

INDICE

Premessa	
Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica: alcune questioni preliminari	IX
GUGLIELMO BERNABEI, GIACOMO MONTANARI	

INTRODUZIONI

Regionalismo differenziato e profili finanziari: modi e contesti di attuazione. Una introduzione	1
ANDREA FERRI	
Il riparto di competenze in materia giuslavoristica tra lo Stato e le Comunità autonome: il modello spagnolo	9
JUAN CARLOS GARCÍA QUIÑONES	
La forza dell'autonomia locale alla base del rinnovamento dello Stato	13
LUCIO D'UBALDO	

PARTE PRIMA

Incerto equilibrio del regionalismo differenziato sul piano finanziario

Quale autonomia? Tra ricentralizzazione e partecipazione	21
GIORGIO MACCIOTTA	
Il finanziamento del regionalismo differenziato: osservazioni sulle bozze di intesa	39
ALBERTO ZANARDI	

Autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto Speciale e Voluntary disclosure	49
GIOVAMBATTISTA PALUMBO	
Il distacco dall'uniformità e la ricerca di autonomie territoriali differenziate: un caso non solo italiano	61
GIANCARLO POLA	

PARTE SECONDA

Crisi dell'autonomia finanziaria e l'espansione della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica

Esigenze di autonomia differenziata e questioni di finanza locale	83
GUGLIELMO BERNABEI	
Regionalismo differenziato e comune cittadinanza italiana: la questione delle risorse e quella delle competenze	105
CLAUDIO DE VINCENTI	
Federalismo differenziato e finanza delle regioni a statuto ordinario: due riforme necessariamente concomitanti	111
ALESSANDRO PETRETTO	
In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell'Art. 116 della Costituzione	131
ENZO BALBONI	

PARTE TERZA

Regionalismo differenziato e questioni di finanza locale Alcuni casi specifici

Local Tax: obiettivo archiviato?	147
GIACOMO MONTANARI	
La riscossione coattiva dei tributi locali	165
GIUSEPPE DEBENEDETTO	
Le criticità dell'imposta di soggiorno nella fiscalità locale	185
CRISTINA CARPENEDO	

Natura e limiti dell'imposta di scopo in un contesto di autonomia locale in continua ed instabile evoluzione LORIS TOSI	209
La tariffa rifiuti corrispettiva tra caos normativo e applicazioni personalizzate PASQUALE MIRTO	223
Le Autonomie speciali tra riserve di gettito fiscale e accantonamenti a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali NICOLA CONDEMI	245
L'imposta di soggiorno, la finanza dei Comuni e il ruolo delle Regioni VITTORIO FERRI	263
Note sugli autori	287

PREMESSA

REGIONALISMO DIFFERENZIATO E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA: ALCUNE QUESTIONI PRELIMINARI

La revisione costituzionale del Titolo V ha costituito da più tempo motivo di approfondimento delle tematiche relative alle forme di Stato, federale e regionale, e ai vincoli posti, al loro interno, dalla concreta distribuzione territoriale delle competenze statali e dalla garanzia dei diritti.

Alcune formule utilizzate dal legislatore di revisione costituzionale del 2001, come quella che attribuisce alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei *“livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, tornano di stringente attualità, al momento di riflettere sui limiti, anche costituzionali, del percorso di regionalismo differenziato in riferimento al coordinamento della finanza pubblica e all’attuazione del federalismo fiscale, secondo le scelte accolte, prima, nella n. 42/2009, e, ora, nelle bozze di intesa tra le Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e lo Stato.

Rispetto alle molte questioni sollevate dalla revisione costituzionale del 2001, in questo volume si è inteso soffermarsi sui soli profili relativi al coordinamento della finanza pubblica e ai rapporti tra le nuove competenze riconosciute alle Regioni e la garanzia dei diritti di cittadinanza.

I contributi proposti richiamano alcune delle questioni sollevate dalle modalità previste dall’art. 119 Cost., e della relativa legge delega di attuazione, n. 42 del 2009, per assicurare alle Regioni e agli enti territoriali le risorse necessarie alla integrale copertura finanziaria per l’esercizio delle *“funzioni pubbliche loro attribuite”*, ex art. 119, IV comma, della Costituzione. Peraltro, nonostante nell’art. 119 Cost. non vi sia alcun espresso riferimento alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire su tutto il territorio nazionale, ex art. 117, II comma, lett. *m*, Cost., tale problematica appare centrale, sicché si pongono complesse problematiche circa l’adeguatezza del modello di finanziamento

disegnato in ordine alle esigenze perequative, egualitarie e solidaristiche. Ne consegue che la determinazione dei livelli essenziali su tutto il territorio nazionale e la relativa garanzia sono condizionati, da una parte, dall'entità dei fondi destinati a fini perequativi e, dall'altra, dalla concreta possibilità, da parte degli enti autonomi della Repubblica, di incidere, collaborativamente con il Parlamento, sui criteri della perequazione stessa.

Cosicché, se ne può concludere che l'attribuzione al legislatore statale di una potestà legislativa esclusiva in materia di "perequazione delle risorse finanziarie" acquista significato effettivo solo in quanto essa persegua le finalità poste dalla prima parte della Costituzione, e, tra queste, in particolare, la garanzia dei principi e dei diritti fondamentali, *in primis* il principio egualitario, piuttosto che una astratta eguaglianza tra le autonomie territoriali. Se il testo della legge n. 42/2009 supera un vuoto normativo che si era protratto per almeno un decennio dalla revisione costituzionale, restano presenti limiti insuperabili di legittimità costituzionale che riguardano le caratteristiche della delega e talune previsioni specifiche del testo, sulle quali il Governo e la maggioranza parlamentare del tempo hanno ritenuto di insistere.

Pur avendo completamente superato i più gravi limiti di cui erano caratterizzate le precedenti formulazioni del testo, che condizionavano la riallocazione delle funzioni alle decisioni legislative operate in materia di riparto delle risorse finanziarie, i limiti che tuttora caratterizzano il testo della legge risiedono nella considerazione secondo cui si prevede una differenziazione, costituzionalmente incompatibile con le previsioni di cui al IV comma dell'art. 119 Cost., tra le funzioni attribuite ai diversi livelli di governo, con la previsione dell'integrale copertura finanziaria delle sole funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, tra le quali si fanno ricadere la salute, l'assistenza, l'istruzione, il trasporto locale, nel mentre tale copertura finanziaria non è assicurata alle "altre funzioni" pubbliche del sistema degli enti autonomi della Repubblica, in contrasto con quanto prevede, appunto, il IV comma dell'art. 119 Cost.

