per il funzionamento

---

Contributo elaborato nell'ambito della ricerca Astrid - Cranec "Territori e autonomie: un'analisi economico-giuridica", dicembre 2015

<sup>1</sup> Così A. D'Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative* (28.02.2002), Forum A.I.C., in «[www.archivio.rivistaaic.it](http://www.archivio.rivistaaic.it)»

<sup>2</sup> R. Bin, *Il nuovo titolo V: cinque interrogativi (e cinque risposte) su sussidiarietà e funzioni amministrative* (28.02.2002), in «[www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)»; A. Ferrara, *L'incerta collocazione dell'ordinamento degli enti locali tra federalismo e municipalismo e il nodo delle "funzioni fondamentali"*, in «[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)», 2004, n. 4, pp. 4-5.

<sup>3</sup> Così A. D'Atena, *Il nodo delle funzioni amministrative*, cit., p. 2, mentre R. Bin, *La funzione amministrativa nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in «Le Regioni», 2002, n. 2/3, p. 369, parla di «rovo terminologico».

dell'ente e per il soddisfacimento di bisogni primari delle comunità di riferimento, tenuto conto, in via prioritaria, per Comuni e Province, delle funzioni storicamente svolte»<sup>4</sup>.

Tuttavia la delega, come è noto non è stata mai attuata, e la definizione delle funzioni fondamentali è stata rimessa al processo di attuazione dell'art. 119 della Costituzione sul c.d. federalismo fiscale. La legge n. 42/2009 nel perseguire il fine di superare la spesa storica, considerata come causa dell'inefficienza del sistema finanziario degli enti locali, poggia, infatti, sulla metodologia dei costi/fabbisogni standard, per la quale assolve un ruolo centrale la determinazione delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni. Il d.lgs. n. 216/2010, intitolato «Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province», all'art. 3 ha effettuato un'elencazione delle funzioni fondamentali e dei relativi servizi, ai sensi dell'art. 21 della legge di delega n. 42/2009, il quale, per altro, già individuava per i Comuni un elenco di funzioni nel comma 3. In base allo stesso art. 3, l'elencazione doveva considerarsi provvisoria «fino alla data di entrata in vigore della legge statale di individuazione delle funzioni fondamentali di Comuni, Città metropolitane e Province». Di fatto le funzioni fondamentali sono state indicate successivamente nella c.d. *spending review*. L'art. 19 del d.l. n. 95/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n.135, ha sostituito l'assetto provvisorio delle funzioni indicato dall'articolo 3 del d.lgs. n. 216/2010<sup>5</sup>, fino a che non è intervenuta la legge 7 aprile 2014, n. 56, a definire le funzioni fondamentali delle Città Metropolitane e delle Province (commi da 44 a 46 e commi da 85 a 97).

Tutto ciò è in contraddizione con il principio logico, prima ancora che giuridico, in base al quale il processo di definizione delle modalità di allocazione delle risorse dovrebbe seguire e non precedere l'assegnazione delle competenze, pena l'inefficienza dell'intero sistema. Si tratta di un principio logico, come si accennava poc'anzi, ma anche giuridico, poiché in definitiva le regole di finanza finiscono per divenire strumento che condiziona l'organizzazione dell'amministrazione e i rapporti tra livelli di governo, quando invece dovrebbe essere l'opposto. La conseguenza è che viene alterata l'essenza del principio di autonomia degli Enti territoriali sancito dall'art. 5 della Costituzione, che afferma la preesistenza, rispetto allo Stato unitario, di forme associative politico giuridiche locali legittimate ad agire nell'interesse della collettività<sup>6</sup>.

Non diversamente dal legislatore ha operato la Corte costituzionale nella giurisprudenza sul coordinamento della finanza pubblica, ove le esigenze di unitarietà diventano la *ratio* per legittimare l'incidenza della legislazione statale sull'autonomia regionale, cosicché anche in questo caso le competenze vengono ad essere strumentalizzate ai fini della tenuta complessiva dei conti pubblici<sup>7</sup>. Tale incidenza è stata altresì rafforzata a seguito del *Fiscal Compact* e della normativa

<sup>4</sup> La Corte costituzionale ha negato che vi siano competenze storicamente consolidate degli enti locali, riconoscendo la discrezionalità del legislatore statale nell'individuare le aree di competenza (sentenze nn. 52/1969, 238/2007 e 286/2007).

<sup>5</sup> Con il comma 7-*bis* dell'articolo 3 del d.l. n. 174/2012 è stato introdotto, all'articolo 3 del decreto legislativo n. 216 del 2010, il comma 1-*bis*, che dispone che "in ogni caso", ai fini della determinazione dei fabbisogni standard, le modifiche all'elenco delle funzioni fondamentali di Comuni e Province sono prese in considerazione dal primo anno successivo all'adeguamento dei certificati di conto consuntivo alle modifiche suddette, tenuto anche conto degli esiti dell'armonizzazione degli schemi di bilancio ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011. L'art. 36 del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 9, comma 1, del d.l. n. 102/2013, prevede una sperimentazione triennale, per le Regioni, gli enti locali e i loro enti ed organismi, a decorrere dal 2012, delle disposizioni concernenti l'armonizzazione contabile.

<sup>6</sup> Per una ricostruzione dell'art. 5 è d'obbligo rinviare a G. Berti, *Art. 5*, in *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, a cura di G. Branca, Bologna – Roma, Zanichelli, 1975, 277 ss.

<sup>7</sup> Tra le tante si ricordano, senza intenti di completezza, Corte costituzionale, sentenze nn. 376/ 2003, 35/2005, 121/2007, 237/2009, 122/ 2011, 229/2011. Per una puntuale ricostruzione si rinvia a G. Rivosecchi, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, (settembre 2013), *relazione presentata al Convegno «Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V»*, Roma, 13 giugno 2013, in «[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)», il quale sottolinea come la Corte costituzionale abbia ricostruito fin dalle sue prime pronunce la competenza concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica in termini funzionali.

interna che vi ha dato attuazione. L'art. 117, come modificato dalla l. cost. n. 1/2012, ha introdotto quale materia di competenza legislativa esclusiva dello Stato l'armonizzazione dei bilanci pubblici, precedentemente oggetto di potestà concorrente. Sul punto la Consulta ha osservato, nella sentenza n. 88/2014, che l'art. 5, comma 2, lettera b, della legge costituzionale n.1/2012 «prevede l'adozione di una disciplina statale attuativa che non appare in alcun modo limitata ai principi generali e che deve avere un contenuto eguale per tutte le autonomie». Ciò in quanto «i vincoli imposti alla finanza pubblica, [...], se hanno come primo destinatario lo Stato, non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione di «quel bilancio consolidato delle pubbliche amministrazioni» [...]in relazione al quale va verificato il rispetto degli impegni assunti in sede europea e sovranazionale».

