



**UNIVERSITÀ CATTOLICA DEL SACRO CUORE**

**MILANO**

Dottorato di ricerca in “I problemi della legalità”

Ciclo XXV

S.S.D.: IUS/08, IUS/09, IUS/05

**I livelli essenziali delle prestazioni nell’ambito del federalismo  
fiscale**

Coordinatore: Ch.mo Prof. Enzo Balboni

Tesi di Dottorato di: Fabrizio Cingolani

Matricola: 3810672

Anno Accademico 2011/12

*a mia moglie...*

## **INDICE**

### **Introduzione**

## **CAPITOLO I**

### ***Il federalismo fiscale: lo stato attuale della riforma e le problematiche connesse***

- 1. La definizione dei tributi: dalla sentenza n. 37 del 2004 della Corte Costituzionale alla legge delega ed alla decretazione successiva*
- 2. Il divieto di doppia imposizione ed i limiti dell'imposizione regionale*
- 3. I tributi propri delle regioni*
- 4. L'intervento del decreto legislativo 68/2011 sui tributi regionali*
  - 4.1. Le compartecipazioni all'IVA*
  - 4.2. L'IRAP*
  - 4.3. Le addizionali IRPEF*
  - 4.4. Altri tributi*
  - 4.5 Il gettito attribuito alle regioni in base al decreto legislativo n. 68 del 2011*
- 5. I tributi propri degli enti locali*
- 6. Il decreto legislativo 23/2011 sull'autonomia finanziaria dei comuni*
  - 6.1 Applicabilità del federalismo municipale alle regioni a statuto speciale*
  - 6.2 L'IMU e le sue contraddizioni*
  - 6.3 Altri casi applicativi: dall'imposta di soggiorno ai tributi di scopo*

## **CAPITOLO II**

### ***I livelli essenziali delle prestazioni: fondamento costituzionale, struttura, contenuto e trasversalità***

- 1. Distinzione tra unitarietà e differenziazione*
- 2. Esigenze autonomistiche e principio d'uguaglianza: la posizione della giurisprudenza costituzionale*

3. *Il concetto di trasversalità e l'interesse nazionale che connotano la clausola sui livelli essenziali delle prestazioni*
4. *I diritti civili e sociali come destinazione della tutela predisposta dalla determinazione dei livelli essenziali*
5. *Il contenuto essenziale dei livelli delle prestazioni*
6. *LEA e LIVEAS*
  - 6.1 *I livelli essenziali nell'ambito sanitario*
  - 6.2 *Altre applicazioni dei LEP: i LIVEAS*
7. *Il contenuto essenziale dei diritti costituzionali*

### ***CAPITOLO III***

#### ***Gli aspetti finanziari: i concetti di spese LEP, costi standard e perequazione***

1. *Le categorie finanziariamente rilevanti della riforma*
2. *Le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni*
3. *La 'ratio' della disciplina sui LEP*
4. *Costi e fabbisogni standard*
5. *Il procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard*
6. *Prime criticità attorno ai costi standard*
  - 6.1 *Dal patto di stabilità ai piani di rientro: riflessi sulla determinazione dei costi standard*
7. *Il concetto di perequazione*

### ***CAPITOLO IV***

#### ***Il rapporto tra livelli essenziali e federalismo: il percorso per determinare il finanziamento dei livelli essenziali nell'ambito della riforma federalista***

1. *I livelli essenziali nell'ambito della riforma costituzionale*
  - 1.1 *Introduzione dogmatica: diritti finanziariamente condizionati*
  - 1.2 *La tutela dei livelli essenziali in rapporto alle risorse disponibili nella giurisprudenza costituzionale*
  - 1.3 *La normativa costituzionale sul finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni*

*1.4 Il ruolo dell'interesse nazionale nella determinazione dei livelli essenziali*

*2. Il rapporto tra il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ed il federalismo fiscale*

***Riepilogo e conclusioni***

## *Introduzione*

La legge n. 42 del 2009 costituisce solo la prima pietra di un progetto edificatorio volto ad accrescere l'autonomia impositiva delle autonomie territoriali nell'ottica della realizzazione del cd. 'federalismo fiscale'.

Si tratta, infatti, di una serie di principi, strettamente connessi a quelli di rango costituzionale (anche se non sempre, come si avrà modo di approfondire, almeno apparentemente rispettosi della legge fondamentale), ai quali occorre fare riferimento sia da parte del legislatore, nell'ambito dell'emanazione dei decreti delegati, sia da parte degli interpreti, nell'ambito dell'analisi dottrinale e giurisprudenziale che ne consegue.

Ciò rappresenta già un primo aspetto critico dell'intera riforma, consistente nel non aver il legislatore optato per un'immediata presa di posizione nella precisa determinazione degli istituti fondamentali per l'attuazione dell'innovazione legislativa, tra i quali su tutti i costi ed i fabbisogni standard.

Abbiamo invece assistito ad un rinvio alla decretazione successiva delle modalità applicative del processo rinnovatore, come se obiettivo della riforma fosse essenzialmente quello di avviare il tanto discusso progetto federalista, rimandando ad un momento successivo (di 24 mesi, posto che nei primi 12 mesi vi era l'obbligo di emanare un solo decreto, che nei fatti è stato quello, per così dire, 'accessorio', sul federalismo demaniale) l'effettiva determinazione dei caratteri fondamentali degli istituti che lo compongono.

Anche questo rinvio, tuttavia, non sembra essere stato l'ultimo, se consideriamo che ad oggi, in vigore il decreto legislativo n. 68 del 6 maggio 2011, recante '*Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario*', occorre, da un lato, attendere ulteriori decreti che definiscano i criteri di calcolo dei costi e fabbisogni di riferimento per le regioni e per le province e, dall'altro, prendere atto che lo stesso decreto rimanda agli anni successivi l'attuazione di molte disposizioni in esso contenute.

Gli aspetti su cui si vuole, ad ogni modo, incentrare, in prima battuta, l'analisi del fenomeno del federalismo fiscale italiano, concernono precipuamente il rapporto della riforma con la nostra Carta Costituzionale.

In particolare, una delle problematiche di maggior respiro, che sembra opportuno analizzare, ha a che fare con il rapporto tra lo Stato e le autonomie locali: occorre, più precisamente, verificare quale sia il ruolo dello Stato nella realizzazione della riforma federalista e, soprattutto, quanto pesi la presenza dello stesso nella realizzazione di quell'autonomia degli enti territoriali diversi dallo Stato, richiamata dalla stessa Costituzione, posto che l'imposizione locale non pare esser scevra da un'impostazione di base comunque centralista.

In altri termini, meriterà un approfondimento adeguato il rapporto tra l'autonomia finanziaria ed impositiva degli enti territoriali diversi dallo Stato, garantite dall'art. 119 Cost., co. 1 e 2 e l'attribuzione allo Stato del potere-dovere di coordinamento nelle materie di legislazione concorrente della finanza pubblica e del sistema tributario, così come previsto dall'art. 117, co. 3, Cost.

Altro profilo costituzionale di indubbia rilevanza su cui si avrà modo di riflettere concerne la disposizione dell'art. 119, co. 4, Cost., laddove prevede che le risorse predisposte in favore delle autonomie locali debbano consentire di <<finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite>>.

Vedremo, a tal proposito, se tale norma possa considerarsi rispettata o meno dalla riforma, tenendo conto, in primo luogo, dell'individuazione delle funzioni a cui il legislatore costituzionale fa riferimento – se, cioè, solo le funzioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni (una volta identificate, per quanto allo stato sia possibile farlo) o se anche le cd. 'altre funzioni'- e, in secondo luogo, della possibilità che l'impianto stabilito dal legislatore delegato sia o non sia in grado di rispettare la previsione costituzionale.

A tale profilo, peraltro, è collegato il sistema della perequazione, la quale costituisce lo strumento principe per superare le diversità territoriali garantendo su tutto il territorio nazionale non uniformità o uguaglianza di condizioni, ma omogeneità.

In definitiva, la previa indagine sulla struttura della riforma federalista si presenta utile per lo svolgimento del passaggio successivo, concernente la verifica delle modalità e delle limitazioni che caratterizzano la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, in modo da verificare il difficile rapporto che intercorre tra la tutela da predisporre nei confronti degli stessi livelli essenziali delle prestazioni e la disponibilità delle risorse finanziarie, non

trascurando di considerare il peso che l'attuale crisi economica assume nella valutazione dell'intera materia.

## CAPITOLO I

### *Il federalismo fiscale: lo stato attuale della riforma e le problematiche connesse*

*1. La definizione dei tributi: dalla sentenza n. 37 del 2004 della Corte Costituzionale alla legge delega ed alla decretazione successiva*

L'esame della riforma federale richiede un preventivo inquadramento di quali siano i tributi riconducibili, direttamente o indirettamente, alla sfera delle autonomie territoriali.

Punto di partenza per una tale indagine è costituito dall'intervento della Corte Costituzionale con sentenza n. 37 del 2004, la quale ha delineato le categorie di tributi applicabili dalle regioni e dagli enti locali.

Tale definizione ha inevitabilmente condizionato il successivo intervento del legislatore della legge n. 42 del 2009, il quale ha riproposto la stessa classificazione, fino ad arrivare al più recente decreto n. 68 del 2011.

Procedendo con ordine, occorre valutare quale sia l'impostazione che si evince dal testo della richiamata decisione giurisdizionale.

Afferma, a tal proposito, la Corte che il legislatore *<<al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali>>*.