Il dubbio di legittimità costituzionale risulta aggravato dalla mancata previsione delle funzioni fondamentali degli enti locali. Una circostanza, che, in sede di prima attuazione, ex art. 117 Cost., II comma, lettera *p* ed art. 118 Cost., avrebbe potuto correre il rischio di spingere gli enti locali ad una rivendicazione allocativa della gran parte, se non perfino di tutte, le loro funzioni tra quelle fondamentali e, come tali, da garantire nella loro copertura finanziaria integrale. Una prospettiva che avrebbe potuto comportare impatti gravi sugli equilibri della finanza pubblica. D'altra parte, appaiono comprensibili quei dubbi diffusamente sollevati circa le incertezze relative

all'ambito della nozione accolta nella legge in esame dei 'livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti civili e sociali'. Se all'interno di tale nozione ricadono le materie della tutela della salute, dell'istruzione e dell'assistenza, rimangono aperti i dubbi circa la legittimità dell'esclusione da tale ambito di fondamentali materie, come quella dello smaltimento dei rifiuti solidi urbani, della viabilità, della salvaguardia delle coste e della montagna, e degli asili nido. Ne consegue che il limite della costituzionalità del testo di legge, con riguardo a tali profili, risiede nell'aver voluto limitare le garanzie della copertura finanziaria "integrale" ad alcune soltanto delle funzioni pubbliche previste dalla Carta costituzionale come livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti sociali, omettendo di assicurare una garanzia analoga ai livelli essenziali di prestazioni concernenti i diritti civili. Ciò tanto se si ha riguardo all'allocazione delle competenze concorrenti o esclusive delle Regioni, tanto se si ha riguardo alle funzioni fondamentali degli enti locali, ex art. 118 Cost. ed ex art. 117, II comma, lettera p).

Tali competenze appaiono sfordate da puntuali norme costituzionali di garanzia, relativamente ai contenuti essenziali della "perequazione finanziaria", la quale, così, potrà risultare di difficile tutela, venendo rimessa alla negoziazione politica all'interno della Conferenza Stato-Regioni, ovvero in istanze di concertazione politico-istituzionale istituite all'uopo. Una perequazione che, se individuata nella forma della sola redistribuzione compensativa, non potrà porsi come garante della esigibilità dei livelli essenziali delle prestazioni relativi alla sanità, al sociale, alla scuola e al trasporto pubblico locale. Una garanzia pretesa dalla Costituzione, ex 117, II comma, lettera m ed art. 119, IV comma, che sia sinonimo di certezza di erogazione in favore della collettività; il tutto attraverso un percorso di solidarietà condizionata al conseguimento degli obiettivi di risanamento prestazionale e di rilancio dei territori con minore capacità fiscale per abitante, beneficiari dell'intervento redistributivo.

Prima e dopo le iniziative di attuazione del regionalismo differenziato, ex art. 116, III comma, Cost., il profilo centrale del tema appare quello che porta ad interrogarsi sul nuovo assetto delle competenze voluto dalla revisione costituzionale del biennio 1999/2001 rispetto alla garanzia del principio di uguaglianza tra i cittadini e con esso della garanzia dei diritti di cittadinanza, posti a fondamento della forma di Stato repubblicana. Si deve infatti sottolineare come la lettera m dell'art. 117, II comma, della Costituzione non attribuisca alla legislazione esclusiva dello Stato la sola competenza a determinare i livelli essenziali delle prestazioni in materia di diritti sociali bensì si estenda, con formulazione dalla natura indubbiamente garantistica,

anche ai diritti civili, di modo che i primi e i secondi siano “garantiti su tutto il territorio nazionale”.

Alcune considerazioni essenziali si impongono, in via preliminare, per inquadrare tale profilo che si pone come limite all’attuazione delle previsioni costituzionali in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Diversamente da quanto previsto nel previgente ordinamento regionale, il novellato Titolo V introduce un rapporto esplicito e diretto tra “nuovo” regionalismo e novellate modalità di disciplina dei diritti sociali e civili.

La quantità e la qualità della nuova allocazione delle competenze a livello regionale, che ora potrà ulteriormente ampliarsi alla luce dell’attuazione dell’art. 116, III comma, Cost., secondo il quale “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia concernenti le materie ... potranno essere attribuite ad altre Regioni*”, risulta comparabile a quella operata nelle Comunità autonome spagnole, alla luce del principio dispositivo ivi operante, differenziandosi, oltre che per la cornice costituzionale della forma di Stato, per le tecniche istituzionali di allocazione e di legislazione attuativa.

Nell’assegnare alla legislazione esclusiva dello Stato la materia della “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”, l’art. 117, II comma, lettera *m*), Cost. si prefigge di assicurare la garanzia del principio di uguaglianza di fronte alla legge, che deve intendersi, soprattutto, come uguaglianza di fronte alla Costituzione, su tutto il territorio nazionale. Medesima valutazione deve farsi per “la tutela della concorrenza”, per la “perequazione delle risorse finanziarie”, per il “sistema tributario e contabile dello Stato”, per “l’ordine pubblico e sicurezza”, per “l’ordinamento civile e penale”, per la “cittadinanza”, in armonia con un indirizzo fermo della giurisprudenza costituzionale a garanzia dell’unitarietà del sistema. Un richiamo essenziale può farsi, in materia, con riguardo specifico ai rapporti tra autonomia regionale, diritti fondamentali e principi costituzionali di unità e di indivisibilità della Repubblica; si pensi all’indirizzo di giurisprudenza costituzionale relativo al giudizio di legittimità costituzionale delle leggi della Regione Veneto n. 15/2014, “Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto”, e n. 16/2014, “Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto”. Nella sentenza n. 118/2015, la Corte costituzionale argomenta, in modo risolutivo, la sua censura con riguardo alla questione di legittimità promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri. Due questioni allora sollevate appaiono richiamare da vicino questioni presenti nel dibattito pubblico. La prima riguarda le scelte fondamentali di livello costituzionale accolte nelle leggi oggetto di censura innanzi alla Corte che, secondo la sua giurisprudenza, devono assumersi precluse ai re-

ferendum regionali in ragione del loro suggerire “*sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost.*”. A garanzia di tali principi fondamentali dell’ordinamento repubblicano, la Corte non può che sottolineare come “*l’unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell’ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988)*”. Quanto alla seconda questione, con una interpretazione conforme a Costituzione del quesito referendario oggetto del suo vaglio, la Corte assume che “*così interpretato, il quesito referendario non prelude a sviluppi dell’autonomia eccedenti i limiti costituzionalmente previsti e pertanto, sotto questo profilo, la censura non è fondata*”. Viene, in tal modo, lasciato pieno spazio alle Regioni affinché, nel rispetto dei richiamati principi costituzionali, possano svolgere la loro autonomia.

