

ECONOMIA ITALIANA

Fondata da Mario Arcelli

L'autonomia differenziata

2025/1

 LUISS

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

UNIVERSITÀ CATTOLICA del Sacro Cuore
CESPEM

Centro Studi di Politica economica
e monetaria "Mario Arcelli"

Economia Italiana

Fondata da Mario Arcelli

COMITATO SCIENTIFICO

(Editorial board)

CO-EDITORS

FRANCESCO NUCCI - Sapienza, Università di Roma

PAOLA PROFETA - Università Bocconi

PIETRO REICHLIN - Luiss Guido Carli

MEMBRI DEL COMITATO *(Associate Editors)*

CARLOTTA BERTI CERONI

Università di Bologna

MASSIMO BORDIGNON

Università Cattolica del Sacro Cuore

LORENZO CODOGNO

London School of Economics and Political Science

GIUSEPPE DE ARCANGELIS

Sapienza, Università di Roma

STEFANO FANTACONE

Centro Europa Ricerche

EMMA GALLI

Sapienza, Università di Roma

PAOLO GIORDANI

LUISS Guido Carli

GIORGIA GIOVANNETTI

Università di Firenze

ENRICO GIOVANNINI

Università di Roma "Tor Vergata"

ANDREA MONTANINO

Cassa Depositi e Prestiti

SALVATORE NISTICÒ

Sapienza, Università di Roma

ALESSANDRO PANDIMIGLIO

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

ALBERTO PETRUCCI

Luiss Guido Carli

GUSTAVO PIGA

Università di Roma "Tor Vergata"

BENIAMINO QUINTIERI

Università di Roma "Tor Vergata"

FABIANO SCHIVARDI

LUISS Guido Carli

MARCO SPALLONE

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

FRANCESCO TIMPANO

Università Cattolica del Sacro Cuore

MARIO TIRELLI

Università Roma Tre

GIOVANNA VALLANTI

LUISS Guido Carli

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

ADVISORY BOARD

PRESIDENTE *(President)*

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

CONSIGLIO *(Members)*

FEDERICO ARCELLI, Center for International Governance Innovation

RICCARDO BARBIERI, Tesoro

MARIANO BELLA, Confcommercio

PIERO CIPOLLONE, Banca Centrale Europea

STEFANO COSTA, Istat

FABIO DE PETRIS, British American Tobacco Italia

GIORGIO DI GIORGIO, Editrice Minerva Bancaria

DARIO FOCARELLI, Ania

RICCARDO GABRIELLI, Deloitte

MAURO MICILLO, Intesa Sanpaolo

STEFANO MICOSI, Assonime

FRANCESCO MINOTTI, Mediocredito Centrale

ROBERTO MONDUCCI, Osservatorio Imprese Estere

MARCO VALERIO MORELLI, Mercer

FABIOLA RICCARDINI, Istat

ALBERTO TOSTI, Sara Assicurazioni

MARCO VULPIANI, Deloitte

Economia italiana

Fondata da Mario Arcelli

numero 1/2025

Pubblicazione quadrimestrale

Roma

ECONOMIA ITALIANA

Rivista quadrimestrale fondata nel 1979 da Mario Arcelli

DIRETTORE RESPONSABILE

Giovanni Parrillo, Editrice Minerva Bancaria

COMITATO DI REDAZIONE

Simona D'Amico (*coordinamento editoriale*)

Francesco Baldi

Nicola Borri

Giuseppina Gianfreda

Rita Mascolo

Guido Traficante

(Pubblicità inferiore al 70%)

Autorizzazione Tribunale di Roma n. 43/1991

ISSN: 0392-775X

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

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

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

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

Finito di stampare nel mese di maggio 2025

www.economiaitaliana.org

Editrice Minerva Bancaria srl

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

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

Segui Editrice Minerva Bancaria su: 

Sommario

L'autonomia differenziata

EDITORIALE

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

SAGGI

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

INTERVENTI

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

Il percorso accidentato dell'autonomia differenziata

Massimo Bordignon *

Leonzio Rizzo **

Gilberto Turati ***

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

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

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

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

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

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

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

Il quadro normativo e gli sviluppi recenti

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La legge quadro 86/2024

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

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

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

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

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

La sentenza della Corte costituzionale di dicembre 2024

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

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

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

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

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

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

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

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

zione riguardante un'altra regione.

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

La distribuzione territoriale dell'intervento pubblico.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I livelli essenziali delle prestazioni

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I casi dell'istruzione e della sanità

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Delle banche regionali si occupa Angelo Baglioni nel suo contributo al

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

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

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

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

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

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

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

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

Il decentramento che funziona

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Perché sì. Perché no.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Invece di una conclusione

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

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

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

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

Riferimenti bibliografici

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

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

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

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

PARTNER ISTITUZIONALI

CeSPEM

CENTRO STUDI DI
POLITICA ECONOMICA E MONETARIA
"MARIO ARCELLI"



UNIVERSITÀ
CATTOLICA
del Sacro Cuore

LUISS

CASMEF Centro Arcelli
per gli Studi Monetari e Finanziari

aeb
ASSONEBB



FONDAZIONE
DI PIACENZA E VIGEVANO



CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA

BUSINESS PARTNER

IMI | CORPORATE &
INVESTMENT
BANKING
INTESA  SANPAOLO

BAT
ITALIA

Deloitte.

 **Mercer**

sara 
ti assicura

INVITALIA | **MEDIOCREDITO
CENTRALE**

SOSTENITORI

3D Works

Allianz Bank F.A.