I profili finanziari hanno, da ultimo caratterizzato, l'assetto delle autonomie locali nella legge 7 aprile 2014, n. 56, che in attesa di una nuova riforma del Titolo V della Costituzione, configura le Province quali enti con funzioni di area vasta, regola le Città metropolitane come nuovi enti di governo delle grandi aree urbane del Paese e disciplina l'unione e la fusione dei Comuni. L'intento dal quale ha preso avvio la riforma è stata la necessità di ridurre la spesa pubblica, anche in virtù dei vincoli di equilibrio di bilancio imposti dall'Eurozona e recepiti a livello costituzionale, andando alla ricerca di una dimensione demografica e territoriale del governo locale in grado di consentire economie di scala e di impedire inefficienti e diseconomiche allocazioni di funzioni.

Il processo di riforma ha subito una battuta d'arresto per effetto della legge di stabilità 2015. La legge n. 190/2014 ha previsto una significativa riduzione delle risorse rispetto all'anno precedente, ipotizzando la necessità di dover dare copertura finanziaria alle sole funzioni fondamentali assegnate a Province e Città Metropolitane a seguito del riordino, ancorché il percorso di trasferimento non fosse stato ancora compiuto. I commi da 91 a 97 della c.d. Legge Delrio muovevano invece dalla premessa che tra le vecchie Province e i nuovi Enti di area vasta si dovesse mantenere una continuità di risorse finanziarie, strutturali e patrimoniali, cosicché avvenuto il riordino delle competenze, fosse possibile assicurare che ogni funzione trasferita transitasse in capo all'ente subentrante unitamente alle necessarie risorse<sup>8</sup>. Il blocco della riforma è stato superato dal decreto legge n. 78/2015, successivamente convertito con l. n. 125/2015, che ha sancito, tra l'altro, l'onere per le Regioni di sostenere finanziariamente lo svolgimento delle funzioni non fondamentali esercitate dalle Province e dalle Città metropolitane, qualora il processo di riordino, così come stabilito dalla legge n. 56/2014, non fosse stato completato, con l'adozione in via definitiva delle relative leggi regionali.

Come è noto le Regioni hanno adempiuto al loro dovere ma ciò che emerge dallo stringente rapporto tra risorse e funzioni, dal fatto che le ultime sembrano sempre più in balia delle prime, è il carattere di perenne provvisorietà dei compiti degli enti territoriali.

Manca poi un elemento significativo nell'attuazione della legge n. 56/2014, che è costituito dall'attuazione della delega contenuta nel comma 97, ai sensi della quale dovrà essere adeguata la legislazione sul federalismo fiscale espressa dalla legge 5 maggio 2009, n. 42<sup>9</sup>. Dunque un nuovo assetto dell'art. 119 della Costituzione.

Vero è che la lunga gestazione della disciplina del c.d. federalismo fiscale, unitamente al sopraggiungere della crisi economica a cui hanno fatto seguito significative riforme sul piano costituzionale e legislativo, non solo hanno inciso sul processo di rinnovamento dell'assetto autonomistico italiano, avviato già nel 1997 con la Legge Bassanini, ma hanno reso il disegno legislativo tracciato dalla legge di delega e dai decreti legislativi di attuazione sul federalismo fiscale sempre meno aderenti alla realtà istituzionale. Una realtà che non solo vuole rafforzare il

<sup>8</sup> Così F. Pizzetti, *La riforma degli enti territoriali. Città metropolitane, nuove province e unioni di comuni*, Milano, Giuffrè, 2015, p. 197; si v. altresì M. Collevecchio, *Il lungo e incerto processo di riordino delle Province*, in «Astrid Rassegna», n. 4, 2015.

<sup>9</sup> Per una ricognizione dello stato di attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56, v. S. Neri, *Lo stato dell'arte della legge 7 aprile 2014, n. 56, recante "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sull'unione e fusione di comuni"*, in «www.federalismi.it», 2015, n. 22.

centro ma che ridisegna il rapporto tra collettività e territorio in un'ottica di ambiti economicamente ottimali di esercizio delle funzioni e di erogazione dei servizi. Un'ottica in vero opposta ai principi fondamentali della Costituzione, ove l'autonomia è riconosciuta in quanto la sua legittimazione deriva dall'essere rappresentativa di una realtà sociale e territoriale differenziata, e non dall'essere gli enti, a cui viene riconosciuta, centri di spesa.

## 2. Costi e fabbisogni standard come parametri oggettivi di distribuzione delle risorse e omogeneizzazione delle prestazioni e dei servizi

La legge n. 42 del 2009 nel definire i principi di finanziamento delle autonomie territoriali distingue tra le spese per le funzioni connesse ai livelli essenziali delle prestazioni (Lep art. 117, c. 2, lett. m), Cost.) e quelle relative alle funzioni fondamentali degli enti locali (art. 117, c. 2, lett. p), Cost.

La finalità compiutamente enunciata nell'art. 1 consiste nel superare per tutti i livelli di governo il criterio della spesa storica attraverso la quantificazione dei fabbisogni standard e dei costi standard. Si tratta di due strumenti differenti, anche se sono considerati come espressione di un'unica rappresentazione delle dinamiche del federalismo fiscale<sup>10</sup>.

Il fabbisogno standard è il criterio a cui ancorare il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali degli enti locali e dei livelli essenziali delle prestazioni eventualmente da esse implicate (art.11, c. 1, l. b, l. n. 42/2009). Viene inteso come un indicatore di bisogno finanziario, ossia bisogno di spesa, ed è strumentale a rendere esigibili i livelli essenziali delle prestazioni ad un livello qualitativo e quantitativo anch'esso standard, ossia apprezzabile ed efficiente, e non minimo. Il d.lgs n. 216/2010 indica gli elementi da utilizzare per giungere ad una metodologia estimativa della quantità e della qualità della spesa pubblica degli enti locali, limitatamente alle funzioni fondamentali e ai livelli essenziali delle prestazioni. Il valore stimato individua la spesa standardizzata che, in quanto tale, può essere superiore o inferiore alla spesa effettivamente sostenuta. La stima dei fabbisogni deve tenere conto di una serie di variabili legate alle diverse specificità territoriali e sociali, della spesa storica sostenuta e dei costi *pro capite* di un determinato servizio (anche con riferimento a quelli esternalizzati o svolti in forma associata)<sup>11</sup>.

Il costo standard è mutuato dalla contabilità utilizzata in campo industriale e definisce l'impegno economico che si ipotizza di dover sostenere per ottenere un prodotto o un servizio, tenendo conto del costo effettivo, ossia degli oneri di realizzazione e del costo previsto. Quest'ultimo è da intendersi come il costo che si prevede di dover sostenere in un determinato periodo di riferimento, considerando le condizioni operative e funzionali in cui l'azienda si trova e le azioni che la stessa intende mettere in campo per raggiungere gli obiettivi che si è prefissata<sup>12</sup>. Il costo standard «simbolizza il costo ideale, ovvero quel costo cui, in settori produttivi omogenei o affini, tutti gli attori dovrebbero tendere»<sup>13</sup>, non indica infatti l'onere da sopportare per realizzare un

<sup>10</sup> Per una schematizzazione delle differenze tra fabbisogni standard e costi standard v. D. Rizzi e M. Zanette, *I fabbisogni standard dei comuni*, in «www.diritto.regione.veneto.it», Numero Unico 2013, pubblicato a marzo 2015, pp. 2-3.