Come si è osservato in precedenza, una simile lettura, compiuta dal Giudice delle leggi, rileva anche nell’attualità con riguardo specifico alle iniziative legislative. Per la Corte, da una parte, deve sottolinearsi come, nel quesito referendario, difetti ogni richiamo relativo agli ambiti di ampliamento dell’autonomia regionale, “*non è men vero, però, che il tenore letterale del quesito referendario ripete testualmente l’espressione usata nell’art. 116, terzo comma, Cost. e dunque si colloca nel quadro della differenziazione delle autonomie regionali prevista dalla disposizione costituzionale evocata; cosicché deve intendersi che le ‘ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia’ su cui gli elettori sono chiamati ad esprimersi possano riguardare solo le ‘materie di cui al terzo comma dell’art. 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all’organizzazione della giustizia di pace, n) e s)’*, come esplicitamente stabilito nelle suddette disposizioni costituzionali”.

A giudizio della Corte, i dubbi di legittimità sollevati nei confronti della l.r. Veneto n. 15 del 2014 sono da ritenersi fondati nel loro delineare un assetto tributario regionale nel quale “*i tributi riscossi sul territorio regionale, o versati dai ‘cittadini veneti’, sarebbero trattenuti almeno per l’ottanta per cento dalla Regione e, nella parte incamerata dalla ‘amministrazione centrale’, dovrebbero essere utilizzati almeno per l’ottanta per cento nel territorio regionale ‘in termini di beni e servizi’*”. Se, da una parte, i quesiti referendari, oggetto di impugnazione alla Corte, registrano un primo limite nel contrasto con la disciplina statutaria regionale in materia, dall’altra, non risulta meno incisiva “*la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di referendum*

ex art. 75 Cost., valevole come canone interpretativo anche dell'analogia clausola statutaria". Ne consegue, per la Corte, che *"i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica".* Gli stessi non rilevano per la loro incidenza su singole manovre finanziarie quanto piuttosto su *"alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima"*, conseguendone che gli stessi *"si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso Statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi"*.

Deve, ora, osservarsi come il legislatore di revisione si sia mosso in una cornice costituzionale nella quale si assume come definitivamente superato il risalente modello del centralismo al quale ha corrisposto, nella prassi, una legislazione regionale sostanzialmente uniforme. Rispetto ad un simile orizzonte, si pongono, come evenienze possibili, la lesione del principio di eguaglianza dei cittadini all'interno di ogni singola Regione. Mentre, in precedenza, potevano risultare bastevoli le previsioni costituzionali di divieto di discriminazione tra i soggetti, ex art. 3, I comma, Cost., ora, in un modello differenziato, le eventuali disequaglianze interterritoriali emergono maggiormente, in considerazione della realtà socio-politica del Paese, tuttora caratterizzata da una persistente "questione meridionale", da intendersi come il divario socio-economico tra Nord e Sud. È soprattutto rispetto a tale disequaglianza, costituisce garanzia dei diritti di cittadinanza la previsione di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II comma, Cost., nonché la previsione dell'ulteriore limite costituito dai *'principi fondamentali'* riservati alla legislazione dello Stato con riferimento alle competenze concorrenti delle Regioni, ex art. 117, III co., Cost., da estendersi anche a quelle residuali/esclusive delle stesse.

Pertanto, se alle possibili lesioni del principio di eguaglianza interterritoriale, anche in ragione delle previsioni di cui al novellato art. 116 Cost., il legislatore di revisione costituzionale ha posto rimedio con le disposizioni di cui alla lettera *m* dell'art. 117, II comma, Cost., e con i controlli di cui all'art. 120, II comma, Cost., nella stessa ottica garantistica deve assumersi operante l'intero sistema dei *"principi fondamentali"*, e, tra questi, il principio personalistico, quello solidaristico, di cui all'art. 2 Cost., e quello egualitario, di cui all'art. 3, commi 1 e 2), e le disposizioni costituzionali in materia di diritti fondamentali, in quanto "patrimonio costituzionale" indisponibile alla discrezionalità del legislatore, statale e regionale, come anche alla stes-

sa revisione costituzionale, in ragione del suo costituire “principio supremo” dell’ordinamento costituzionale, secondo una risalente definizione del Giudice costituzionale operata nella già citata sentenza n. 1146 del 1988. Nell’attuazione del principio di eguaglianza e di solidarietà, alla “Repubblica”, intesa, ai sensi dell’art. 114 Cost., come l’insieme pari-ordinato costituzionalmente di tutti i pubblici poteri, statali e territoriali, spetta predisporre ogni strumento idoneo a superare le diseguaglianze originate nel sistema economico-sociale, rimuovendone gli squilibri e favorendo l’effettivo esercizio dei diritti della persona.

Nell’ottica dell’attuazione, sia pure in gran parte mancata, del federalismo fiscale, ed ora del regionalismo differenziato, deve sottolinearsi come l’ordinamento costituzionale non possa che far valere i limiti all’esercizio della potestà legislativa delle Regioni ordinarie e a Statuto eventualmente differenziato, posti dal rispetto della Costituzione nonché dei vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Tanto richiamato, può anche sottolinearsi come le questioni interpretative sollevate dal testo costituzionale, ex art. 117, II co., lettera *m*, Cost. ed art. 116, III co., Cost., riguardano non tanto la sola *ratio* delle richiamate disposizioni quanto piuttosto i relativi contenuti materiali, e, quindi, la tipologia dei diritti civili e sociali, da garantirsi su tutto il territorio nazionale nei “livelli essenziali” delle relative prestazioni. Il riparto operato dal legislatore di revisione costituzionale appare complesso, confuso e perfino “ingenuo” nella sua “pretesa” di fermare il moto irreversibile degli interessi a base dell’ordinamento. Quanto ai contenuti materiali dei livelli essenziali in materia di diritti, soprattutto ma non solo sociali, l’interpretazione dottrinarica dei contenuti materiali dell’art. 117 Cost. rinvia a letture fra loro notevolmente differenziate, a seconda che prevalga o meno un orientamento, culturale ed istituzionale, di discontinuità rispetto alla disciplina previgente.