Soggiunge la Consulta: *<<E' evidente come ciò richieda altresì la definizione di una disciplina transitoria che consenta l'ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte "derivata", cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema. Così che oggi non si danno ancora, se non in limiti ristrettissimi, tributi che possano definirsi a pieno titolo "propri" delle Regioni o degli enti locali (cfr. sentenze n. 296 del 2003 e 297 del 2003), nel senso che essi siano frutto di una loro autonoma potestà impositiva, e quindi possano essere disciplinati dalle leggi regionali o dai regolamenti locali, nel rispetto*

*solo di principi di coordinamento, oggi assenti perché incorporati, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato. Anche i tributi di cui già oggi la legge dello Stato destina il gettito, in tutto o in parte agli enti autonomi [...] sono istituiti dalla legge statale e in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali<sup>1</sup>>>.*

Quanto ai tributi locali, afferma la Corte che <<stante la riserva di legge che copre tutto l'ambito delle prestazioni patrimoniali imposte (art. 23 della Costituzione), e che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno gli aspetti fondamentali dell'imposizione, e data l'assenza di poteri legislativi in capo agli enti sub-regionali, dovrà altresì essere definito, da un lato, l'ambito (sempre necessariamente delimitato in forza appunto della riserva di legge) in cui potrà esplicarsi la potestà regolamentare degli enti medesimi; dall'altro lato, il rapporto fra legislazione statale e legislazione regionale per quanto attiene alla disciplina di grado primario dei tributi locali: potendosi in astratto concepire situazioni di disciplina normativa sia a tre livelli (legislativa statale, legislativa regionale, e regolamentare locale), sia a due soli livelli (statale e locale, ovvero regionale e locale).

Da ciò consegue che, come questa Corte ha già avuto modo di affermare, poiché non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali (cfr. ancora sentenza n. 296 del 2003 e 297 del 2003); e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti. In proposito vale ovviamente il limite discendente dal divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti

---

<sup>1</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 37 del 2004, par. 5 del *Considerato in diritto*.

*locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119>>.*

Sembrerebbe evincersi, da tale fondamentale passaggio della decisione, che i tipi di tributi siano riconducibili a due macro-categorie:

a) quella dei tributi ‘propri’, ossia tributi direttamente definiti e regolati dalle norme delle stesse autonomie territoriali;

b) quella dei tributi ‘derivati’, che possono a loro volta essere distinti in tributi collegati al bilancio statale e regolati da una disciplina statale unitaria (ad es. addizionali all’Irpef) e tributi statali il cui gettito è parzialmente devoluto agli enti autonomi (ad es. IVA).

In realtà, dopo l’intervento del legislatore con legge n. 42 del 2009, appare più netta una tripartizione, delineata dall’art. 7, co. 1, lett. b), secondo cui, almeno con riferimento ai tributi regionali, occorre distinguere tra:

- tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni;
- addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali;
- tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale<sup>2</sup>.

Tutti questi tributi hanno la comune caratteristica di dipendere comunque da un intervento dello Stato, poiché <<non è ammissibile una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale>> (C. Cost., sentenza n. 37 del 2004).

## *2. Il divieto di doppia imposizione ed i limiti dell’imposizione regionale*

Una prima considerazione relativa alla suddivisione dei tributi da parte del legislatore concerne il rapporto tra i tributi regionali ed il divieto di doppia imposizione.

La legge delega non individua esattamente i tributi che le regioni si troveranno ad applicare, ma si limita a stabilire i principi e criteri direttivi a cui

---

<sup>2</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* (appendice di aggiornamento: *‘Il federalismo fiscale, secondo la legge 42 del 2009’*), Milano, 2009; E. CORALI, *“Federalismo fiscale” e Costituzione*, Milano, 2010, 107 ss.

dovranno conformarsi, rinviando ai decreti legislativi successivi l'esatta determinazione dei tributi applicabili.

Nell'ambito della tripartizione dianzi richiamata si possono avvicinare le categorie dei tributi derivati e delle addizionali, le quali sono accomunate dal fatto di partecipare entrambe della natura di tributi istituiti e regolati con legge dello Stato<sup>3</sup>.

In particolare, con riferimento ai tributi propri derivati, le regioni hanno il potere di modificare le aliquote, nonché di disporre deduzioni, detrazioni o esenzioni nei limiti e secondo i criteri fissati dal legislatore nazionale; con riferimento alle addizionali, anche in questo caso nei limiti fissati dallo Stato, possono variare le aliquote e disporre agevolazioni tributarie sull'imposta.

Si tratta, a ben vedere, di un'autonomia vincolata dalla legislazione statale, poiché è sempre lo Stato che decide il tetto massimo delle variazioni che possono essere apportate dalle autonomie territoriali.

Ove, invece, non operano i limiti imposti dallo Stato nei confronti delle regioni è nel caso dei tributi propri in senso stretto, ossia dei tributi istituiti dalle regioni stesse.

Tale potere è, peraltro, alquanto ristretto ed è per questo che si tratta di tributi che incidono in misura piuttosto marginale sull'ammontare complessivo delle entrate delle autonomie territoriali.

Sussiste, infatti, il limite della doppia imposizione, consistente nel divieto a carico delle regioni di poter sottoporre ad imposizione un fatto economico già colpito dai tributi statali.

Ne deriva, come si può facilmente intuire, che sono ben poche le materie su cui le regioni godono di una vera e propria autonomia impositiva.

Non c'è, peraltro, solo questo divieto a carico delle autonomie, dovendo esse sottostare anche al cd. principio di contenenza, in base al quale la Regione può sottoporre a tassazione solo le materie di propria competenza.

Ultimo limite alla tassazione regionale consiste nel divieto di applicare imposte per fatti realizzati fuori dal proprio territorio.

---

<sup>3</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Cosenza, 2010, 85 ss.

Alle regioni resta, in definitiva, la possibilità di istituire tributi connessi alle funzioni esercitate dall'ente (tributi cd. <<paracommutativi>><sup>4</sup>) o all'ambiente, nonché i tributi di scopo, ossia connessi ad un obiettivo pubblico ben definito (ad es. costruzioni di strutture scolastiche, ricreative, culturali, etc.).

Da tali limiti potrebbe derivare, almeno secondo parte della dottrina, una violazione dell'art. 53 Cost., laddove viene stabilito il principio della capacità contributiva, sulla base della quale i cittadini debbono contribuire alle spese pubbliche in base al criterio progressivo.

Ciò in quanto gli enti meno virtuosi, nella difficoltà di aumentare il carico fiscale, sarebbero costretti, al fine di erogare servizi pubblici, a diminuirne la qualità o quantità, ovvero ad elevarne il costo a carico dell'utenza.

Con ciò realizzando una politica da una parte coerente con quello che è uno dei capisaldi del federalismo fiscale, ossia la responsabilizzazione dei governanti, i quali poi dovrebbero rispondere di tali anomalie di fronte alla collettività; ma dall'altra, si tratterebbe di una politica non rispettosa del richiamato principio contributivo ed invece tendente alla realizzazione di una fiscalità definita come 'commutativa', ossia orientata a chiedere al cittadino il corrispettivo per il costo della prestazione o del servizio<sup>5</sup>.

Occorre, tuttavia, sottolineare sin d'ora che il legislatore sembra aver almeno in parte posto un freno a questa eccessiva limitazione delle autonomie territoriali nella facoltà di istituire tributi propri in senso stretto, se si tiene conto del recente decreto 68/2011, il quale, come si vedrà più dettagliatamente, trasferisce una serie di tributi erariali nella sfera di competenza delle Regioni e degli enti locali<sup>6</sup>.

### *3. I tributi propri delle regioni*

Giova, a questo punto, dare conto di quali siano i tributi che il legislatore prevede per le autonomie territoriali, partendo dalla legge delega fino ad arrivare al più recente decreto legislativo di attuazione n. 68.

---

<sup>4</sup> Si tratta, in questo caso, appunto di tributi, più specificamente, di 'tasse', poiché vi è l'imposizione coattiva delle stesse, a differenza di quanto avviene nelle entrate pubbliche extra-tributarie, che hanno base contrattuale. Cfr. sul tema, F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2011, 5 ss., nonché Cass., sez. un., 7 dicembre 2007, n. 25551.

<sup>5</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale* cit., 89.

<sup>6</sup> V. ad esempio l'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, su cui si tornerà in seguito.

Stando al disposto dell'art. 7, lettera a) della legge delega, le regioni dispongono di tributi e di partecipazioni al gettito dei tributi erariali, con particolare riferimento a quello dell'Imposta sul Valore Aggiunto, in grado di finanziare le spese derivanti dall'esercizio delle funzioni nelle materie che la Costituzione attribuisce alla loro competenza esclusiva e concorrente, nonché le spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative.

Si tratta, a ben vedere, di una perifrasi con cui s'intende richiamare il principio dell'art. 119, co. 4 della Costituzione, secondo cui occorre che sia garantito alle regioni l'integrale finanziamento, in via ordinaria, delle funzioni pubbliche loro attribuite.

L'argomento meriterà in prosieguo una disamina più approfondita, posto che, come già accennato, l'obiettivo principale della presente trattazione consiste nel verificare se l'impianto della riforma sia in grado di rispettare o meno tale principio, con particolare riferimento alla problematica dei livelli essenziali delle prestazioni, concernenti i diritti civili e sociali.

A monte tuttavia, occorre chiarire l'esatta delimitazione della potestà impositiva delle regioni.