<sup>11</sup> Si prevede che si tenga conto «della **produttività** e della **diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento al livello di infrastrutturazione del territorio**, ai sensi di quanto previsto dagli articoli 21 e 22 della L. n. 42/2009, alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei predetti diversi enti, al personale impiegato, all'efficienza, all'efficacia e alla qualità dei servizi erogati nonché al grado di soddisfazione degli utenti» (art. 5, comma 1, lett. a, d.lgs. 216/2010).

<sup>12</sup> P.C. Brewer, R.H. Garrison e E.W. Noreen, *Programmazione e controllo (managerial accounting per le decisioni aziendali)*, Milano, McGraw-Hill, 2008, 331 ss.; L. Selleri, *Contabilità dei costi e contabilità analitica. Determinazioni quantitative e controllo digestione*, Milano, Etas, 1999.

<sup>13</sup> Così S. Russo, *Costi standard tra federalismo fiscale, equilibrio istituzionale e sostenibilità della spesa sanitaria*, in «www.diritto.regione.veneto.it», Numero Unico 2013, pubblicato a marzo 2015, p. 6.

prodotto o un servizio, ma l'indice di riferimento per la gestione economica del sistema azienda a cui si riferisce, avendo come oggetto prevalente di analisi i centri operativi. Ciò significa che il costo standard non ha nulla a che vedere con il prezzo standard di acquisto di un bene e servizio, come spesso si ritiene.

La legge n. 42/2009 utilizza i costi standard come dato economico di riferimento sul quale fondare il finanziamento dell'attività pubblica nella sanità, nell'assistenza sociale, nell'istruzione nonché nel trasporto pubblico, sulla base di ciò che costituisce il fabbisogno standard. Deve evidenziarsi che «il costo standard può essere definito solo in relazione ad un prodotto da costruire o ad un servizio da fornire», mentre in molti casi la prestazione pubblica ha connotati tali da non poter essere misurata attraverso siffatto indicatore, ma solo attraverso il fabbisogno di spesa standard<sup>14</sup>.

Contrariamente a quanto viene espresso dall'opinione pubblica i fabbisogni standard non rappresentano un indicatore dell'efficienza nel modo di utilizzare le risorse economiche. Individuano semplicemente «il livello di spesa che deve essere garantito tenendo conto di tutti gli elementi che concorrono, da un lato ad alimentare la domanda di quel bene o servizio, dall'altro a condizionare i costi che l'ente deve sostenere»<sup>15</sup>. Considerazioni equivalenti possono svolgersi per i costi standard, in quanto servono per individuare il livello essenziale di prestazioni da garantire per poter raggiungere un livello standard di spesa che copra appunto i livelli essenziali di prestazioni da assicurare in modo omogeneo su tutto il territorio.

Al binomio costi standard/fabbisogno standard si aggiunge la capacità fiscale per abitante. L'art. 119 della Costituzione stabilisce che attraverso il fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, si provveda a finanziare gli enti territoriali socialmente ed economicamente più deboli in quanto non provvisti di entrate adeguate a coprire la spesa standard. Gli squilibri esistenti tra i livelli di spesa e di entrata pro capite dei diversi territori, vengono compensati attraverso meccanismi perequativi, di competenza esclusiva statale ex art. 117, c. 2, l. e), Cost. L'ammontare del fondo perequativo, tuttavia, non è stabilito sulla base del rapporto tra fabbisogni e capacità fiscale, bensì è rimesso a scelte politiche e non ha lo scopo di ridurre le differenze ma di attenuarle<sup>16</sup>.

È facile avvedersi come tutto ciò incida in modo significativo sulla concreta possibilità degli enti locali di strutturare i propri servizi e le proprie prestazioni, tenuto conto altresì di ciò che dispone la legge di delega. Ai sensi dell'art. 11, comma 1, lett. b) il finanziamento delle spese connesse alle funzioni fondamentali degli enti locali, con riferimento al fabbisogno standard, viene assicurato, in via prioritaria, dai tributi propri, dalle compartecipazioni e da addizionali al gettito di tributi erariali e regionali, nonché dal fondo perequativo. Invece, ai sensi del comma 1 lettera c), del medesimo articolo il finanziamento delle funzioni non fondamentali, che deve avvenire attraverso i tributi propri, la compartecipazioni al gettito di tributi erariali e il fondo perequativo sulla base del principio della capacità fiscale per abitante, non riceve copertura integrale.

Vi è una sorta di livellamento delle prestazioni e dei servizi, tenuto conto che la perequazione costituisce misura dell'effettività delle funzioni e che poco rimane agli enti subnazionali per incrementare le risorse locali disponibili, in presenza di stringenti vincoli di bilancio e di un livello di tassazione pro capite che raggiunge percentuali estremamente elevate.

Non vengono inoltre prese in considerazione né le cause che generano una minor capacità fiscale per abitante, né quelle che comportano lo scostamento tra fabbisogni/costi standard e spesa effettivamente sostenuta, così da individuare gli strumenti necessari per portare il sistema in equilibrio e determinare una struttura prestazionale ispirata a canoni di efficienza ed economicità.

<sup>14</sup> In questo senso D. Rizzi e M. Zanette, *I fabbisogni standard dei comuni*, cit., pp. 2-3.

<sup>15</sup> S. Parlato (a cura di), *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, realizzata dal Dipartimento Finanza Locale IFEL, 2014, la pubblicazione è liberamente scaricabile dal portale IFEL - Sezione Studi e Ricerche nei formati digitali.

<sup>16</sup> P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in «Le Regioni», 2001, n. 6, 1425 ss.

Tutto ciò implica l'assenza di una architettura complessiva in grado di incentivare il miglioramento della spesa in punto di qualità e quantità, tenuto conto anche del fatto che più si riducono le distanze dal fabbisogno standard, meno saranno le risorse derivanti dal fondo perequativo, con la conseguenza che gli enti locali non tenderanno ad allineare la spesa effettiva a quella standardizzata.

L'impianto del federalismo fiscale consiste nel definire parametri oggettivi a cui ancorare la distribuzione delle risorse, abbandonando i meccanismi causali precedenti legati alla spesa storica, ma certamente da solo non inverte un circuito virtuoso di utilizzo delle risorse disponibili e neppure è in grado di realizzare una effettiva responsabilizzazione dei diversi livelli di governo. Può esserci un effetto collaterale in tal senso, ma l'assetto fabbisogni/costi standard non implica necessariamente il miglioramento della capacità del personale politico e amministrativo di gestire «la cosa pubblica»<sup>17</sup>.