La questione nasce dall’individuazione dei limiti della potestà legislativa regionale concorrente, alla cui soluzione ha comunque provveduto in modo espresso il legislatore di revisione costituzionale quando ha limitato tale potestà con la determinazione, con legge dello Stato, di “*principi fondamentali*”. Soprattutto rileva la risposta alle questioni circa l’estensibilità o meno di tale regime di vincoli alla stessa potestà legislativa ‘esclusiva’/‘residuale’ delle Regioni nonché ai vincoli delle materie riguardate dalle intese sulle “*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*”.

Come la Corte costituzionale ha sottolineato con riguardo ai rischi di sovvertimenti istituzionali connessi all’esercizio di referendum consultivi regionali incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della

Repubblica, di cui all'art. 5 Cost., *“l'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.)”* (sent. cost. n. 118/2015).

Nel nuovo quadro costituzionale, letto anche nella prospettiva odierna di attuazione dell'art. 116, III comma, Cost., se per le Regioni si aprono ulteriori ambiti regolativi e di garanzia in ordine alla materia dei diritti civili e sociali, al contempo, si conferma per lo Stato la competenza ad intervenire in tale disciplina regionale sia attraverso la statuizione di *“principi fondamentali”* della materia sia attraverso regole legislative, limitatamente – queste ultime – per le Regioni che non facciano ricorso all'attuazione dell'art. 116, III comma, Cost.; gli uni e le altre, in ogni caso, devono essere rispettosi dei principi fondamentali costituzionali e fra essi in particolare, del principio di uguaglianza e del principio di solidarietà politica, economica e sociale.

Tuttavia, tali poteri conoscono un limite negativo, nel senso che le Regioni, sia nell'esercizio della potestà legislativa concorrente che in quella residuale/esclusiva, sia nell'esercizio delle competenze di cui alla procedura di cui all'art. 116, III comma Cost., devono conformarsi anche ai *“principi fondamentali delle materie”* ed alle stesse regole legislative statali poste a garanzia dei beni di cui alla lettera *m*. Così, può sottolinearsi che, solo nel quadro di una lettura sistematica del rapporto fra forme di decentramento territoriale dei poteri e diritti, il rischio di uno *“scivolamento verso il basso”* dei contenuti della nuova disciplina delle prestazioni essenziali in materia di diritti civili e sociali, e con esso di un difficile limite da opporre all'*“arbitrio delle maggioranze”*, potrebbe, almeno astrattamente, ritenersi scongiurato. Ciò può e deve farsi attingendo anche alle più avanzate, e motivate, interpretazioni della Costituzione, nonché alla stessa giurisprudenza costituzionale che, nelle tecniche giurisdizionali fin qui utilizzate, ha saputo dare prova di equilibrio, ma anche di prudenza, nel bilanciamento di beni costituzionali di volta in volta coinvolti nel processo costituzionale, comprensivo sia della necessaria gradualità nell'attuazione legislativa, sia dello stesso rispetto della discrezionalità del legislatore.

L'attuazione del regionalismo differenziato nella Repubblica delle autonomie, dunque, prevede che le Regioni a Statuto ordinario possano ottenere

ulteriori competenze legislative rispetto a quelle previste all'articolo 117, in determinate materie: "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata." La prospettiva volta all'attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione, per il riconoscimento del c.d. regionalismo differenziato, deve essere vista nella sua più rilevante portata autonomistica, in un rafforzato rapporto di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella "autonomia" trova la sua più tipica espressione. Tale processo, però, non può rimanere disgiunto ed isolato rispetto ad una più ampia esigenza di piena attuazione del principio costituzionale di cui all'art. 5 della Costituzione e delle norme del Titolo V, al fine di giungere, in maniera organica e nel rispetto dell'unità e indivisibilità del Paese, alla realizzazione della Repubblica delle autonomie, in cui i diversi attori del governo locale e regionale, nella specificità delle reciproche posizioni istituzionali e dei ruoli ad essi riconosciuti dalla Carta, possano assumere la valenza che è loro propria, attraverso la definizione di compiti e responsabilità di ciascun livello di governo. Anche l'attuazione dell'articolo 116 della Costituzione sul regionalismo differenziato non può prescindere dall'essere considerata nel quadro di una attenta e sempre maggiore valorizzazione dei principi di autonomia e responsabilità previsti negli articoli 5, 114, 118 e 119 della Costituzione per il complesso degli enti autonomi territoriali, in un quadro coordinato e coerente di scelte affidate al legislatore statale e a quelli regionali.

La percezione che, anche a livello pubblicistico, si ha delle prospettive del regionalismo differenziato sembra risolversi prevalentemente in una stretta considerazione degli effetti di "potenziamento" delle Regioni interessate dal processo di attuazione dell'art. 116, comma 3, in una dimensione che appare tutta rivolta al dato regionale, da misurare nei termini del suo potenziale sviluppo. Ciò è senza dubbio il fondamento stesso della previsione costituzionale, ma allo stesso tempo non deve essere trascurato di considerare come una lettura organica dell'impianto autonomistico che informa la Repubblica porti a dover assumere una portata dei processi di differenziazione regionale in un'ottica di sistema, in cui la differenziazione si realizzi nel contesto di una piena conferma del carattere unitario della Repubblica e nel rafforza-

mento degli strumenti solidaristici tra i territori. A tale riguardo, deve essere ribadito il ruolo decisivo che il legislatore statale è chiamato ad assumere anche attraverso un'opera di profonda riqualificazione delle scelte legislative e della stessa amministrazione statale, nel momento in cui si afferma un regionalismo differenziato e asimmetrico, con il progressivo coinvolgimento di un crescente numero di Regioni. Il legislatore statale è tenuto ad esercitare pienamente, più di quanto non sia finora avvenuto, il proprio ruolo di garante dei caratteri dell'unità repubblicana, soprattutto per quanto riguarda il godimento dei diritti costituzionalmente tutelati, con la determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni, e la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica. Allo stesso tempo, proprio l'ampliamento del ruolo regionale in chiave differenziata, non può che comportare, anche sul piano amministrativo, occasione ulteriore per ripensare, nella dimensione sussidiaria, l'amministrazione dello Stato, impegnata a riqualificarsi a fronte delle ulteriori funzioni che dovessero essere trasferite ai sistemi regionali progressivamente coinvolti. La differenziazione su base regionale non può che presupporre, da parte del legislatore statale, sempre in chiave di garanzia dell'unità del sistema autonomistico, l'esplicita conferma dei profili ordinamentali degli enti locali e dell'assetto delle funzioni fondamentali, ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p), della Costituzione.