In tal senso, appare interessante, per ora, concentrare l'analisi sulla lettera b) dell'articolo in commento, la quale, si è visto, sancisce la tripartizione tra tributi propri derivati, addizionali e tributi propri istituiti dalle regioni<sup>7</sup>.

Con precipuo riferimento al n. 2) della norma, concernente le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, è possibile osservare che per esse la legge stabilisce che le regioni non possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e che possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale, con ciò sottintendendo che resta esclusa la possibilità di modificare le basi imponibili mediante l'utilizzo di deduzioni<sup>8</sup>.

Il sistema delle addizionali comporta, dunque, per le regioni, da una parte, la facoltà di determinare variazioni percentuali delle aliquote, ovvero di disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale, ma anche, d'altra parte, l'obbligo di attenersi alle basi imponibili IRPEF, che sono

---

<sup>7</sup> Cfr. sul punto E. CORALI, *"Federalismo fiscale e Costituzione"* cit., 211 ss.

<sup>8</sup> Disposizione confermata dall'art. 6 del richiamato D. Lgs. 6 maggio 2011, n. 68.

previamente fissate dallo Stato per l'imposta erariale e che sono applicate nella stessa misura per il calcolo delle relative addizionali.

Ne consegue che la struttura delle addizionali stabilita dalla legge delega, consente di monitorare in modo più immediato l'andamento delle politiche tributarie regionali, nonché di semplificare le procedure di calcolo per il contribuente.

Diversa, invece, la situazione dei tributi previsti dal n. 3) della norma in oggetto, ossia i tributi c.d. propri in senso stretto, ove è la legge regionale che li prevede in via esclusiva, purché i relativi presupposti non siano già assoggettati ad imposizione erariale<sup>9</sup>.

Appare evidente, in questo caso, l'*intentio legis* di escludere la necessità della preventiva intermediazione dello Stato nella determinazione di tali tributi.

Non sembrerebbe, pertanto, dare particolari problemi di costituzionalità la categoria dei tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi, in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale, se non per l'individuazione delle materie non sottoposte a tassazione da parte dello Stato stesso.

Tuttavia, occorre dare atto della nuova disposizione prevista dall'art. 8 del decreto legislativo n. 68 del 2011, che prevede dei tributi propri regionali direttamente da parte del legislatore.

Precisamente, si tratta di una serie di tributi, definiti nel I comma della disposizione normativa (tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, imposta regionale sulle concessioni del demanio marittimo, e così via), che potranno essere soppressi dalle regioni; mentre, con precipuo riferimento alla tassa automobilistica regionale, questa, prevista nel II comma dello stesso art. 8, non sembra suscettibile di rimozione da parte dell'ente regionale.

Conseguentemente, dal combinato disposto del richiamato art. 8 del D. Lgs. 68/2011 e dell'art. 7 della legge delega, potrebbe allora evincersi che, se, da una parte, allo Stato è consentito stabilire quali tributi debbano essere propri delle regioni (disponendo esso della prerogativa sia di obbligare la regione ad applicarli che, eventualmente, come nel caso del I comma, di lasciare che sia la regione a decidere se mantenerli), dall'altra lo Stato non può determinarne il

---

<sup>9</sup> Sull'assimilazione tra tributi propri in senso stretto e addizionali regionali e locali, v. F. GALLO, *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, in *Issirfa*.

contenuto nel dettaglio, restando tale prerogativa comunque propria dell'ente regionale.

Sorge un problema di legittimità costituzionale, invece, in relazione al n. 1), lettera b), dell'articolo 7, della legge n. 42 del 2009, che fa riferimento ai cd. 'tributi propri derivati', istituiti e regolati da leggi statali.

Per tale tipo di imposte, infatti, parte della dottrina ha coniato la definizione di categoria <<concettualmente claudicante>>, intendendo sottolineare come tali tributi, in realtà, di regionale abbiano ben poco<sup>10</sup>.

Si sottolinea, infatti, come la definizione appaia piuttosto un <<ossimoro>> (poiché se un tributo è proprio non potrebbe essere al tempo stesso derivato e viceversa)<sup>11</sup>.

A rigore, invece, la categoria sembrerebbe più propriamente riferibile a tributi di stampo erariale-generale.

Il problema cui si faceva in precedenza cenno, riguardante la compatibilità di tale previsione con il testo costituzionale, sta nel fatto che la Costituzione mai fa riferimento alla tipologia di tributi propri derivati.

Mancherebbe, dunque, un referente normativo di matrice costituzionale a cui ancorare l'esistenza di tale genere di tassazione.

Tuttavia, tale dubbio può essere superato in maniera piuttosto agevole, se solo si considera che appare abbastanza netta l'assimilazione che il legislatore compie tra tributi propri derivati e compartecipazioni.

Tale impostazione è evincibile, in primo luogo, dallo stesso art. 7 della legge delega, precisamente alla lettera d), la quale afferma che <<le modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali istituiti con legge dello Stato e delle compartecipazioni ai tributi erariali sono definite in conformità al principio di territorialità di cui all'art. 119 della Costituzione>> (posto che il richiamo al principio di territorialità sarebbe pleonastico se si trattasse di tributi dell'autonomia territoriale indipendenti dalla compartecipazione statale).

Ma l'assimilazione di tali tributi propri derivati alle compartecipazioni regionali al gettito dei tributi erariali si ricava, in secondo luogo, anche dalla lettera e), che afferma che <<il gettito dei tributi regionali derivati e le

---

<sup>10</sup> M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub – statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

<sup>11</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 12.

compartecipazioni al gettito dei tributi erariali sono senza vincolo di destinazione>> (con ciò volendo significare che l'utilizzazione del gettito relativo ad entrambi questi tributi non è vincolante per la regione)<sup>12</sup>.

Giova, a questo punto sottolineare, come da questa assimilazione derivino ragionamenti più ampi, oggetto di diverse posizioni dottrinali, che si analizzeranno dettagliatamente più avanti, nell'affrontare il problema del rapporto tra finanza statale e finanza regionale ed all'effettività dell'autonomia concessa alle autonomie territoriali.

Occorre, però, da subito delineare il contrasto tra chi ritiene che la legge delega abbia voluto conferire ai tributi locali un rilievo minimo, reggendosi la finanza locale essenzialmente sulle compartecipazioni e sui tributi erariali il cui gettito sia assegnato alle regioni<sup>13</sup>, e chi sostiene, invece, la rilevanza del ruolo delle risorse autonome, così come garantite dalla stessa Carta Costituzionale con l'art. 119<sup>14</sup>.

In particolare, per i sostenitori della prima posizione, l'esiguità dello spazio riservato alle autonomie territoriali per il concreto esercizio della facoltà di istituire tributi comporta <<un sistema di entrate regionali incentrato massicciamente su forme di compartecipazione al gettito erariale<sup>15</sup>>>.

Secondo la tesi opposta, invece, la compromissione della realizzazione delle risorse autonome, garantito dalla Costituzione alle regioni e derivante dalla possibile applicazione di tributi ed entrate propri non potrebbe essere l'obiettivo della legge delega, la quale tende, invece, ad incentivare le politiche fiscali autonome delle autonomie territoriali<sup>16</sup>.

A parere di chi scrive, tale seconda interpretazione appare preferibile, tenendo conto del consolidato principio, ribadito a più riprese dalla giurisprudenza anche della Corte Costituzionale, secondo cui, nel dubbio,

---

<sup>12</sup> In tal senso, v. E. CORALI, "Federalismo fiscale" cit., 214.

<sup>13</sup> Cfr. in tal senso: T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 12; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid-rassegna*, 94, 2009, 18ss.; F. PUZZO, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Astrid*.

<sup>14</sup> Per la tesi opposta, su tutti L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009, 237. V. inoltre E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>15</sup> Così M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub – statali* cit., 7.

<sup>16</sup> Tra gli altri, E. CORALI, "Federalismo fiscale" cit., 217.

occorre preferire un'interpretazione conforme piuttosto che scegliere una lettura in contrasto con il testo della Carta Fondamentale.

Ne consegue, dunque, che un'interpretazione conforme all'art. 119 della Costituzione richiede che il finanziamento delle autonomie territoriali mediante risorse autonome non possa dipendere pressoché esclusivamente dallo Stato, ma che debbano sussistere spazi ove la legislazione locale possa predisporre e modulare forme di intervento che incidano effettivamente sull'approvvigionamento delle risorse autonome necessarie all'auto-sostentamento del governo locale.

#### *4. L'intervento del decreto legislativo 68/2011 sui tributi regionali*

La linea direttrice impartita dalla legge delega n. 42 del 2009 è stata relativamente attuata con il già richiamato decreto legislativo n. 68 del 2011, il quale disciplina: l'autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e, con essa, la rivisitazione dell'attuale disciplina tributaria; l'autonomia di entrata delle province e delle città metropolitane; l'istituzione del sistema perequativo regionale; i costi standard e i fabbisogni standard nel settore sanitario.

'Relativamente attuata' poiché l'intervento del legislatore delegato, lungi dal definire la ripartizione dei tributi tra Stato, regioni, province e città metropolitane, rimanda alla successiva decretazione (in particolare si fa riferimento ai provvedimenti del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro il 2013<sup>17</sup>) per le disposizioni da cui trarre con precisione il funzionamento del sistema.