In vero sfugge e non risulta percepibile dai cittadini, in che rapporto si pone il prelievo fiscale con la spesa pubblica e il collegamento tra questa e ciò di cui gli stessi usufruiscono in termini di beni e servizi; neppure sono in grado di valutare le *performance* sotto il profilo qualitativo<sup>18</sup>. Questo per diverse ragioni, in primo luogo perché la legge di delega e i provvedimenti attuativi non contengono strumenti che consentono di comparare le prestazioni pubbliche (del resto l'oggetto della disciplina non era e non è la misurazione dell'efficienza). Il fabbisogno standard, come sopra si è avuto modo di spiegare, siccome indica un valore di riferimento relativo all'ammontare delle risorse finanziarie di cui ad esempio un Comune dovrebbe disporre per offrire una certa gamma di servizi, se lo si raffronta con la spesa storica «non fornisce indicazioni sul grado di efficienza e/o di virtuosità (comunque definite)»<sup>19</sup>. In secondo luogo sebbene l'impianto della legge di delega muova dalla necessità di creare un legame forte tra spese ed entrate tributarie prodotte nel territorio di ciascun ente, con il definitivo abbandono dei trasferimenti vincolati come forma di finanziamento ordinario delle funzioni decentrate, gli interventi legislativi per superare la crisi economica, succedutisi a partire dal 2010, percorrono una strada opposta, rendendo di fatto impossibile per il cittadino utente ed elettore individuare il responsabile delle scelte economico-finanziarie ed anche organizzative-gestionali, che lo coinvolgono. Con il *Fiscal Compact* le Regioni e gli enti locali devono contribuire a ridurre il debito pubblico nella misura indicata in prima battuta dall'Unione europea e successivamente dallo Stato. A questo si aggiungono, intersecandosi, il patto di stabilità interno e la c.d. *spending review*. Mentre il primo impone agli enti locali di «risparmiare entrate definitivamente acquisite a bilancio (le entrate finali) e non spendere per le finalità tipiche dell'ente (erogazione di servizi o investimenti, cioè le spese finali), bensì per altri scopi imposti dagli obiettivi di finanza pubblica»<sup>20</sup>, il secondo sembra in vero un contenitore entro il quale tutto può essere messo, ma la sostanza consiste in tagli lineari che incidono molto sulla finanza degli enti territoriali e decisamente meno su quella centrale. Non a caso è stato osservato in merito al d.l. n. 95/2012 convertito in l. n. 135/2012, che non è stata colta «la strutturale coerenza/interrelazione fra *spending review* e delega sul federalismo fiscale»<sup>21</sup>. In un contesto di disponibilità economica

<sup>17</sup> È stato sottolineato, per quanto concerne la sanità, che i costi standard non conducono a livelli di efficienza se non sono accompagnati da manovre strutturali, specie nelle realtà dove ci sono consistenti disavanzi. Così A. Uricchio, *Complessità e criticità dell'attuazione del federalismo fiscale*, in A. Uricchio (a cura di), *Federalismo fiscale: evoluzione e prospettive*, Bari, Cacucci, 2013, p. 48.

<sup>18</sup> Si vedano in particolare i contributi di R. Bin, *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni* (aprile 2015), intervento alla Tavola rotonda del Seminario "L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni. La prospettiva italiana, spagnola ed europea", Roma, 13 novembre 2014, in «[www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it)», nonché G. Della Cananea, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in «Le istituzioni del federalismo», 2005, n. 1, 127 ss.

<sup>19</sup> D. Rizzi e M. Zanette, *I fabbisogni standard dei comuni*, cit., 5.

<sup>20</sup> C. G. Imperio - N. Paladino, *Il patto di stabilità degli enti locali: problemi e prospettive*, in A. Uricchio e M. Auletta (a cura di), *Dalla finanza pubblica europea al governo degli enti territoriali*, Padova, Cedam, 2015, pp. 102-103, a cui si rinvia per una analisi di dettaglio.

<sup>21</sup> Così F. Bassanini, *Regioni: riforma della riforma o ritorno al passato?*, Postfazione, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 519

limitata e di provvedimenti d'urgenza per il risanamento della finanza complessiva è utopistico credere che si possa concretizzare un controllo democratico degli elettori sulle decisioni attraverso le quali il potere politico effettua la destinazione delle risorse.

Occorre tuttavia osservare che nel c.d. federalismo fiscale sono state riposte eccessive aspettative. Ed in vero «non ha giocato a favore della riforma una certa retorica del federalismo, che probabilmente non ha favorito la comprensione dei processi che si stavano attuando: in questa retorica era implicita la prospettiva di una sorta di federalismo competitivo (decisamente incompatibile con una situazione come quella italiana caratterizzata da un forte divario tra Nord e Sud), che avrebbe assegnato maggiori risorse al Nord a prescindere dallo sforzo fiscale»<sup>22</sup>. Una retorica che si ritrova anche nel valore attribuito ai fabbisogni e ai costi standard, a cui si affidano, del tutto impropriamente, virtù salvifiche in ordine ai troppi sprechi che investono l'amministrazione regionale e comunale, confondendo ad esempio il costo standard con il prezzo standard, senza per altro considerare che vi sono consistenti differenze tra Nord e Sud anche nei prezzi dei prodotti di consumo, che esulano dall'esercizio delle funzioni e dei servizi pubblici (banalmente si può osservare che un caffè a Napoli costa meno che a Milano).

La parola standard evoca, poi, omogeneizzazione. «L'uniformità è l'antitesi dell'autonomia, perché l'autonomia è legata a filo doppio alla diversità. Per un verso, l'autonomia serve a consentire alla diversità dei territori e delle comunità di adattare alle proprie particolarità (e alle proprie opzioni politiche) i principi comuni; per l'altro, l'autonomia *deve* generare diversità, perché se no non serve a nulla»<sup>23</sup>.

È indubbio, per altro, che non può essere utilizzata la spesa storica come elemento contabile per guidare l'allocazione delle risorse finanziarie. Questo criterio non solo ha condotto negli anni ad accrescere l'indebitamento, ma ha certamente portato gli enti territoriali a competere sul *quantum* della spesa e non sul *modus*. Di contro il riconoscimento di un certo grado di autodeterminazione sotto il profilo finanziario in termini di entrate e di uscite, è potenzialmente in grado di creare un circuito di competizione tra amministrazioni diverse, poggiante sulla qualità della spesa pubblica. Tuttavia si assiste a una sorta di omogeneizzazione al ribasso delle prestazioni e dei servizi erogati, per effetto di interventi legislativi giustificati dall'emergenza economica, frutto di una logica accentratrice del tutto opposta a quella del c.d. federalismo fiscale. Questo, infatti, non può prescindere da una effettiva responsabilizzazione finanziaria e territoriale, da un collegamento tra chi paga le imposte e chi beneficia dei servizi pubblici, e da una corrispondenza tra il livello del prelievo locale e l'offerta di servizi pubblici sul territorio. Siamo invece in presenza di «un eccesso di dirigismo perpetrato attraverso una metodica centralizzata della distribuzione delle risorse che rischia di azzerare il grado di autonomia del singolo ente decentrato»<sup>24</sup>.