I processi in atto di differenziazione regionale pongono l'esigenza di considerare attentamente quale possa essere l'esito finale in ordine al ruolo da riconoscere a ciascun livello di governo. Il primo rischio da evitare è che la differenziazione si traduca in un potenziamento di competenze in capo alle Regioni che ne snaturi il ruolo e alteri profondamente la stessa attuazione del principio di sussidiarietà, il quale, invece, vuole riconosciuta, proprio a livello locale, la preminente dimensione amministrativa. Alle Regioni, pertanto, proprio nello spirito dell'art. 116, comma 3, andranno riconosciute prevalenti competenze legislative, che ne rafforzino la natura di enti di legislazione, programmazione ed indirizzo, così da evitare fenomeni di ipertrofia amministrativa che tradirebbero l'impianto costituzionale fondato sulla sussidiarietà.

Al riguardo, in primo luogo, il legislatore statale deve non solo confermare le funzioni fondamentali degli enti locali già individuate, ma anche procedere ad un loro deciso ampliamento, a fronte del potenziamento delle competenze regionali conseguente alla raggiunta differenziazione a livello regionale, così da scongiurare la potenziale crescente asimmetria delle competenze amministrative sul territorio della Repubblica in ragione della differenziazione regionale. In secondo luogo, una prospettiva sistemica di sviluppo del principio

autonomistico deve essere ricercata anche da parte del legislatore regionale nel processo di attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione. Le Regioni sono chiamate ad interpretare la rinnovata dimensione delle competenze legislative in una prospettiva che deve vedere la piena attuazione del principio di sussidiarietà, sul piano delle competenze amministrative e delle connesse risorse finanziarie, con conseguente valorizzazione del ruolo dei Comuni, delle Province e delle Città Metropolitane, attraverso l'attribuzione diretta dei compiti di amministrazione e di gestione, in attuazione dell'art. 118 della Costituzione. L'attuazione del terzo comma dell'art. 116 può, in tal senso, costituire una occasione per ridare, da un lato, nuovo slancio alle autonomie regionali sul versante della legislazione, dell'indirizzo e della programmazione e, dall'altro, in ragione proprio della differenziazione regionale, un nuovo e rispondente assetto delle competenze amministrative sul territorio. Se così non fosse, le soluzioni di un regionalismo differenziato potrebbero finire col tradursi in un accentramento regionale, tale da negare non solo il ruolo proprio della Regione, sopraffatta da una ipertrofia amministrativa, ma ancor prima gli stessi principi costituzionali.

Pertanto, allo scopo di garantire un equilibrato avvio del processo di differenziazione a livello regionale è essenziale che i lavori del Tavolo tecnico-politico istituito presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 2-ter decreto-legge 25 luglio 2018, n. 91, giungano alla condivisione e definizione di chiare linee guida, con l'obiettivo di individuare un percorso normativo per la revisione organica della disciplina in materia di ordinamento delle Province e delle Città metropolitane. L'Unione delle Province d'Italia, ad esempio, ha evidenziato che la stagione di riforme della passata legislatura ha visto fortemente inciso l'assetto istituzionale delle Province, il loro ruolo e i rapporti tra i diversi livelli di governo ed è stata foriera di limiti ed incertezze che richiedono significativi interventi legislativi per essere superati. La legge 56/2014 aveva come obiettivo non tanto una riforma di sistema quanto lo svuotamento delle Province nella prospettiva del loro definitivo superamento. Ciò ha avuto conseguenze non solo nelle manovre finanziarie che hanno previsto tagli ai bilanci provinciali, ma anche nella legislazione della maggior parte delle Regioni che ha portato ad un accentramento a livello regionale delle funzioni prima svolte dalle Province. Il carattere dichiaratamente transitorio del riordino operato richiede oggi una profonda rivisitazione dell'impianto normativo, una volta venuta meno la prospettiva della riforma costituzionale.

La situazione delle Province e degli enti locali è ormai insostenibile, dal punto di vista istituzionale e dal punto di vista finanziario, ed è urgente che

il tavolo tecnico-politico indichi chiare linee di indirizzo per la revisione organica della loro disciplina, che possano tradursi in provvedimenti normativi. Le Province, in quanto istituzioni della Repubblica, devono tornare ad essere nelle condizioni di erogare i servizi loro affidati, potendo contare su funzioni fondamentali di area vasta ben definite; organi politici pienamente riconosciuti e legittimati democraticamente; una organizzazione dell'ente e del personale tale da permettere la piena funzionalità della macchina amministrativa; una autonomia finanziaria idonea ad assicurare le risorse necessarie alla copertura delle spese per le funzioni fondamentali. Occorre reintrodurre una legittimazione democratica dei Presidenti delle Province e dei Consigli provinciali che permetta di dare all'ente l'autorevolezza necessaria per l'esercizio di funzioni di governo di area vasta, anche attraverso il ripristino di tutte le garanzie previste dal TUEL per lo status degli amministratori locali. Occorre, inoltre, prevedere un organo collegiale che possa garantire la continuità dell'azione di indirizzo politico-amministrativo degli enti. I Presidenti di Provincia potranno essere coadiuvati nelle loro funzioni da una Giunta composta da assessori da essi nominati. Le Province dovranno continuare ad essere enti strettamente legati ai Comuni del territorio. Accanto al Consiglio provinciale occorrerà, pertanto, valorizzare le Assemblies dei sindaci come organi che svolgono le funzioni di indirizzo e controllo per le funzioni di "amministrazione condivisa" con i Comuni del territorio. Occorre ampliare e precisare le funzioni fondamentali delle Province riconoscendo, ad esempio, la competenza per l'adozione e aggiornamento di un piano strategico e le funzioni che rientrano nella materia ambientale, chiarendo le incertezze della formulazione attuale della legge 56/2014. La piena ricollocazione delle Province nell'ambito del TUEL e il chiarimento del perimetro delle loro funzioni fondamentali di area vasta dovranno portare ad una conseguente revisione della legislazione regionale coerente con i principi previsti dall'articolo 118 della Costituzione. L'intervento di riordino deve ripristinare la piena autonomia organizzativa e finanziaria delle Province, superando le disposizioni della legge 190/2014 del tutto incompatibili con il quadro costituzionale e prevedendo un finanziamento delle funzioni provinciali, attraverso entrate tributarie proprie, compartecipazioni a tributi erariali e un fondo perequativo, come previsto dall'articolo 119 della Costituzione.