Non v'è chi non veda come la legge delega si limiti a fissare una cornice, sia pur autorevole, ma piuttosto indefinita nei tratti concreti che il quadro finale sarà destinato ad assumere, lasciando al Governo il compito decisivo di riempirlo di contenuti sostanziali che necessariamente caratterizzeranno in modo determinante l'esito dell'intero *iter* formativo<sup>18</sup>.

Questa impostazione della riforma è oggetto di aspre critiche da parte della dottrina, la quale sottolinea come il legislatore di attuazione dimostri una 'consolidata debolezza' nel pervenire ad un sistema completo incentrato sulla

---

<sup>17</sup> V., ad es., l'art. 2, co. 1, d. lgs. 68/2011.

<sup>18</sup> Così A. DE PETRIS, *La legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà: profili giuridici italiani e comparati*, J. WOELK (a cura di), Bolzano, 2010, 21.

realizzazione di quel sistema perequativo tanto auspicato, da cui ricavare l'equa e solidale distribuzione delle risorse in tutto il territorio nazionale<sup>19</sup>.

Il tema, peraltro, concerne uno degli aspetti più dibattuti della riforma, ossia quello delle modalità di funzionamento del sistema perequativo, con particolare riferimento alla garanzia del mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni, cui si dedicherà particolare attenzione in prosieguo di trattazione.

Con specifico riferimento, invece, all'attuale impostazione delle entrate delle regioni, alla luce del decreto legislativo 68/2011, si possono distinguere quelle che, nell'intenzione del legislatore, sono le forme di imposizione da cui le regioni dovranno trarre sostentamento a partire dall'anno 2013.

In ordine di citazione nel testo legislativo è, infatti, dato distinguere tra:

1. compartecipazione all'IVA (art. 4);
2. IRAP (art. 5);
3. addizionale IRPEF (art. 6);
4. tributi regionali propri (art. 8).

Il quadro che ne esce, nella logica di eliminare dalle fonti di finanziamento delle regioni i trasferimenti statali al fine di ridurre il livello della finanza derivata, è sostanzialmente basato su una rimodulazione dell'addizionale IRPEF e dell'IRAP ed una diversa compartecipazione all'IVA<sup>20</sup>.

#### *4.1. Le compartecipazioni all'IVA*

L'esame delle compartecipazioni previste dal decreto 68 in commento, richiede un inquadramento preliminare dell'istituto delle compartecipazioni.

La compartecipazione consiste nella corresponsione di parte del gettito prodotto da un'imposta a favore di altro soggetto beneficiario, diverso da quello che tale imposta ha previsto.

Il richiamo alle compartecipazioni si evince direttamente dall'art. 119 Cost., nonché dalla legge delega e, più recentemente, dalle norme governative di attuazione della stessa, su cui ci si soffermerà a breve.

---

<sup>19</sup> Così, E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (...cinque dubbi di incostituzionalità)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2 ss.

<sup>20</sup> Sul tema, si veda A. TREVISANI, *Con il federalismo al via il riordino della fiscalità delle regioni a statuto ordinario*, in *Corriere tributario*, 25, 2011, 2026.

La compartecipazione rientra nel quadro federalista e dovrebbe assumere una funzione equiordinata alle altre forme di valorizzazione delle autonomie territoriali, su cui la riforma s'incentra<sup>21</sup>.

Così come avviene per le risorse autonome e per il fondo perequativo, la compartecipazione rientra tra quelle fonti di finanziamento tratte nell'ambito dell'applicazione del principio di territorialità, nel rispetto del principio di solidarietà e di quelli di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Inoltre, così come avviene per i tributi propri derivati ed in un certo senso anche per i tributi propri in senso stretto (che sono applicabili solo nelle materie ove non sia già intervenuto il legislatore statale), anche nel caso della compartecipazione l'ente beneficiario resta escluso dalla scelta dell'imposta erariale a cui applicare la condivisione del gettito.

L'istituto, pertanto, incide direttamente sul sistema della perequazione, nonché sulla responsabilizzazione finanziaria che si accompagna alla piena realizzazione dell'autonomia normativa e regolamentare di regioni ed enti locali, comportando il rischio di uno svuotamento del sistema di valorizzazione delle autonomie territoriali<sup>22</sup>.

La legge delega cerca di scongiurare questo pericolo, laddove, all'art. 7, co. 1, lett. d), individua i criteri di determinazione delle modalità di attribuzione alle regioni del gettito dei tributi regionali e delle compartecipazioni in conformità al principio di territorialità.

Tali criteri, infatti, devono prendere come riferimento: il luogo di consumo per i tributi al consumo; quello in cui si trova il bene per i tributi patrimoniali; quello di prestazione del lavoro per i tributi basati sulla produzione; quello, infine, di residenza per gli altri tributi sul reddito delle persone fisiche.

Quanto ai comuni, invece, la riforma si trova in uno stato più avanzato, essendo già state poste le basi del federalismo fiscale municipale con il decreto legislativo n. 23 del 2011.

Ebbene, riguardo alle compartecipazioni, il successivo D.P.C.M. del 17 giugno 2011 dispone che l'aliquota di compartecipazione all'Iva per i comuni

---

<sup>21</sup> F. STRADINI, *Profili attuali delle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali ai tributi statali*, in *Rassegna Tributaria*, n. 1, 2012, 183.

<sup>22</sup> A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, n. 1, 2006, 245.

per l'anno 2011 è pari al 2,58% del gettito Iva relativo allo stesso periodo d'imposta, calcolato al netto delle somme riscosse a mezzo ruoli, della quota spettante all'Unione Europea a titolo di risorse proprie, nonché della compartecipazione alla medesima imposta riconosciuta alle regioni a statuto speciale<sup>23</sup>.

In tal modo viene data attuazione a quanto previsto nel D. lgs. 23/2011, laddove si prevede per i comuni una compartecipazione al gettito dell'Iva (art. 2. co. 4).

La percentuale di tale compartecipazione sarà determinata tenendo conto del gettito attribuito ai singoli comuni, prendendo come riferimento il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo.

In particolare, è prevista una percentuale di compartecipazione pari a quella del 2 % al gettito dell'Irpef<sup>24</sup>.

Nell'ambito della legge delega la scelta della compartecipazione ha costituito una scelta generale, coinvolgente sia l'Iva che l'Irpef.

Nell'ambito di tale scelta, il territorio costituisce il criterio che garantisce il rispetto del vincolo costituzionale al riparto delle risorse derivanti dalla compartecipazione, nonché l'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali.

Tuttavia, spetta pur sempre al legislatore nazionale la scelta sull'imposta da applicare: spetta, dunque, allo Stato, il difficile compito di conciliare la coerenza dei criteri di riparto con la razionale partecipazione alle spese e l'efficacia in termini di adeguatezza delle risorse, così come richiesto dall'art. 119 Cost. anche per l'ambito locale<sup>25</sup>.

Questa situazione, che vede lo Stato decidere sull'ambito e l'estensione delle compartecipazioni, sembra comportare il vantaggio, a parere di chi scrive, di favorire l'equilibrio finanziario tra il bilancio statale da salvaguardare ed i livelli essenziali delle prestazioni, da sostenere finanziariamente, in modo da

---

<sup>23</sup> Si tratta del D.P.C.M. del 17 giugno 2011, intitolato *Disposizioni attuative degli articoli 2, comma 4, e 14, comma 10, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale, in materia di attribuzione ai comuni delle regioni a statuto ordinario della compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto per l'anno 2011*.

<sup>24</sup> A. PETRETTO, *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra regioni ed enti locali*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, 2011.

<sup>25</sup> In tal senso, v. P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001.

garantire il rispetto dei principi di sufficienza ed adeguatezza di cui al richiamato art. 119 Cost.

Sulla base di tale quadro sulle compartecipazioni, appare opportuno ora esaminare quanto previsto sul tema dal decreto legislativo n. 68 del 2011, che è intervenuto su più livelli territoriali, ossia quello regionale, quello provinciale e quello metropolitano.

In particolare, viene confermata la spettanza ad ogni Regione a statuto ordinario di una compartecipazione all'Iva (art. 4).

Si prevede, poi, a partire dal 2013, l'istituzione da parte delle regioni a statuto ordinario - mediante atto amministrativo, previo accordo concluso in sede di Consiglio delle autonomie locali, d'intesa con i comuni del proprio territorio - di una compartecipazione a tributi regionali, con precipuo riguardo all'addizionale regionale Irpef, nonché la possibilità di rivedere le compartecipazioni ai tributi regionali (art. 12).

Riguardo alle province, si prevede l'aliquota di compartecipazione all'Irpef, nonché una compartecipazione alla tassa automobilistica regionale, in modo tale da sopperire ai trasferimenti regionali soppressi (artt. 18 – 19).

Infine, con riferimento alle città metropolitane, si prevedono una compartecipazione al gettito Irpef prodotto sul relativo territorio ed un'altra tassa automobilistica regionale (art. 24).

L'opzione per una sistemazione transitoria delle compartecipazioni è indice di una difficoltà a conferire un assetto stabile e sistematico alla materia.

L'obiettivo di tali forme di finanziamento, infatti, è quello di sostenere i livelli essenziali delle prestazioni, così come accade per gli altri tributi regionali e per il fondo perequativo.

A tal fine, infatti, è stato predisposto un apposito quadro nella dichiarazione Iva, denominato 'VT', allo scopo di individuare l'imposta effettivamente versata dai consumatori sul territorio, escludendo le altre operazioni compiute da soggetti che, pur presentando il presupposto soggettivo, non sono consumatori finali<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> S. VILLANI, *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'iva e di lotta all'evasione fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2008, 137.