### 3. *Finanziamento dei bisogni, uguaglianza sostanziale e uguaglianza formale nel sistema autonomistico*

Si scorge nei più recenti interventi riformatori condotti sulla scia della necessità di contenere la spesa pubblica ed assicurare il rispetto dei vincoli di bilancio, sanciti dagli interventi europei a sostegno della stabilità finanziaria dell'Eurozona, la spinta verso un sistema di amministrazione sempre più improntato a canoni di uniformità. Le autonomie devono conformarsi ai fabbisogni standard e ai costi standard, così che vengano garantite le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, definiti attraverso legge dello Stato, mentre il coordinamento della finanza pubblica legittima interventi legislativi di semplificazione dell'ordinamento degli enti territoriali in vista di più incisive riforme di rango costituzionale

<sup>22</sup> L. Antonini, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in «[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)», 2014, n. 4, p. 7.

<sup>23</sup> R. Bin, *L'impatto della crisi sulla tutela dei diritti nelle Regioni* (aprile 2015), cit., p. 1.

<sup>24</sup> D. Scarpone, *Il federalismo fiscale a quattro anni dalla legge delega: l'enigma dei costi standard*, in «[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)», 2013, n. 16, p. 44.

(istituzione delle Città metropolitane, un nuovo assetto ordinamentale delle Province, forme istituzionali di associazione tra Comuni per l'esercizio congiunto delle competenze) che comprimono le diversità al fine di garantire l'unità giuridica, passando per la indefettibile unità economico/finanziaria della Repubblica<sup>25</sup>.

La storia istituzionale del nostro Paese ha sempre visto l'alternarsi di momenti in cui più accentuata è stata la propensione a processi di omogeneizzazione a momenti di segno opposto.

Vero è che fin dallo Stato post-unitario il modello uniforme di amministrazione locale è stato visto non solo come garanzia dell'unità dell'ordinamento, ma anche dell'uguale trattamento dei cittadini su tutto il territorio nazionale<sup>26</sup>. L'uniformità, concepita anche come articolazione organizzativa dell'eguaglianza e come mezzo e tecnica per assicurare la parità di trattamento, per altro, ha svelato «disuguaglianze sostanzialmente formidabili»<sup>27</sup>, rendendo evidente che l'uguaglianza formale non assicura la pari «dignità sociale», «il pieno sviluppo della persona umana» e «l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese».

L'entrata in vigore della Costituzione non ha scalfito fino in fondo il modello uniforme dell'amministrazione regionale e locale e neppure la revisione del Titolo V del 2001, che pure ha introdotto nell'art. 118 Cost. il principio di differenziazione, ponendo l'accento sulla diversità come valore.

Le più recenti riforme mostrano come l'uniformità si snodi sotto il duplice profilo dell'amministrazione e della contabilità pubblica, facendo scorgere una preminenza dell'uguaglianza formale rispetto a quella sostanziale. Eppure nell'assetto delle autonomie della legge costituzionale n. 3/2001 si intravedevano nuove dimensioni e nuove forme di garanzia dell'uguaglianza, non più formale e paritaria, ma volta a rendere gli individui liberi dai bisogni partendo dai diritti riconosciuti dalla Costituzione. Nella rinnovata architettura dei rapporti tra Stato, Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane la soddisfazione dei diritti fondamentali della persona non doveva più necessariamente passare per modelli organizzativi omologati a quelli statali, ma dai «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Ciò portava a ritenere che si potesse costruire una tutela paritaria dei diritti attraverso un catalogo di prestazioni essenziali che gli appartenenti all'intera collettività nazionale potevano esigere nei confronti dell'amministrazione, «indipendentemente dalle specifiche cittadinanza regionali e locali»<sup>28</sup>. Nello stesso tempo, per altro, si apriva la strada per una riconfigurazione territoriale della protezione sociale che poteva, attraverso il principio di sussidiarietà, valorizzare l'iniziativa delle formazioni sociali nel dare una risposta ai bisogni, e attraverso l'accresciuta autonomia politica, amministrativa e finanziaria, rispondere in modo più efficace ed efficiente alle istanze di aiuto, modulando i necessari interventi in base alle differenziate realtà sociali, economiche, territoriali e culturali<sup>29</sup>. I governi regionali e

<sup>25</sup> In questo senso Corte cost., sentenza n. 50/2015, sulla legge 7 aprile 2014, n. 56, che in merito alle nuove disposizioni disciplinatrici delle Unioni di Comuni, sottolinea come le stesse «riflettono anche principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, non suscettibili, per tal profilo, di violare le prerogative degli enti locali (*ex plurimis*, sentenze n. 44 e n. 22 del 2014, n. 151 del 2012 e n. 237 del 2009)».

<sup>26</sup> Come è ben noto l'amministrazione dello Stato liberale seguiva un sistema organizzativo unitario nel quale non c'era spazio per l'autonomia degli enti locali che, pertanto, venivano definiti dalla dottrina giuridica come enti autarchici. Per una efficace ricostruzione v. L. Castelli, *Il territorio degli enti locali in Italia: caratteri, dimensioni, mutamenti. (luglio 2013)*, in «www.issirfa.cnr.it».

<sup>27</sup> D. D'Orsogna, *Note su uguaglianza e differenza nella disciplina delle autonomie territoriali*, in *Studi in onore di L. Mazzaroli*, II, Padova, Cedam, 2007, p. 306.

<sup>28</sup> F. Manganaro, *Il concetto di cittadinanza alla luce dei livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A.R. Tassone e F. Saitta, Torino, Giappichelli, 2006, 205 ss.

<sup>29</sup> La Corte costituzionale ha ammesso la possibilità che le Regioni possano «incrementare, senza oneri per lo Stato, le quote di rispettiva competenza» (sentenza n. 279/2005) e che possano differenziare i livelli nel rispetto delle prestazioni essenziali definiti a livello centrale (sentenze nn. 271/2008; 200/2009; 44/2010; 330/2011).

locali potevano diventare effettivi attori politici e istituzionali di un rinnovato sistema di *welfare* non più nazionale, ma locale<sup>30</sup>.