Nell'ottica dell'autonomia di entrata e di spesa per tutte le istituzioni della Repubblica, l'attuazione dell'articolo 116, comma 3 della Costituzione deve avvenire espressamente "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione." Le leggi approvate dal Parlamento a maggioranza asso-

luta sulla base delle intese dovranno pertanto definire le forme di autonomia di entrata e di spesa correlate alle maggiori competenze legislative acquisite dalle Regioni. L'autonomia differenziata non può essere declinata a partire dall'esigenza di trattenere risorse finanziarie o tributi nei territori, il c.d. residuo fiscale, ma solo sulla base di una ricognizione di competenze legislative e funzionali, che possono essere spostate dallo Stato alle Regioni interessate senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica e senza aumenti della pressione fiscale, mantenendo la garanzia di interventi perequativi e di coesione dello Stato a tutela dei territori che hanno minore capacità fiscale. Questa maggiore autonomia regionale non può comprimere l'autonomia di entrata e di spesa che l'articolo 119 della Costituzione garantisce alle istituzioni della Repubblica più vicine ai cittadini: Comuni, Province e Città metropolitane. Un ruolo decisivo a livello statale sarà quello di determinazione dei fabbisogni e dei costi standard relativamente al finanziamento delle funzioni degli enti territoriali in tutto il Paese, nel quadro di una finanza autonoma che non tradisca le ragioni profonde di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili, come previsto dall'art. 119 della Costituzione. In questo quadro di riferimento si deve costruire una rinnovata "autonomia finanziaria di entrata e di spesa" delle autonomie locali, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione, valorizzando anche la propensione alla spesa di investimento, per il miglioramento della dotazione infrastrutturale e patrimoniale dei territori e il rilancio degli investimenti. In uno stretto rapporto tra risorse e funzioni esercitate, lo Stato dovrà definire "fabbisogni standard" aggiornati e riveduti per il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali e ai Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), anche in correlazione alle entrate standard di cui devono disporre le autonomie territoriali, superando il criterio della spesa storica.

È necessario avviare un riordino complessivo della normativa, affinché i fabbisogni standard possano rappresentare finalmente uno strumento atto a fotografare ottimali allocazioni di risorse per singolo servizio erogato, all'interno di un quadro di finanziamento certo e di livelli essenziali delle prestazioni, in modo tale da farli diventare veramente uno strumento di efficientamento della spesa per gli enti locali. Le risorse devono essere costituite da entrate tributarie proprie e compartecipazioni, ma deve essere valorizzata anche una forma di perequazione dello Stato quale concorso per il finanziamento delle funzioni fondamentali svolte dalle autonomie locali e finalizzato a superare il divario tra fabbisogni standard e entrate standardizzate di applicazione generale, anche in riferimento al fabbisogno di investimenti e infrastrutture, mentre saranno previste possibili ulteriori risorse aggiuntive destinate dallo

Stato per le finalità di cui all'art. 119, quinto comma, della Costituzione. In questa prospettiva, anche al fine di permettere a tutti gli enti locali il rispetto degli equilibri di bilancio e la ripresa di una capacità di investimento sulle funzioni di loro competenza, è essenziale che sia superata completamente la disciplina della legge di stabilità 2015, che ha previsto, all'articolo 1, commi 418-420-421, tagli alle risorse a disposizione delle Province non compatibili con la loro autonomia di entrata e di spesa, con un effetto di annullamento della loro capacità di programmazione economico-finanziaria annuale e pluriennale. Nel rapporto con le Regioni, riguardo alle funzioni amministrative da esse conferite, anche nella prospettiva dell'autonomia differenziata regionale, dovranno essere assicurate alle Province e agli enti locali le risorse finanziarie che consentano l'integrale copertura dei relativi oneri, attraverso l'individuazione di tributi propri o attraverso il ricorso a compartecipazioni a tributi regionali, riprendendo il percorso indicato dall'articolo 19 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Il riconoscimento della titolarità piena della Regioni in materia di coordinamento della finanza pubblica deve essere inserito in questa prospettiva e non può tradursi nella sottrazione allo Stato della competenza relativa al coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario ai fini della garanzia del finanziamento delle funzioni fondamentali locali e dei livelli essenziali delle prestazioni in tutto il Paese. Occorre uno stretto coordinamento tra le disposizioni costituzionali di cui all'articolo 116 e dell'articolo 119, in materia di autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle autonomie locali; in questo senso va dispiegata, fino in fondo, la disciplina prevista dalla legge delega sul federalismo fiscale n. 42/09, attuativa dell'articolo 119 della Costituzione. In primissimo luogo va considerata, come scenario di riferimento, la mancata operatività della Conferenza Permanente per il coordinamento della finanza pubblica, ex art. 5 legge n.42/09, il cui compito principale deve essere quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, unitamente a tutta una serie di compiti di verifica e proposta mai veramente attuati.

Da questa mancata condivisione politica di obiettivi e strategie è derivata, come è esperienza di questi ultimi anni, un'attuazione sostanzialmente unilaterale e non condivisa non solo del federalismo fiscale, ma soprattutto delle scelte di politica finanziaria che sono state individuate per ogni singolo comparto. Ad esempio, l'articolo 13 della legge 42/2009, relativo ai fondi perequativi degli enti locali, è uno dei primi articoli che evidenzia carenze di attuazione. Infatti, il fondo perequativo delle Province non è mai stato definito in modo reale ma si è proceduto alla soppressione dei trasferimenti

statali e alla creazione del fondo sperimentale di riequilibrio. In questo caso parecchi, capisaldi sono stati dimenticati ed abbandonati: non vi è stato alcun aggancio alla aliquota di compartecipazione provinciale all'IRPEF (art. 18) nel meccanismo di soppressione dei trasferimenti erariali; il fondo sperimentale di riequilibrio avrebbe dovuto essere di durata biennale, seguito dall'avvio del fondo perequativo previsto dalla legge n. 42, fondo che, ai sensi dell'articolo 23, avrebbe dovuto essere alimentato dalla compartecipazione. Ed ancora, nulla è stato disciplinato relativamente alla perequazione infrastrutturale, né è stata data attuazione al disposto di cui all'articolo 19 del d. lgs. 68/11: "Ciascuna Regione a Statuto ordinario assicura la soppressione, a decorrere dall'anno 2013, di tutti i trasferimenti regionali, aventi carattere di generalità e permanenza, di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale diretti al finanziamento delle spese delle province, ai sensi dell'articolo 11, comma 1, lettera e), della citata legge n. 42 del 2009", determinando "con atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con le Province del proprio territorio, una compartecipazione delle stesse alla tassa automobilistica spettante alla Regione, in misura tale da assicurare un importo corrispondente ai trasferimenti regionali soppressi. In estrema sintesi, l'attuazione del federalismo fiscale provinciale è rimasta ancora in stallo. Nel lavoro di revisione della legge 56/2014, per meglio rispondere alla definizione del perimetro istituzionale della "nuova Provincia", appare quanto mai opportuno declinare in maniera puntuale le funzioni fondamentali delle Province e definire i LEP per singola funzione, in modo da individuare i costi standard adeguati sulla base dei quali determinare il fabbisogno di risorse che lo stato dovrà garantire ad ogni Provincia in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