In tal modo, pertanto, si ottiene una responsabilizzazione maggiore degli stessi enti locali, derivante da una più precisa individuazione dei consumi sul territorio.

Occorre notare, a tal proposito, il legame che intercorre tra territorialità e cointeressenza, nel senso che la regione (o l'ente locale) è spinta a produrre una maggior ricchezza in quanto, grazie alla sua compartecipazione, da essa ritrae maggiori risorse, anche se ciò dovrebbe comunque costituire diretta conseguenza dell'appartenenza dello stesso ente alla comunità statale<sup>27</sup>.

Tuttavia, non è data la possibilità ai cittadini di conoscere la parte di gettito devoluta alla regione e quindi di comparare il prelievo subito con la spesa pubblica impegnata dall'amministrazione locale<sup>28</sup>.

Resta ancora da rilevare come la compartecipazione, benché costituisca, in virtù del richiamo dell'art. 119 Cost., una forma di finanziamento territoriale, non sembra rispettare pienamente lo spirito della riforma del Titolo V, incentrata sull'attuazione del principio di sussidiarietà<sup>29</sup>.

Ciò in quanto la piena realizzazione di tale principio avrebbe richiesto una più ampia ed intensa partecipazione di regioni ed enti locali sulla scelta dei tributi e della misura degli stessi, i quali, invece, restano pur sempre in mano allo Stato<sup>30</sup>.

Sarebbe auspicabile, per ovviare a tale inconveniente, almeno consentire la modulazione delle aliquote da parte delle regioni, in modo da adeguare l'entità della compartecipazione alle esigenze delle realtà locali<sup>31</sup>.

Riguardo alla compartecipazione all'IVA, della cui natura affine a quella dei tributi propri derivati si è detto, occorre volgere lo sguardo alla puntualizzazione del legislatore delegato, il quale fa riferimento all'applicazione del principio di territorialità.

Afferma, infatti, l'art. 4, co. 3, che le modalità di attribuzione del gettito della compartecipazione IVA, sono stabilite in conformità con l'inderogabile

---

<sup>27</sup> F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, n. 4, 2003, 1233.

<sup>28</sup> C. BURATTI, *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di D. Lgs. in materia di autonomia delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province*, in *www.federalismi.it*, 1, 2011.

<sup>29</sup> A. DI PIETRO, *Federalismo fiscale e nuova governance europea*, in *Atti del Convegno di Studi, Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi*, Palermo, 2011.

<sup>30</sup> F. STRADINI, *Profili attuali delle compartecipazioni* cit.

<sup>31</sup> A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale* cit.

principio di territorialità, il quale <<tiene conto del luogo di consumo, identificando il luogo di consumo con quello in cui avviene la cessione di beni; nel caso dei servizi, il luogo della prestazione può essere identificato con quello del domicilio del soggetto fruitore. Nel caso di cessione di immobili si fa riferimento alla loro ubicazione>>.

Soffermando l'attenzione sull'art. 4 del decreto legislativo in commento, si afferma, appunto, che a ciascuna Regione a statuto ordinario spetta una compartecipazione al gettito dell'IVA.

Quanto alla natura giuridica, si è visto che l'IVA resta un tributo compartecipato anche nell'ambito del federalismo municipale: precisamente, l'art. 2, comma 4, del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, prevede per i comuni una compartecipazione di ammontare corrispondente al 2% del gettito IRPEF.

La determinazione dell'aliquota di compartecipazione IVA avverrà con due differenti modalità: la prima riguarda il periodo transitorio (2011-2012) e la seconda, a regime, si applicherà a decorrere dal 2013.

Nel dettaglio, per gli anni 2011 e 2012 continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti.

In proposito, ai sensi di quanto disposto dal D.Lgs. n. 56/2000:

- la misura delle aliquote di compartecipazione può essere rideterminata annualmente, al fine di garantire la compensazione dei trasferimenti soppressi, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano (art. 5 del D.Lgs. n. 56/2000);

- la base imponibile, cui applicare l'aliquota di compartecipazione IVA, corrisponde al gettito IVA complessivo realizzato nel penultimo anno precedente a quello in considerazione, al netto di quanto devoluto alle regioni a statuto speciale e delle risorse UE.

A decorrere dal 2013, invece, l'aliquota di compartecipazione sarà determinata ai sensi dell'art. 15, commi 3 e 5, del D.Lgs. n. 68 del 2011.

Ne deriva che la compartecipazione sarà fissata in misura pari al livello minimo assoluto del fabbisogno corrispondente ai livelli essenziali delle prestazioni rilevato in una sola regione.

Alle regioni nelle quali il gettito tributario non risulta sufficiente a garantire la copertura finanziaria di tale fabbisogno è riconosciuta una quota del fondo perequativo istituito dal medesimo art. 15.

L'ammontare della compartecipazione sarà stabilita annualmente con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e finanze, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

Il comma 3 dello stesso art. 4 individua i criteri per la ripartizione della compartecipazione IVA tra le regioni a statuto ordinario.

Attualmente, per tale assegnazione si seguono i seguenti criteri, che dipendono dalla disciplina del finanziamento della spesa sanitaria corrente delle regioni:

- la percentuale di compartecipazione al gettito IVA varia annualmente in ragione del fabbisogno necessario a «coprire» la quota di spesa sanitaria corrente non «coperta» dal gettito IRAP, addizionale IRPEF, accisa e *ticket* sanitari;

- la territorializzazione del gettito IVA è determinata in proporzione all'ammontare dei consumi registrati dall'ISTAT per ciascuna regione;

- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme maggiori del rispettivo fabbisogno sanitario «cedono» le somme eccedenti al Fondo perequativo interregionale;

- le regioni a cui la territorializzazione assegna somme minori del rispettivo fabbisogno sanitario ricevono integralmente la propria quota IVA territorializzata e, in aggiunta, una quota parte del Fondo perequativo interregionale, questa in misura corrispondente al completamento della «copertura» del corrispondente fabbisogno.

Con il sistema in vigore a decorrere dal 2013, invece, l'attribuzione a ciascuna Regione a statuto ordinario della quota di compartecipazione spettante sarà effettuata sulla base del richiamato criterio di territorialità.

#### 4.2. L'IRAP

Sull'IRAP, la novità legislativa consiste nel permettere che ciascuna Regione possa azzerare o soltanto limitare l'imposta mediante riduzione delle aliquote o introduzione di specifiche deduzioni dall'imponibile (art. 5, co.1).

Di notevole rilevanza il comma successivo, il quale specifica che gli effetti finanziari sono esclusivamente a carico della Regione, con ciò ribadendo quel principio di responsabilizzazione delle autonomie territoriali alla base della riforma federalista.

Precisamente, l'IRAP, il cui gettito è destinato, sin dall'istituzione del tributo, a copertura dei costi della sanità, sarà maggiormente manovrabile da parte delle regioni.

Alle regioni a statuto ordinario viene, infatti, attribuita la facoltà, mediante apposita legge regionale, di ridurre l'aliquota dell'IRAP, fino anche ad azzerarla, ovvero a disporre deduzioni dalla base imponibile nel rispetto della normativa comunitaria e degli orientamenti giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>32</sup>.

In ogni caso, viene confermato il potere di variazione dell'aliquota attribuito alle regioni dall'art. 16, comma 3, del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446, istitutivo dell'IRAP, consistente nella facoltà di modificare, in aumento o in diminuzione fino ad un massimo di un punto percentuale, l'aliquota ordinaria IRAP nonché di applicare aliquote differenziate per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Va ancora evidenziato che nell'ipotesi di un'eventuale riduzione dell'imposta, il conseguente minor gettito è esclusivamente a carico della regione stessa e non comporta alcuna forma di compensazione perequativa.

In pratica, gli effetti finanziari dell'esercizio di tale facoltà rimangono esclusivamente a carico dei bilanci delle regioni e non comportano alcuna forma di ristoro a carico del bilancio dello Stato.

Al fine di evitare che la riduzione dell'IRAP (tributo che grava sugli esercenti attività d'impresa o di lavoro autonomo) avvenga «scaricando» il minor gettito sui contribuenti IRPEF mediante innalzamenti dell'addizionale regionale, viene espressamente previsto che le regioni che hanno deliberato un incremento dell'addizionale regionale IRPEF superiore allo 0,5% non possono disporre la riduzione dell'aliquota IRAP.

---

<sup>32</sup> Cfr. l'art. 5 del decreto legislativo 68 del 2011.

La finalità della norma, come chiarito nella relazione illustrativa al provvedimento in esame, è quella di impedire il trasferimento del «carico tributario dalle imprese ai cittadini».

Infine, sempre in materia di IRAP, viene confermata l'applicazione degli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazioni di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai *deficit* sanitari<sup>33</sup>.

#### 4.3. Le addizionali IRPEF

Il D.Lgs. 6 maggio n. 68 del 2011 interviene, quindi, sull'addizionale regionale all'IRPEF, stabilendo all'art. 6 che le regioni a statuto ordinario potranno aumentare o diminuire l'aliquota base dell'addizionale che dal 2013 il tributo sarà rideterminato con un apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, da emanare entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso Decreto legislativo<sup>34</sup>.

Con riferimento alla maggiorazione delle regioni, questa non potrà tuttavia superare lo 0,5% per l'anno 2013, l'1,1% per il 2014 ed il 2,1% a partire dal 2015.