L'opzione istituzionale per un rinnovato ruolo delle autonomie è stata in parte la risposta alle pressioni funzionali derivanti dal sovraccarico amministrativo dello Stato centrale ed in parte la inevitabile conseguenza del mutamento dei bisogni sociali che, rispetto al passato, richiedono una maggiore disponibilità di servizi sociali a livello locale. È infatti indubbio che il «luogo di residenza e la sua dotazione di infrastrutture sociali incide in modo rilevante sulle *chance* di vita delle persone»<sup>31</sup>. Le fragilità dell'individuo sono più facilmente ed efficacemente superabili attraverso la disponibilità a livello locale di appropriati servizi di assistenza, piuttosto che da un sistema assicurativo improntato sui trasferimenti monetari, su cui era stato costruito in via prioritaria lo Stato sociale del dopoguerra<sup>32</sup>. Ma se il contesto regionale e locale costituiscono ambiti ottimali per la programmazione e la gestione delle nuove forme di erogazione dei servizi, le risorse economiche disponibili possono generare differenziazioni con ricadute significative sull'uguaglianza sostanziale.

Ed in vero è innegabile che il rafforzamento degli enti subnazionali, attuato nel 2001 con la riforma del Titolo V della Costituzione, ha accresciuto il ruolo economico, politico e sociale di quelle Regioni in cui esistevano già precondizioni favorevoli di sviluppo, mentre ha danneggiato quelle che si trovavano in situazioni di debolezza, aumentandone il divario<sup>33</sup>. Tutto ciò non è stato arginato dalla garanzia costituzionale dei livelli essenziali delle prestazioni in merito ai diritti civili e sociali che, secondo alcuni commentatori, avrebbe dovuto costituire veicolo dell'uguaglianza sostanziale<sup>34</sup>. È stata smentita anche la tesi secondo cui la costituzionalizzazione dei Lep poteva porli al riparo dai limiti finanziari, cosicché doveva essere il contenuto essenziale dei diritti civili e sociali a dover conformare la finanza e non il contrario<sup>35</sup>. Come è stato osservato, l'art. 5, comma 1, lett. g, della legge costituzionale n. 1/2012, disponendo che la legge «rinforzata», prevista nel sesto comma dell'art. 81 della Costituzione, debba disciplinare le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, «si presta ad essere interpretata nel senso che lo Stato possa provvedere al finanziamento solo quando si verificano «crisi finanziarie», «recessioni economiche» o «calamità naturali», sicché la garanzia dei diritti non sarebbe più «costituzionalmente dovuta», ma «meramente condizionata»<sup>36</sup>.

La legislazione emergenziale relativa alla crisi economica e dei debiti sovrani ha dato evidenza alle iniquità già presenti tra le diverse aree del nostro Paese, incidendo anche sulla «clausola» costituzionale che costituisce strumento di protezione unitaria dei diritti sociali e al

<sup>30</sup> R. Bifulco, *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle Autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2003, 135 ss.

<sup>31</sup> Così M. Ferrera, *Dal welfare state al welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, in «Riv. pol. soc.», 2008, n. 3, p. 25.

<sup>32</sup> In questo senso oltre a M. Ferrera, *Dal welfare state alle welfare regions: la riconfigurazione spaziale della protezione sociale in Europa*, cit.; v. anche M. Paci, *Perché il welfare locale dei servizi*, intervento conclusivo al convegno CESPE «Il welfare locale», Roma 2003, in «Gli argomenti umani: sinistra e innovazione», 2003, n. 9, 175 ss., reperibile anche al sito «[www.fondazionecespe.it](http://www.fondazionecespe.it)».

<sup>33</sup> In questo senso si v. A. La Spina, *La politica per il mezzogiorno nell'Italia repubblicana*, in A. La Spina e C. Ciolo, *Il Mezzogiorno nel sistema politico italiano. Classi dirigenti, criminalità organizzata, politiche pubbliche*, Milano, Franco Angeli, 2012, 182 ss., il quale sottolinea come il federalismo fiscale abbia riportato alla ribalta il divario tra Nord e Sud.

<sup>34</sup> Si v. in particolare S. Gambino, *Regionalismo e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): l'esperienza italiana alla luce delle (recenti) riforme (costituzionali e legislative)*, in *Scritti in onore di A. D'Atena*, II, Milano, 2015, p. 1225.

<sup>35</sup> V. Molaschi, *Le disuguaglianze sostenibili nella sanità*, in *Le disuguaglianze sostenibili nei sistemi autonomistici multilivello*, a cura di F. Astone, M. Caldarera, F. Manganaro, A. R. Tassone e F. Saitta, cit., 3 ss.

<sup>36</sup> G. Bucci, *La compressione delle autonomie socio-politiche nella combine tra stato-governo e mercati*, versione ampliata della relazione Gruppo di Pisa, Atti del Convegno di Bergamo, del 6/7 giugno 2014 in «[www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)», 2014, pp. 12-13.

tempo stesso veicolo di un maggior dinamismo dei singoli sistemi regionale verso livelli di trattamento più elevati<sup>37</sup>.

Del resto gli studi internazionali in materia hanno dimostrato che negli Stati ove i sistemi politici territoriali sono deboli «la protezione dei diritti, *in unum* con la protezione della sicurezza giuridica, risultano assicurati da forme di Stato accentrate più che da forme di stato decentrate e persino federali»<sup>38</sup>.

Il *welfare* pubblico nazionale è stato fondamentale per lo sviluppo dell'universalità delle prestazioni sociali e l'accentramento, pur contestabile anche per gli effetti che ha avuto sul debito pubblico, ha tuttavia offerto garanzie di stabilità che l'assetto autonomistico disegnato nella legge costituzionale n. 3/2001 non è riuscito a dare. Le ragioni possono ricercarsi nella incapacità dei governi nazionali, regionali e locali di farsi promotori dell'effettività dei diritti sociali e nella prevaricazione della finanza sull'economia reale, che ha generato la crisi dei debiti sovrani o ancora nel ruolo deficitario dell'Unione europea che, basandosi su un'economia di mercato altamente competitiva, ha forse erroneamente ipotizzato che i diritti, una volta affermati e resi evidenti, non necessitassero di azioni positive, ma vivessero di vita propria, per effetto del benessere generato dalla concorrenza.

Tuttavia, è innegabile che l'impianto autonomistico disegnato dalla revisione del Titolo V non ha retto alla crisi e ha manifestato tutte le sue contraddizioni, in primo luogo dal punto di vista del rapporto tra autonomia finanziaria da un lato, rimasta di fatto incompiuta, e autonomia legislativa e amministrativa dall'altro.

Ed in vero in un sistema come il nostro, non omogeneo dal punto di vista della capacità contributiva e dello sviluppo economico-industriale, il federalismo fiscale, se non adeguatamente configurato in termini di garanzie della coesione sociale e della solidarietà, rischia di rendere più deboli territori già deboli e di depauperare le regioni più ricche<sup>39</sup>. Certo è che l'uguaglianza sostanziale non può realizzarsi attraverso una omogeneizzazione dei servizi e delle prestazioni, non fosse altro perché è la realtà sociale che richiede una differenziazione<sup>40</sup>.