Banca d'Italia

Banca Popolare del Cassinate

Banca Profilo

Banco Posta SGR

Confindustria Piacenza

CONSOB

EFPA - Italy

Fondazione Ave Verum

Fondazione Mario Arcelli

ISTAT

Istituto per il Credito
Sportivo e Culturale

TIM

Unicredit

Ver Capital

Per rinnovare o attivare un nuovo abbonamento
effettuare un **versamento** su:

c/c bancario n. 10187 Intesa Sanpaolo
Via Vittorio Veneto 108/b- 00187 ROMA
IBAN IT92 M030 6905 0361 0000 0010 187

intestato a: **Editrice Minerva Bancaria s.r.l.**

oppure inviare una **richiesta** a:

amministrazione@editriceminervabancaria.it

Condizioni di abbonamento ordinario per il 2025

	Rivista Bancaria Minerva Bancaria bimestrale	Economia Italiana quadrimestrale	Rivista Bancaria Minerva Bancaria + Economia Italiana
Canone Annuo Italia	€ 120,00 causale: MBI25	€ 90,00 causale: EII25	€ 170,00 causale: MBEI25
Canone Annuo Estero	€ 175,00 causale: MBE25	€ 120,00 causale: EIE25	€ 250,00 causale: MBEIE25
Abbonamento WEB	€ 70,00 causale: MBW25	€ 60,00 causale: EIW25	€ 100,00 causale: MBEIW25

L'abbonamento è per un anno solare e dà diritto a tutti i numeri usciti nell'anno.

L'Amministrazione non risponde degli eventuali disguidi postali.

I fascicoli non pervenuti dovranno essere richiesti alla pubblicazione del fascicolo successivo.

Decorso tale termine, i fascicoli disponibili saranno inviati contro rimessa del prezzo di copertina.

Prezzo del fascicolo in corso **€ 40,00 / € 10,00** digitale

Prezzo di un fascicolo arretrato (annata precedente) **€ 60,00 / € 10,00** digitale

Publicità

1 pagina **€ 1.000,00** - 1/2 pagina **€ 600,00**

Editrice Minerva Bancaria
COMITATO EDITORIALE STRATEGICO

PRESIDENTE

GIORGIO DI GIORGIO, Luiss Guido Carli

COMITATO

CLAUDIO CHIACCHIERINI, Università degli Studi di Milano Bicocca

MARIO COMANA, Luiss Guido Carli

ADRIANO DE MAIO, Università Link Campus

RAFFAELE LENER, Università degli Studi di Roma Tor Vergata

MARCELLO MARTINEZ, Università della Campania

GIOVANNI PARRILLO, Editrice Minerva Bancaria

MARCO TOFANELLI, Assoreti

ECONOMIA ITALIANA 2025/1

L'autonomia differenziata

Questo numero di *Economia Italiana* – guest editors **Massimo Bordignon** e **Gilberto Turati** (*Università Cattolica*) e **Leonzio Rizzo** (*Università di Ferrara*) - è dedicato ai temi della “autonomia differenziata”, o del federalismo asimmetrico. Alla possibilità, cioè, che alcune funzioni attualmente svolte dallo Stato nazionale siano decentrate e attribuite ad (alcune) regioni assieme alle risorse per poterle svolgerle.

I lavori contenuti in questo volume contribuiscono al dibattito affrontando il tema da punti di vista differenziati. Si discutono gli *aspetti normativi* del decentramento alla luce anche della recente sentenza della *Corte costituzionale*, le *caratteristiche dell'offerta dei principali servizi pubblici* sul territorio, le possibilità che in specifiche singole materie maggior o minore decentramento possa condurre a maggior *efficienza*, si riflette criticamente su alcune *esperienze di decentramento*, si discute se e come la *definizione dei livelli essenziali di prestazioni (LEP)*, anche indipendentemente dal decentramento, possano migliorare l'offerta dei servizi pubblici sul territorio. Gli autori sono (nell'ordine espositivo) **M. Massa, G. Messina e R. Torrini, C.C. Losito e F. Porcelli, A. Zanardi, V. Carrieri, L.R. Pench, A. Baglioni, U. Galmarini e R. Secomandi.** Il volume si chiude con due *commenti, uno favorevole (G. Cerea), l'altro contrario (G. Pisauro)*, ai percorsi verso il federalismo differenziato, sia in termini generali che al modo con cui esso è stato perseguito in Italia negli ultimi anni.

Nel saggio introduttivo ai contenuti del volume, i curatori, dopo aver presentato e commentato i singoli saggi, lasciano al lettore la valutazione finale. Ci sono però alcuni aspetti che emergono dalla discussione che vengono sottolineati: la sentenza della Corte costituzionale ha (giustamente) molto circoscritto gli spazi possibili per l'autonomia differenziata; le richieste di decentramento devono essere giustificate, tenendo conto che l'attuale distribuzione della spesa del settore pubblico sul territorio non riflette né aspetti di efficienza né di equità; i LEP possono giocare un ruolo importante nel migliorare l'allocazione dell'intervento pubblico sul territorio, anche indipendentemente dall'autonomia differenziata, ma devono essere ben definiti e soprattutto attuati da parte del settore pubblico. Infine, il dibattito può essere l'occasione per rivedere alcune bizzarre conclusioni del regionalismo italiano, quale la convinzione che il federalismo fiscale si faccia con le compartecipazioni o che il governo non possa usare trasferimenti vincolati agli enti locali per sostenere politiche nazionali.

ECONOMIA ITALIANA nasce nel 1979 per approfondire e allargare il dibattito sui nodi strutturali e i problemi dell'economia italiana, anche al fine di elaborare adeguate proposte strategiche e di *policy*. L'Editrice Minerva Bancaria è impegnata a portare avanti questa sfida e a fare di *Economia Italiana* il più vivace e aperto strumento di dialogo e riflessione tra accademici, *policy makers* ed esponenti di rilievo dei diversi settori produttivi del Paese.