Per il 2012 ed il 2013 le regioni che applicano un'addizionale IRPEF superiore allo 0,9% non potranno effettuare aumenti (potranno però apportare diminuzioni all'aliquota).

Prima di arrivare a questa situazione, c'è stata un'evoluzione normativa di cui pare opportuno dare conto.

In tal senso, alla fine degli anni '90, vennero introdotte due addizionali all'IRPEF, una regionale (in vigore sin dal 1998) e una comunale (a partire dal periodo d'imposta 1999).

Ciò avvenne al fine di avviare il decentramento fiscale, nonché di attenuare l'impatto sugli enti locali del decentramento amministrativo.

L'addizionale regionale consiste in una somma aggiuntiva all'Irpef, che è dovuta alla Regione in cui il contribuente ha il domicilio fiscale al 31

---

<sup>33</sup> Sul meccanismo dei 'piani di rientro', si veda oltre.

<sup>34</sup> In realtà, il D.L. 138/2011 ha anticipato di un anno la facoltà di regioni e comuni di intervenire sulle aliquote Irpef.

dicembre dell'anno fiscale di riferimento, ma solo nel caso in cui, per lo stesso anno, sussista anche l'obbligo di versamento dell'Irpef.

L'imponibile equivale al reddito complessivo determinato agli effetti dell'IRPEF, al netto degli oneri deducibili riconosciuti ai fini di tale imposta.

La legge delega 23 dicembre 1996, n. 662, stabilì che la disciplina dell'addizionale regionale all'IRPEF doveva essere informata ai seguenti principi e criteri direttivi:

a) applicazione dell'addizionale alla base imponibile determinata ai fini IRPEF, prevedendo abbattimenti in funzione di detrazioni e riduzioni riconosciute per l'imposta principale;

b) fissazione dell'aliquota da parte delle regioni entro un minimo dello 0,5% ed un massimo dell'1%;

c) attribuzione del gettito dell'addizionale alla regione con riferimento alla residenza del contribuente desunta dalla dichiarazione dei redditi e, in mancanza, dalla dichiarazione dei sostituti d'imposta;

d) applicazione, per la riscossione, della disciplina in materia di IRPEF, garantendo l'immediato introito dell'addizionale alla Regione;

e) attribuzione all'Amministrazione finanziaria della competenza in ordine all'accertamento con la collaborazione della Regione.

Tale delega è stata attuata con l'art. 50 del D.Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446.

Tale disposizione aveva fissato l'aliquota di compartecipazione dell'addizionale regionale allo 0,9%..

Con l'art. 7, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42, si prevede, per quanto attiene all'addizionale regionale, che i decreti legislativi attuativi del federalismo disciplinano i tributi delle regioni, prevedendo sia tributi propri che compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

Le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali, in relazione ai quali «le Regioni, con propria legge, possono introdurre variazioni percentuali delle aliquote delle addizionali e possono disporre detrazioni entro i limiti fissati dalla legislazione statale», rientrano tra i tributi propri.

Si tratta di una importante innovazione in quanto sinora alle regioni non era consentito operare sulle detrazioni.

Il D.Lgs. n. 68/2011 interviene, dunque, sull'addizionale regionale con due disposizioni:

- l'art. 2, concernente la rideterminazione dell'addizionale all'IRPEF delle regioni a statuto ordinario;

- l'art. 6, relativo alla disciplina dell'addizionale regionale.

L'art. 2 stabilisce che, a decorrere dall'anno 2013, con riferimento all'anno di imposta precedente (quindi, al 2012), l'addizionale regionale IRPEF «è rideterminata... in modo tale da garantire al complesso delle regioni a statuto ordinario entrate corrispondenti»:

a) al gettito assicurato dall'aliquota di base dell'addizionale regionale vigente alla data di entrata in vigore dello stesso decreto n. 68;

b) ai trasferimenti statali soppressi ai sensi dell'art. 7 (si tratta di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle regioni a statuto ordinario aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, ivi compresi quelli finalizzati all'esercizio di funzioni da parte di province e comuni, che vengono soppressi a decorrere dall'anno 2013);

c) alle entrate derivanti dalla compartecipazione soppressa ai sensi dell'art. 8, comma 4 (vale a dire la attuale compartecipazione regionale all'accisa sulla benzina, che è soppressa a decorrere dall'anno 2013, e comunque dalla data in cui sono soppressi i trasferimenti statali a favore delle regioni in materia di trasporto pubblico locale).

All'aliquota così rideterminata si aggiungono le percentuali fissate da ciascuna Regione (cfr. *infra*, ex art. 6, comma 1).

Riguardo alle regioni a statuto ordinario, poi, vengono ridotte, a decorrere dall'anno d'imposta 2013, le aliquote dell'IRPEF di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del contribuente.

In sostanza, con il decreto si stabilisce che a partire dall'anno 2012 sarà rideterminata l'aliquota dell'addizionale regionale e saranno corrispondentemente ridotte le aliquote IRPEF di competenza statale, al fine di mantenere inalterato il prelievo fiscale a carico del contribuente.

La norma precisa, inoltre, che detta rideterminazione deve avvenire in modo tale da garantire, complessivamente, entrate corrispondenti alla perdita di gettito che le regioni subiranno per la soppressione dei trasferimenti statali.

L'art. 6 del decreto delinea una nuova struttura per l'addizionale regionale.

Innanzitutto, la norma prevede che a decorrere dall'anno 2013 ciascuna regione a statuto ordinario può, con propria legge, aumentare o diminuire l'aliquota dell'addizionale regionale all'IRPEF di base.

La maggiorazione che le regioni possono apportare all'aliquota di base non può essere superiore a:

- a) 0,5 punti percentuali per l'anno 2013;
- b) 1,1 punti percentuali per l'anno 2014;
- c) 2,1 punti percentuali a decorrere dall'anno 2015.

Fino al 31 dicembre 2012, rimangono ferme le aliquote della addizionale regionale all'IRPEF delle regioni che, alla data del 27 maggio 2011 (data di entrata in vigore del decreto), sono superiori all'aliquota di base, salva la facoltà delle medesime regioni di deliberare la loro riduzione.

Per le finalità di tutela della famiglia e anche per assicurare la razionalità del sistema tributario nel suo complesso e la salvaguardia dei criteri di progressività cui il sistema medesimo è informato, i commi 4 e 5 dell'art. 6 prevedono la possibilità per le regioni di:

a) stabilire aliquote dell'addizionale regionale all'IRPEF differenziate esclusivamente in relazione agli scaglioni di reddito corrispondenti a quelli stabiliti dalla legge statale;

b) disporre, con propria legge, detrazioni in favore della famiglia, maggiorando le detrazioni previste dall'art. 12 del T.U.I.R.

Il comma 5 prevede, inoltre, una particolare forma di tutela per coloro che, a causa di un livello di reddito troppo basso, non possono fruire delle detrazioni d'imposta eventualmente introdotte dalla legge regionale: in tal caso, infatti, le regioni possono adottare, con propria legge, misure di sostegno economico diretto a favore dei predetti soggetti.

La previsione di cui al comma 6 consente alle regioni, onde favorire l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, un'ulteriore forma di flessibilità a disposizione delle Regioni, nell'ambito dei sistemi di *welfare*, ossia

di prevedere specifiche detrazioni d'imposta dall'addizionale regionale stessa in luogo dell'erogazione di sussidi, *voucher*, buoni servizio e altre misure di sostegno sociale previste dalla legislazione regionale.

Si tratta, sostanzialmente, di detrazioni d'imposta che vanno a sostituire le tali forme di sostegno per i meno abbienti, consentendo di utilizzare la leva fiscale per effettuare lo svolgimento di talune attività sociali.

L'utilizzo diretto di detrazioni fiscali consente che i citati *benefit* sociali possano essere fruiti in modo più semplice, senza attendere che lo Stato trasferisca alle regioni le risorse necessarie per l'acquisto di beni e servizi che vengono poi elargiti ai cittadini bisognosi.

Come nel caso dell'IRAP, sia l'applicazione delle predette detrazioni, sia l'eventuale riduzione dell'addizionale regionale all'IRPEF, sono esclusivamente a carico del bilancio della regione, che le dispone e non comporta alcuna forma di compensazione da parte dello Stato.

La possibilità di disporre le detrazioni in esame viene, tuttavia, sospesa per le regioni impegnate nei piani di rientro dal *deficit* sanitario (su cui si tornerà oltre).

Invece, il D.L. 138 del 2011 ha disposto la cessazione della sospensione relativa all'aumento delle addizionali, ripristinando dal 2012 il potere per regioni e comuni di deliberare aumenti delle aliquote delle addizionali Irpef.

Restano, inoltre, fermi gli automatismi fiscali previsti dalla vigente legislazione nel settore sanitario nei casi di squilibrio economico, nonché le disposizioni in materia di applicazione di incrementi delle aliquote fiscali per le regioni sottoposte ai piani di rientro dai *deficit* sanitari.

Più recentemente, l'art. 28 del D.L. 201 del 2011 ha disposto l'aumento dell'aliquota base dell'addizionale regionale all'Irpef dallo 0,9 all'1, 23%.

L'articolo successivo ha prorogato al 31 dicembre 2011 il termine per deliberare variazioni addizionale regionale all'IRPEF, da applicarsi sulla predetta aliquota dell'1,23 %.

Le maggiorazioni vigenti al 29 dicembre 2011 si intendono applicate sulla aliquota dell'1,23%.