L'assetto autonomistico della Repubblica dovrebbe trovare, dunque, riscontro in un percorso condiviso dal basso, in cui la partecipazione degli enti locali, affermata dalla norma costituzionale, non solo sia formale ma si traduca in una piena condivisione degli obiettivi di tutto il "sistema regionale". L'interlocuzione tra la Regione ed i rispettivi enti locali si dovrà sviluppare, nel silenzio normativo, attraverso il Consiglio delle autonomie locali, "organo di consultazione fra la Regione e gli enti locali", previsto dall'art. 123 della Costituzione e con forme di partecipazione e raccordo tra la Regione e le Associazioni di rappresentanza degli enti locali a livello regionale, prima della formulazione della proposta, ma anche con un coinvolgimento in una fase più avanzata della procedura, dopo il raggiungimento dell'intesa, fino alla approvazione della legge e degli ulteriori provvedimenti attuativi.

Allo stesso tempo, e ancor prima, i processi di differenziazione regionale in atto devono trovare nel Parlamento il luogo più idoneo per un confronto ampio che veda il coinvolgimento delle istituzioni territoriali. È, pertanto, auspicabile che, con il concreto avvio del processo di attuazione del regionalismo differenziato, si dia vita alla integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con i rappresentanti di Regioni, Città metropolitane, Province, e Comuni, come previsto dall'articolo 11 della Legge Costituzionale 3/2001. In attesa, potrebbe intanto quantomeno risultare utile attivare una sessione specifica di lavori da parte della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che veda la partecipazione anche delle Regioni e delle rappresentanze degli enti locali, secondo quanto previsto dal regolamento della Commissione del 13 dicembre 2017, coinvolgendo anche la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e l'Ufficio parlamentare di Bilancio per la verifica delle problematiche di natura finanziaria. Il confronto parlamentare, così realizzato, potrebbe consentire alle Camere, a seguito dei lavori svolti nelle Commissioni bicamerali, di approvare le leggi attuative dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione, e di seguire la loro attuazione con il necessario coinvolgimento di tutte le autonomie territoriali. Il concreto avvio del processo di regionalismo differenziato pone l'esigenza di fare sintesi tra le istanze autonomistiche e le esigenze di salvaguardia dell'unità giuridica ed economica del Paese, in una autorevole Cabina di regia istituita con ANCI e UPI nell'ambito della Conferenza unificata, che abbia il compito di verificare e monitorare in modo puntuale le iniziative, le intese e l'iter delle leggi relative all'attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione.

Ne consegue che le discussioni sul regionalismo differenziato non possono fermarsi agli schieramenti favorevoli e contrari, ma devono procedere parallelamente ad una logica di profonda riforma delle criticità di un sistema che non possiamo permetterci di indebolire e che chiede maggiori autonomie per risolvere problemi reali.

La maggiore autonomia prevista dall'articolo 116 Cost. differisce da quella delle Regioni a Statuto speciale, per almeno tre ragioni:

- 1) la maggiore autonomia è deliberata in base ad una "legge ordinaria", seppure rafforzata, a maggioranza assoluta delle Camere, e, quindi, senza lo speciale meccanismo procedurale tipico della "legge costituzionale", con cui si approva lo Statuto di dette Regioni, connotato da un diverso sistema di discussione a maggioranza qualificata e dalla eventuale attivazione della consultazione referendaria;

- 2) può intervenire in tutte le materie di legislazione concorrente dell'art. 117, come sta avvenendo per le intese della Lombardia e Veneto, e in tre materie di legislazione esclusiva dello Stato, come "organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e in dei beni culturali";
- 3) non può essere revocata unilateralmente, a differenza di quanto può avvenire con uno Statuto approvato con legge costituzionale.

In materia sanitaria, ad esempio, sarebbe utile che il predisponendo Patto della salute, documento principe della programmazione sanitaria italiana, dedicatesse una sua parte alla precisazione di quali modalità possono essere definite e condivise per l'applicazione dell'articolo 116 Cost., configurando uno schema quadro entro cui iscrivere le intese con le singole Regioni interessate, visto il probabile effetto domino sull'intera sanità italiana. Altra preoccupazione riguarda le risorse finanziarie che dovranno essere adeguate alle forme di autonomia concesse. Il finanziamento della sanità, in carico alle Regioni, è una variabile dipendente del Pil regionale, con una redistribuzione verticale dei residui fiscali per garantire i Lea sul territorio nazionale, attraverso una perequazione interregionale. Circa gli investimenti, le intese chiedono l'assicurazione di una programmazione certa del loro sviluppo, conferendo allo Stato e alla Regione facoltà di determinare, congiuntamente, modalità per assegnare risorse, anche nella forma dei crediti di imposta, disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese. L'Accordo con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - di materie di interesse delle autonomie locali, quali il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e il governo del territorio. Invero alcuni elementi in questo ambito si rilevano anche nelle premesse all'Accordo preliminare con il Veneto. È ipotizzabile che ciò crei una dinamica dei gettiti erariali riferibili al territorio, che produrrà risorse aggiuntive per effetto delle nuove competenze. Questo vuol dire, con ogni probabilità, la creazione di nuova ricchezza in territori già sviluppati, a tutto merito di oculate gestioni succedutesi nel tempo, che hanno prodotto eccellenti servizi a vantaggio delle popolazioni locali. Le richieste di autonomia delle tre Regioni, in materia di sanità, vanno dalla disciplina del personale regionale, all'istituzione di un livello di contrattazione regionale, all'accesso dei medici al Servizio Sanitario Regionale, alla determinazione dei contratti di specializzazione, all'organizzazione delle specializzazioni mediche e sanitarie, alla ricerca, alla autonomia nella fissazione del sistema tariffario e

nella determinazione delle misure di compartecipazione alla spesa sanitaria, alla *governance* istituzionale e del farmaco, alla sanità integrativa per Lombardia e Veneto, all'ammodernamento strutturale e tecnologico.