Di ciò forse ci si è avveduti recentemente. È infatti interessante osservare che nel disegno di legge di revisione costituzionale approvato in prima deliberazione dal Senato il 7 agosto 2014, l'art. 32, ultimo comma, posto a modifica dell'art. 119 Cost., stabiliva che attraverso il fondo perequativo venissero finanziate integralmente le funzioni pubbliche dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni «sulla base di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». In altri termini si sanciva a livello costituzionale la standardizzazione delle prestazioni e dei servizi<sup>41</sup>, vincolando l'assegnazione delle risorse del fondo perequativo a fabbisogni e costi standard, con la conseguenza che solo i territori con maggiore capacità fiscale per abitante sarebbero stati posti nelle condizioni di elevare i livelli di offerta delle prestazioni e dei servizi. L'ultimo comma è stato modificato dalla Camera e il testo deliberato nella seduta del 10 marzo 2015, prevede che con legge dello Stato siano definiti indicatori di riferimento di costo e di

<sup>37</sup> In questo senso G. Bartoli, *Livelli essenziali delle prestazioni: profili interpretativi*, in «www.amministrazioneincammino.luiss.it», 20.04.2009, p. 1. Si veda, inoltre, in merito al rapporto tra autonomia regionale, LEP e risorse economiche M. Belletti, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale (tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica)*, Roma, Aracne, 2012.

<sup>38</sup>S. Gambino, *Regionalismo e diritti di cittadinanza (unitaria e sociale): l'esperienza italiana alla luce delle (recenti) riforme (costituzionali e legislative)*, cit., p. 1242.

<sup>39</sup>A. Uricchio, *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo*, Bari, Cucucci, 2012, 61 ss.

<sup>40</sup> In merito si rinvia al contributo di E. Carlo, *Lo Stato differenziato. Contributo allo studio dei principi di uniformità e differenziazione*, Torino, Giappichelli, 2004, spec. 331 ss.; nonché L. Vandelli, *Il federalismo alla prova: le regioni tra uniformità e differenziazione*, in *Il federalismo alla prova: regole, politiche, diritti nelle Regioni*, a cura di L. Vandelli e F. Bassanini, Bologna, Il Mulino, 2012, 9 ss.

<sup>41</sup>Sulla opportunità di inserire in Costituzione i parametri dei costi e dei fabbisogni standard, v. L. Antonini, *Il d.d.l. costituzionale del Governo Renzi: logica dell'uniformità versus logica della responsabilità*, in «www.astrid-online.it», 2014, n. 8, p. 3.

fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza delle funzioni fondamentali. Il significato di questa previsione costituzionale non è chiaro, in quanto definisce appunto degli indicatori di efficienza, postulando in qualche modo che l'assetto delle funzioni al di sotto degli indicatori non sia adeguato e quindi non assicuri la soddisfazione degli interessi pubblici e dei bisogni dei cittadini e, conseguentemente, i diritti costituzionalmente tutelati, tuttavia è certo che il testo così modificato non determina più un legame stringente tra risorse perequative e prestazioni standardizzate in base al rapporto fabbisogni/costi standard<sup>42</sup>.

#### 4. Riforma costituzionale e accentramento delle politiche sociali

Non si sa se la nuova iniziativa di revisione della Costituzione andrà a buon fine, ma ciò che emerge dal testo è una incisiva modifica del *welfare* rispetto a quanto oggi vigente. La riforma costituzionale sembra accantonare l'assetto multilivello di protezione dei diritti sociali definito nel 2001,(ri)proponendo un modello di tipo spiccatamente centralista. Lo Stato oltre a mantenere la funzione legislativa esclusiva per la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, acquisisce la medesima competenza per quanto attiene alle «disposizioni generali e comuni» per la tutela della salute e per le politiche sociali.

Appare non facile interpretare detta previsione, sembrerebbe che non sia accostabile alla potestà legislativa concorrente, sia per la diversa terminologia utilizzata, che non è assimilabile ai principi fondamentali, sia perché il disegno di legge del Governo ha eliminato siffatta ripartizione della funzione legislativa, ritenendola causa principale dell'eccessivo contenzioso avanti la Corte costituzionale<sup>43</sup>. Si pensa, invece, che il nuovo titolo di competenza statale possa qualificarsi come «co-legislazione»<sup>44</sup> tra Stato e Regioni, e che gli attributi «generali» e «comuni», non debbano intendersi come endiadi, ma debbano entrambe qualificare la legislazione statale, così da circoscrivere maggiormente lo spazio affidato alla stessa, che dovrebbe essere «sorretta da istanze unitarie»<sup>45</sup>. In questa dimensione interpretativa la disposizione assume un ruolo di garanzia nei confronti delle Regioni, tuttavia, alla luce dell'orientamento fortemente centralista espresso dalla giurisprudenza costituzionale, specialmente negli ultimi decenni, la locuzione «disposizioni generali e comuni», si presta ad essere letta anche nel senso di marginalizzare la potestà legislativa regionale, i cui confini vengono sostanzialmente rimessi allo Stato in prima battuta e successivamente alla Corte costituzionale, ove sorgano conflitti<sup>46</sup>.

<sup>42</sup> Osserva F. Bilancia, *Contenimento dei costi e funzionamento delle istituzioni*, Seminario del Gruppo di Pisa, *La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*, Roma, 24 novembre 2014, Report a cura di L. Foti, F. Grandi e E. Olivito, in «[www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)», 2014, p. 3, che anche in questa previsione «può osservarsi la tendenza a una significativa riduzione delle politiche pubbliche regionali, non soltanto relativamente all'intervento pubblico nell'economia, ma anche con riferimento al finanziamento delle stesse funzioni fondamentali. Nelle intenzioni, infatti, questo aspetto dovrebbe giustificare una radicale riduzione delle risorse trasferite».

<sup>43</sup> In tal senso M. Luciani, *La riforma del bicameralismo, oggi*, relazione presentata al Seminario AIC «*I costituzionalisti e le riforme*», Milano, 28 aprile 2014, in «[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)», 2014, n. 2, 11, secondo il quale «lo stesso Governo (...) intende per "norme generali" quelle che "non necessitano di un'ulteriore normazione a livello regionale" e cioè un quid che è l'esatto opposto degli attuali "principi fondamentali" delle materie concorrenti». In senso contrario M. Olivetti, *Alcune osservazioni sulla riforma del Senato e del Titolo V nel disegno di legge costituzionale n. 1429, approvato dal Senato l'8 agosto 2014*, in «[www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it)», 11.05.2014, p. 19.

<sup>44</sup> S. Pajno, *Considerazioni sulla riforma costituzionale in progress, tra Governo, Senato e Camera dei deputati*, «[www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)», 2014, n. 24, p. 18.

<sup>45</sup> Così G. Rivosecchi, *Introduzione al tema: riparto legislativo tra Stato e Regioni: le c.d. "disposizioni generali e comuni"*, relazione presentata al Seminario Gruppo di Pisa, «*La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*», Roma, 24 novembre 2014, in «[www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)», 2014, p. 7.