Da ultimo, il D.L. 95 del 2012 consente alle regioni sottoposte al piano di stabilizzazione finanziaria di anticipare al 2013 l'aumento dell'addizionale

Irpef di 1,1 punto percentuale, stabilito dal D. Lgs. 68/2011, relativamente all'anno 2014<sup>35</sup>.

#### *4.4. Altri tributi*

Vi sono, infine, (già richiamati nei paragrafi precedenti) i tributi regionali propri, previamente individuati dallo Stato, ma che la Regione potrà anche sopprimere (art. 8, co. 1).

Diversamente avviene per la tassa automobilistica, la quale non potrà essere soppressa e la cui manovrabilità dovrà essere circoscritta ai limiti stabiliti dalla legislazione statale.

Spetteranno, quindi, alle regioni, come tributi propri derivati, la tassa per l'abilitazione all'esercizio professionale, l'imposta regionale sulle concessioni statali dei beni del demanio marittimo, l'imposta regionale sulle concessioni statali per l'occupazione e l'uso dei beni del patrimonio indisponibile, la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche regionali, le tasse sulle concessioni regionali, l'imposta sulle emissioni sonore degli aeromobili.

Non è stata, invece, soppressa la compartecipazione regionale sulle accise della benzina, così come era previsto nel comma IV dello stesso articolo 8, che avrebbe dovuto essere compensata dalla rideterminazione dell'addizionale regionale IRPEF: il Decreto-legge del 6 dicembre 2011, n. 201, articolo 30, ha infatti provveduto all'abrogazione di tale disposizione.

Con riferimento specifico ai tributi regionali propri in senso stretto, ossia quelli che le regioni possono disporre nelle materie non già assoggettate all'imposizione statale, stante il divieto della doppia imposizione tributaria, l'art. 38 ne autorizza l'istituzione da parte di regioni ed autonomie locali, anche se, come si è accennato, non risulta agevole l'individuazione delle aree attualmente libere, da cui trarre la base imponibile da assoggettare a questi prelievi.

#### *4.5 Il gettito attribuito alle regioni in base al decreto legislativo n. 68 del 2011*

Nell'ottica dell'obiettivo del presente lavoro, che consiste nel verificare le criticità in ordine alla garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, con

---

<sup>35</sup> Sulle addizionali cfr. R. FANELLI, *L'addizionale regionale strumento efficace del federalismo*, in *Corriere tributario*, 25, 2011, 2032.

particolare riferimento alla disponibilità delle autonomie territoriali di risorse autonome, il decreto n. 68 assume valore non solo per le imposte che stabilisce essere a favore delle regioni, ma anche per le altre forme di attribuzione del gettito che richiama.

Tra queste, l'art. 9 reca disposizioni volte ad attribuire alle regioni il gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale.

La norma si inserisce nel solco di un indirizzo ormai consolidato, teso a coinvolgere gli enti locali nel contrasto all'economia sommersa nella considerazione che la conoscenza del territorio, nonché degli attori economici del medesimo, possa essere adeguatamente valorizzata.

Si prevede il riversamento diretto alle regioni dell'intero gettito derivante dall'attività di recupero fiscale riferita ai tributi propri derivati e alle addizionali di competenza regionale «in coerenza» con quanto disposto dall'art.9, comma 1, lett. c), punto 1, della legge n. 42/2009.

Al riguardo, tale norma della legge delega menziona tra i criteri che devono essere seguiti nell'azione perequativa da parte dello Stato, la necessità di coprire la differenza tra il fabbisogno per le spese «essenziali» (calcolate ai costi *standard*) e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati, quest'ultimo determinato escludendo sia le variazioni di gettito regionale prodotte dall'esercizio dell'autonomia tributaria, sia l'emersione della base imponibile riferibile al concorso regionale nell'attività di recupero fiscale.

Di fatto, pertanto, non si tratta di un gettito tributario effettivo, ma di un gettito convenzionale: le capacità di recupero dell'evasione fiscale e lo sforzo fiscale di ciascuna regione (con l'imposizione di maggiori imposte ai propri residenti) non modificano l'entità della perequazione a cui ha diritto una singola regione determinata come differenza tra fabbisogno standard e tributi.

Si vedrà, del resto, come la perequazione debba coprire integralmente le spese essenziali, determinate in base a valori standard e non più sulla base del principio del costo storico.

Per quanto riguarda il recupero di gettito in materia di IVA, invece, viene specificato che sarà trasferita alla Regione una quota, riferibile al concorso della Regione nell'attività di recupero, commisurata all'aliquota di compartecipazione.

La norma demanda, infine, ad apposita convenzione, sottoscritta tra ciascuna Regione e l'Agenzia delle entrate, la determinazione delle modalità di

condivisione degli oneri gestionali connessi alla predetta attività di recupero fiscale.

Convenzione, peraltro, a cui fa riferimento anche l'art. 25, comma 1, lett. b), della legge delega, ai sensi della quale le singole regioni e gli enti locali definiscono le concrete modalità di riparto degli introiti dell'evasione fiscale, con riferimento anche alla ripartizione degli oneri relativi a tale attività.

Con riferimento, invece, alla gestione diretta dei tributi regionali, l'articolo successivo prevede che le regioni, nel rispetto della propria autonomia organizzativa in relazione all'attività di gestione e riscossione dei tributi, possano definire, mediante atto convenzionale sottoscritto con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, le modalità operative e gestionali dei tributi regionali, nonché le modalità di riparto degli introiti derivanti dall'attività di recupero dell'evasione.

Già l'art. 25 della legge n. 42/2009 prevede che ferma restando l'autonomia «organizzativa di regioni ed enti locali nella scelta delle forme di organizzazione delle attività di gestione e di riscossione», nell'esercizio della delega devono essere previste adeguate forme di collaborazione delle regioni e degli enti locali con il Ministero dell'economia e delle finanze e con l'Agenzia delle entrate, al fine di utilizzare le Direzioni regionali delle entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali: in tal senso, viene privilegiata la «definizione, con apposita e specifica convenzione fra il Ministero dell'economia e delle finanze, le singole regioni e gli enti locali, delle modalità gestionali, operative, di ripartizione degli oneri, degli introiti di attività di recupero dell'evasione».

Sia le modalità di gestione che il rimborso delle spese che dovrà essere riconosciuto all'Agenzia delle entrate per l'attività svolta verranno disciplinati da apposite convenzioni tra l'Agenzia delle entrate e le regioni.

Nella pratica, molte regioni hanno provveduto a stipulare con l'Agenzia delle entrate apposite convenzioni per l'affidamento delle predette attività relative all'IRAP e all'addizionale regionale IRPEF.

Infine, viene previsto che l'atto convenzionale che regolerà i rapporti fra regioni e Agenzia delle entrate, dovrà prevedere un apposito Comitato regionale di indirizzo, avente il compito di gestire i tributi il cui gettito sia ripartito tra i diversi livelli di governo.

Sarà sempre la convenzione a stabilire la composizione del Comitato formato da rappresentanti designati dal Direttore regionale dell'Agenzia delle entrate, dalla Regione e dagli enti locali.

#### 5. *I tributi propri degli enti locali*

La soluzione trovata dal legislatore relativamente ai tributi degli enti locali deve essere analizzata tenendo presente la già richiamata sentenza della Corte Costituzionale n. 37/2004 sull'art. 119 Cost.

In base ad essa, infatti, è possibile interpretare la *ratio* che ha giustificato la delega sui tributi locali.

Giova, a tal proposito, richiamare il concetto della Consulta, secondo cui non sussistono ancora nel nostro ordinamento tributi che possano definirsi a pieno titolo “propri” delle regioni o degli enti locali.

Infatti, anche i tributi il cui gettito è destinato alle autonomie territoriali diverse dallo Stato, sono istituiti dalla legge statale ed in essa trovano la loro disciplina, salvo che per i soli aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali.

Ne deriva che, analogamente a quanto accadeva prima della riforma della versione originaria dell'art. 119 Cost., la materia fiscale e tributaria delle autonomie locali resta subordinata al previo intervento statale ed al conseguente rispetto delle forme e dei limiti stabiliti dalle leggi di coordinamento della Repubblica<sup>36</sup>.

Effettivamente, la previgente disciplina era applicabile alle sole regioni, ma le stesse considerazioni possono valere ora anche per gli enti locali, posto che Comuni, Province e Città metropolitane possono, altresì, istituire tributi cd. propri<sup>37</sup>.

Allo stato, pertanto, non è ammissibile che in materia tributaria gli enti locali possano legiferare in assenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal legislatore nazionale.

---

<sup>36</sup> La versione originaria dell'art. 119 Cost. così recitava: “Le Regioni hanno autonomia finanziaria nelle forme e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica, che la coordinano con la finanza dello Stato, delle Province e dei Comuni”.

<sup>37</sup> Cfr. M. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un “Vademecum” per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione* (nota a Corte Cost. n. 37/2004), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

D'altra parte, tuttavia, deve riconoscersi che lo Stato non potrà sopprimere quegli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore agli enti locali, o comunque non potrà configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi dell'art. 119 Cost.

Se, tuttavia lo facesse, dovrebbe compensare tali enti con adeguate somme di denaro, com'è avvenuto, almeno sulla carta, sotto il Governo Berlusconi, con la restituzione (parziale) delle somme non introitate dai Comuni a seguito dell'abolizione dell'ICI sulla prima casa, disposta con decreto legge n. 93 del 2008, convertito in legge n. 126 del 2008.