Con migliori servizi, le entrate in sanità delle Regioni più efficienti cresceranno anche grazie alla mobilità passiva, che peggiorerà l'indebitamento del Sud e delle Isole. Il mondo sanitario non è un mondo chiuso. Il fatto di poter contare su maggiori servizi, più bassa compartecipazione alle spese, più numerosi e meglio remunerati e, dunque, motivati professionisti, migliori situazioni strutturali degli ospedali e più innovativo parco tecnologico, farà sì che le Regioni che possono avere maggiori disponibilità di strumenti godranno in via esponenziale degli effetti di una asimmetria attrattiva, con riguardo sia ai professionisti che ai pazienti.

Gli ambiti di intervento nazionale, sui quali sarebbe necessario discutere già in occasione del Patto per la Salute, per definire un cronoprogramma di interventi urgenti, sono i seguenti:

- 1) Tutte e tre le Regioni hanno chiesto maggiori autonomie in ambito formativo e di personale. Scuola e Università sarebbero le materie nelle quali l'autonomia regionale risulterebbe particolarmente incisiva. Vi sarebbe maggiore disponibilità di personale ricavabile da un maggiore accesso alle scuole di specializzazione, assumendo a termine gli specializzandi. Il Veneto ha chiesto la piena gestione di tutto il personale, inclusa la regolamentazione dell'attività libero professionale e la possibilità di stipulare contratti integrativi di incentivazione, la definizione delle qualifiche impiegabili nelle cure primarie e nelle attività medico-chirurgiche di supporto, la disciplina degli incarichi conferiti con lavoro autonomo e libero-professionale, l'autonomia nell'utilizzo delle risorse per gli acquisti dai privati accreditati. Ovviamente le nuove competenze regionali in tema di gestione dei rapporti di lavoro depotenzieranno la contrattazione collettiva nazionale nel settore pubblico. Tutto questo a fronte di problemi reali che è necessario risolvere: la rimozione dei vincoli di spesa sul personale, per la quale si sta procedendo; la programmazione della formazione delle risorse umane adeguata alle esigenze del SSN; una maggiore integrazione tra esigenze del mondo universitario e di quello assistenziale; un nuovo percorso formativo degli specializzandi; la rimozione dell'imbuto formativo; l'avvio uniforme di percorsi professionali innovativi degli infermieri; il rinnovo del CCNL dei medici che dovrebbe seguire logiche nuove, sia sotto l'aspetto premiale che di carriera.
- 2) Tutte le Regioni hanno chiesto maggiore autonomia in ambito di *governance* istituzionale, mentre tutto il mondo sanitario chiede, da tempo,

una riforma del sistema che aiuti a migliorare le aree della prevenzione e dell'assistenza distrettuale.

- 3) È necessario, altresì, intervenire sulla normativa in materia di piani di rientro, che già ha dato importanti risultati per la maggior parte delle Regioni in disavanzo, sia rispetto alle misure automatiche ad oggi utilizzate, come ad esempio il blocco automatico del turn over, che finisce per peggiorare l'adempimento dei Lea, sia rispetto a nuovi strumenti di supporto, cercando di trovare soluzioni da affiancare a meccanismi sostitutivi per creare un tessuto atto a garantire alla popolazione lo stato di salute alla quale ha diritto. Il deficit e le carenze nei livelli di assistenza vanno combattuti con professionalità, impegno, tecnostutture, responsabilità, etica delle risorse pubbliche e risorse altamente qualificate. Non si possono abbandonare le aree più critiche del Paese, ma neppure ci si può rassegnare ad un uso dissennato di risorse senza nessun beneficio per la popolazione.
- 4) La *governance* farmaceutica, richiesta dalle Regioni, non può essere scissa da ripensamenti sull'intero sistema.
- 5) Occorre prendere decisioni sulla sanità integrativa. È un pesante costo per il sistema e, se si vuole mantenere, continuando ad investire risorse che potrebbero essere convogliate sul sistema pubblico, va quanto meno regolamentata, in una prospettiva unitaria e generale e non iscritto esclusivamente nell'ambito del regionalismo differenziato.
- 6) Va ripensato il sistema delle partecipazioni. Anche qui il cammino è iniziato ma va portato a termine, in maniera unitaria per tutto il Paese, insieme ad un forte impegno sull'utilizzo appropriato delle risorse.
- 7) Strette tra l'ambito universitario e quello scientifico sono le nuove competenze di tutte e tre le Regioni in materia di ricerca scientifica e tecnologica. Attualmente, vi è una grande lontananza tra mondo della ricerca e mondo dell'assistenza.
- 8) Il parco tecnologico è tra i più vecchi d'Europa. Occorre trovare soluzioni e *partnership* con il mondo imprenditoriale, che consenta un rapido ammodernamento a costi sostenibili. Il SSN deve coinvolgere tutto il mondo imprenditoriale in una logica di sostenibilità, e lo deve fare con un impegno globale a livello centrale, a vantaggio di tutto il Paese.

Il presente studio cerca di affrontare i temi principali, ora succintamente ripresi, in tema di regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica. L'incerto equilibrio del regionalismo differenziato sul piano finanziario, la crisi dell'autonomia finanziaria e l'espansione della funzione statale di coordinamento della finanza pubblica, e i rapporti tra regionalismo diffe-

renziato e la finanza locale costituiscono le tre linee guida secondo le quali è stato suddiviso il lavoro di ricerca.

La presenza di contributi dei più qualificati studiosi e protagonisti delle tematiche riportate consente, a nostro avviso, di offrire una valida base di riflessione e di analisi, secondo una impostazione giuridico-economica, funzionale ad orientarsi in un ambito così complesso e cruciale per lo sviluppo delle autonomie territoriali in Italia. In questo senso, non mancano, fin dall'*Introduzione* al volume, i contributi di profilo comparatistico che arricchiscono le argomentazioni esposte anche in un contesto sovranazionale.

Il regionalismo differenziato pone, pertanto, questioni ineludibili sospese tra crescita economica e coesione territoriale, sulla base di modalità nuove di utilizzo e di reperimento delle risorse da parte delle autonomie regionali e locali.

I curatori