<sup>46</sup> In merito M. Cecchetti, *I veri obiettivi della riforma costituzionale dei rapporti Stato-Regioni e una proposta per realizzarli in modo semplice e coerente*, relazione presentata al Seminario Gruppo di Pisa, «*La riforma della Costituzione: aspetti e problemi specifici*», Roma, 24 novembre 2014, in «[www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)», 2014, spec. p. 4 ss; G. Scaccia, *Prime note sull'assetto delle competenze legislative statali e regionali nella proposta di revisione costituzionale del Governo Renzi*, in «[www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it)», 2014, n. 8, p. 6., secondo il quale la potestà legislativa regionale potrebbe essere confinata alla «mera attuazione-integrazione».

Per altro, la collocazione della legislazione statale nell'area delle «disposizioni generali e comuni» di materie nelle quali si inserisce anche la potestà legislativa regionale, è solo uno degli ambiti in cui lo Stato potrebbe facilmente comprimere l'autonomia regionale, a questo si aggiungono ulteriori clausole di «co-legislazione»<sup>47</sup> ma, soprattutto, la c.d. clausola di supremazia che legittima l'intervento dello Stato al di là della ripartizione per materie, ove sussistano esigenze di unità, declinate in termini di ordinamento giuridico e di economia, ai quali si affianca l'interesse nazionale che può astrattamente coprire un'infinità di campi<sup>48</sup>.

In ambito sociale e sanitario poco rimane alle Regioni, alle quali è affidata la promozione e l'organizzazione dei servizi sanitari e sociali. Se il testo sarà approvato, lo Stato diverrà il centro motore delle politiche sociali, mentre decisamente ridotto sarà il ruolo di elaborazione politico-legislativa delle Regioni, prevalentemente destinato a definire l'assetto amministrativo dei servizi e a coordinare gli enti locali. Il che induce a pensare ad un nuovo processo di «amministrativizzazione delle Regioni»<sup>49</sup>, non immune evidentemente da critiche, posto che si ritorna ad improprie logiche di rafforzamento dell'unità attraverso l'uniformità.

Deve soggiungersi, che la riforma in itinere prevede altresì un decisivo rafforzamento del ruolo del coordinamento della finanza pubblica, che diviene materia oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato. Mentre l'art. 119 comma 2, secondo il testo approvato da ultimo dal Senato, vincola l'autonomia dei Comuni, delle Città metropolitane e delle Regioni in tema di tributi ed entrate propri a «quanto disposto dalla legge dello Stato ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario». Cosicché, come è stato osservato, «L'autonomia tributaria viene fortemente delimitata a vantaggio della coerenza del sistema nazionale, e riceve conseguentemente un'ovvia compressione la complessiva autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali, i cui margini di discrezionalità quanto alle proprie scelte impositive, di spesa e di bilancio vengono ristretti in ambiti decisi dal legislatore nazionale»<sup>50</sup>.

Ci si domanda in questo futuro scenario quale ruolo possa avere il c.d. federalismo fiscale, posto che la *ratio* istitutiva non risiedeva nella semplice razionalizzazione della finanza pubblica, quanto piuttosto nel far coincidere nel medesimo ambito territoriale il prelievo e la spesa, così da far emergere la responsabilità politica di chi governa. Vero è che la ridefinizione dei rapporti finanziari tra centro e periferia, indicata nella revisione costituzionale in itinere, è l'inevitabile conseguenza del processo di accentramento della disciplina di bilancio pubblico, già operata con la legge costituzionale n. 1/ 2012 e la legge n. 243/2012, per effetto dei vincoli imposti dall'Eurozona, che finisce inevitabilmente per ripercuotersi sulle competenze legislative, attraendo verso lo Stato quegli ambiti in cui più consistente è l'impegno economico come sanità e servizi sociali. In questa prospettiva si inserisce, la subordinazione all'equilibrio di bilancio del c.d. regionalismo differenziato<sup>51</sup>, contemplato nell'art. 116, comma 3 della Costituzione, che riguarda secondo, le modifiche approvate in Senato il 13 Ottobre 2013, anche le «disposizioni generali e comuni per le politiche sociali». Su quest'ultimo intervento molto ci sarebbe da discutere, in termini anche di

<sup>47</sup> Ci si riferisce ad espressioni quali ad es. «disposizioni di principio»; «norme tese (...) ad assicurare l'uniformità sul territorio nazionale»; carattere «strategico», «interesse nazionale» e «profili ordinali generali». Sulle clausole di «co-legislazione» si v. M. Salvago, *Le clausole di "co-legislazione" nel disegno di riforma costituzionale del governo Renzi: qualche spunto di riflessione*, in «www.forumcostituzionale.it», 12 giugno 2015.

<sup>48</sup> In merito E. Gianfrancesco, *La 'scomparsa' della competenza ripartita e l'introduzione della clausola di supremazia* (settembre 2014), *relazione al Seminario «La riforma dello Stato regionale in Italia. A proposito del parere della Commissione parlamentare per le questioni regionali sul disegno di legge costituzionale S. 1429»*, Roma, 10 luglio 2014, in «www.issirfa.cnr.it», p. 18.

<sup>49</sup> In questo senso E. Gianfrancesco, *Torniamo a Zanobini (!?)*, in «www.rivistaaic.it», 2014, n. 2, 3 ss., secondo il quale «ci troviamo di fronte ad un disegno di riforma che concepisce la Regione come soggetto soprattutto amministrativo, come risulta chiaro dal depotenziamento della potestà legislativa delle medesime e dal loro orientamento verso funzioni sostanzialmente amministrative».

<sup>50</sup> G. Terracciano, *La revisione del Titolo V della Costituzione: nuovi equilibri tra livelli di governo e il coordinamento della finanza pubblica*, in «www.federalismi.it», 2015, n. 10, p. 15.

<sup>51</sup> Sulla concetto e sulle diverse formule coniate si veda A. Morrone, *Il regionalismo differenziato, Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in «Federalismo fiscale», 2007, n. 1, 139 ss.

opportunità, giacché i servizi alla persona sono strettamente legati alla tutela della salute che, tuttavia, non è contemplata tra gli ambiti passibili di ulteriori forme e condizioni di autonomia per le Regioni ordinarie. Sfugge la *ratio* di siffatta revisione: se da un lato sembra poter assicurare un significativo margine di flessibilità degli interventi in modo da renderli più adatti ai diversi contesti territoriali, dall'altro tale flessibilità risulta fortemente depotenziata dalla mancanza di eguale previsione nel campo della sanità. Quel che è certo è che stiamo assistendo ad un processo decisamente inverso rispetto a quello che vedeva la costruzione del *welfare* partire dall'uguaglianza nella soddisfazione dei diritti sociali e civili, per poi approdare a politiche differenziate in base alle caratteristiche economiche, sociali e territoriali, un processo che è condizionato alle virtù "salvifiche" dell'equilibrio tra entrate e spese.