Esaurita questa debita premessa, occorre ora sottolineare come, in realtà, l'art. 119 Cost. accomuni situazioni tra loro ben differenti, proprio con riferimento alla potestà di disporre tributi ed entrate propri.

Infatti, se per le regioni il problema della fonte di questi tributi e di queste entrate non si pone (si pone, semmai, il problema dell'ampiezza di tale potestà, non potendo lo stesso presupposto d'imposta essere soggetto a duplice tassazione), altrettanto non può dirsi per gli altri enti locali, che non godono di una precipua potestà legislativa, in ragione della riserva di legge posta dall'art. 23 Cost.

La ragione dell'equiparazione adottata dal legislatore costituzionale può allora rinvenirsi nella seguente considerazione: essa sottintende un modello tributario in cui il finanziamento delle autonomie locali è affidato, nella sostanza, ai tributi istituiti con legge<sup>38</sup>.

A ben vedere, giova sottolineare sin d'ora, e si avrà modo a breve di specificare l'argomento, che in astratto la Corte Costituzionale ha chiarito che la scelta del legislatore orientata verso una legge statale che disciplini la materia fiscale delle autonomie locali, lasciando a quest'ultime il potere regolamentare, non è l'unica possibile, ben potendo anche la legge regionale svolgere le medesime funzioni ora viste per la legge statale, se non addirittura potendo agire le due leggi, statale e regionale, in maniera concorrente<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Vedi F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna 2006, 97 e vedi anche A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna 2006, 26.

<sup>39</sup> Cfr. il punto n. 5 del *considerato in diritto* della sentenza della Corte Cost. 37/2004.

Se, pertanto, questo è il modello, allora ne deriva che il ruolo principale del finanziamento degli enti locali spetterà ai tributi istituiti con legge statale e non, invece, ai tributi propri delle regioni<sup>40</sup>.

In definitiva, dunque, può affermarsi che l'art. 119 in commento va interpretato, alla luce dell'intervento della Consulta, nel senso che:

a) conferma, almeno in via transitoria, il salvataggio di tutte le norme statali, anche a carattere esasperatamente dettagliato, che incidono sulla materia fiscale e tributaria in senso lato, salvo il limite dei richiamati aspetti espressamente rimessi all'autonomia degli enti territoriali;

b) definisce le modalità operative per la transizione dal vecchio al nuovo sistema tributario, richiedendo una normativa statale o regionale di coordinamento ed una successiva attività normativa di dettaglio da parte degli enti locali, ovviamente relativamente ai soli tributi locali;

c) consente allo Stato di farsi garante delle esigenze di unitarietà che vanno salvaguardate, pur consentendo un certo margine all'autonomia ed al decentramento<sup>41</sup>.

Procedendo più dettagliatamente con l'esame della legislazione di attuazione dell'art. 119 Cost., si può osservare che la questione in oggetto viene affrontata dall'art. 12 della legge delega n. 42 del 2009.

Alla lettera a), infatti, il legislatore prevede che la legge statale individua <<i>tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parte di tributi già erariali>>.

Inoltre, viene previsto che la legge statale definisce <<presupposti, soggetti passivi e basi imponibili>>, nonché le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale, in modo da garantire un'adeguata flessibilità.

Vi è, tuttavia, anche un richiamo alla legislazione regionale, che non è escluso che incida sulla formazione dei tributi propri degli enti locali, ma nei limiti dei <<propri poteri legislativi in materia tributaria>><sup>42</sup>.

Come si è avuto modo di rilevare in base all'analisi dell'art. 119 Cost., pertanto, anche la legge delega ritiene necessaria l'intermediazione della legge

---

<sup>40</sup> Cfr. R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid*.

<sup>41</sup> M. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un "Vademecum"* cit., 7.

<sup>42</sup> Art. 12, co.1, lett. g), della legge 42/2009.

statale o regionale per l'esplicazione del potere di imposizione attribuito dalla Costituzione agli enti locali<sup>43</sup>.

Secondo una parte della dottrina, la norma che consente allo Stato di trasformare presupposti, soggetti passivi e basi imponibili di un tributo erariale in presupposti, soggetti passivi e basi imponibili di un tributo locale sarebbe qualificabile in termini di <<repackaging di più forme d'imposizione erariale in tributi locali>><sup>44</sup>.

In altri termini, la potestà di imposizione non segue un rigido criterio di ripartizione per materie, alla stregua di quanto avviene per la potestà legislativa in generale, a norma dell'art. 117 Cost.

Si tratta, invece, di una potestà che presuppone un intervento preventivo di carattere 'liberatorio' da parte dello Stato, salvo che si tratti di materie, per vero assai rare, ove la potestà impositiva statale non è stata ancora esercitata.

Guardando alla legge delega in rapporto alla richiamata decisione della Corte Costituzionale n. 37 del 2004, si può rilevare, come già accennato, che questa era intervenuta in tema di tributi locali, osservando come potessero astrattamente configurarsi tre soluzioni alternative nei rapporti tra le fonti nell'ambito della determinazione della potestà impositiva nei tributi locali.

La prima consisterebbe nella concorrenza tra leggi statali, leggi regionali e regolamenti locali; la seconda, invece, nella sola concorrenza tra leggi statali e regolamenti locali; la terza, infine, nella concorrenza tra leggi regionali e regolamenti locali.

Ebbene, per quanto osservato, sembrerebbe che il legislatore abbia optato per la prima soluzione, con la conseguenza che la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province; le regioni, da parte loro, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria; i comuni, infine, potranno intervenire nella modulazione delle aliquote delle compartecipazioni ed addizionali loro assegnate, oltre che nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi<sup>45</sup>.

Ancora, sul rapporto tra tributi propri ed intervento statale, non è mancato chi ha osservato che 'la strada del tributo proprio, nel senso autentico

---

<sup>43</sup> Sul punto, vedi E. CORALI, *Federalismo fiscale* cit., 234 ss.

<sup>44</sup> In tal senso, M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali* cit., 9.

<sup>45</sup> R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42* cit., 13.

che l'espressione assume rispetto alla giurisprudenza costituzionale, sembra definitivamente abbandonata', poiché la norma dell'art. 11, comma 1, del decreto 68/2011 prevede l'obbligo di attribuzione di entrate compensative da parte dello Stato, sottintendendo la possibilità ininterrotta di quest'ultimo di intervenire anche su aspetti che dovrebbero essere riservati alla potestà normativa tributaria delle regioni<sup>46</sup>.

Allo Stato, invece, su tale materia dovrebbe spettare soltanto una competenza di coordinamento, così come si evince dall'art. 117 Cost, che attribuisce alla legislazione concorrente la materia del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Ne deriva che se non si tratta di coordinamento, ma di persistente possibilità di intervento sui tributi propri derivati, significa che la portata innovativa effettiva del nuovo testo costituzionale, con l'alternativa drastica tra compartecipazione e tributo proprio, risulta abbandonata, con un conseguente ridottissimo campo di azione per la disciplina di tributi propri non derivati, ossia per tributi istituiti direttamente con legge regionale, i quali dovrebbero poter coprire solo ristrettissime aree di capacità economica, in base al principio di contenenza e di non duplicazione della tassazione su basi imponibili colpite da tributi statali.

In senso contrario, tuttavia, si osserva che questo centralismo che sembra privilegiare lo Stato trova un contemperamento nella limitazione degli effetti che l'azione di quest'ultimo può produrre<sup>47</sup>.

Tale limitazione sarebbe connessa all'obiettivo di ridurre l'entità del *deficit* (con la collaborazione degli enti locali), ovvero del debito (v. legge costituzionale n. 1 del 2012, che ha modificato l'art. 81 Cost)<sup>48</sup>.

---

<sup>46</sup> Si veda M. BASILAVECCHIA, *Fisco delle regioni e vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, 24, 2011, 1929.

<sup>47</sup> Così R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2011, 936.

<sup>48</sup> Il nuovo testo dell'art. 81 Cost., infatti, afferma al sesto comma che: << Il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale >>. Le nuove disposizioni <<si applicano a decorrere dall'esercizio finanziario relativo all'anno 2014 >> (art. 6 l. cost. n. 1/2012). Sul tema, cfr.: I. AMBROSI, *Il principio del pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Amministrazione pubblica*; R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2012, 929.

## 6. Il decreto legislativo 23/2011 sull'autonomia finanziaria dei comuni

L'intervento del legislatore in ordine alla finanza municipale merita una trattazione a parte poiché la relativa attuazione si discosta notevolmente da quanto previsto in tema di finanza regionale, a seguito del D. Lgs. 68 del 2011.

Il federalismo dei comuni, infatti, ha trovato una prima attuazione nel decreto legislativo n. 23 del 14 marzo 2011, a cui hanno poi fatto seguito i vari interventi normativi adottati dal Governo Monti, i quali, per la verità, non sembrano in linea con l'impostazione federalista che la riforma intendeva assumere.

Ciò probabilmente poiché la fiscalità a livello comunale si è prestata in maniera rilevante al principale obiettivo del legislatore nazionale di questa legislatura, che è quello di introdurre misure per fronteggiare la crisi economica in atto negli ultimi anni, facendo sì che l'assetto definitivo della fiscalità comunale assuma connotati diversi da quelli che lasciavano presupporre l'avvio dell'attuazione dell'art. 119 Cost., nonché la stessa legge delega 42/2009.

Tanto che è piuttosto diffusa l'idea che i Comuni svolgano sostanzialmente, a seguito di questa serie di interventi riformatori governativi, una funzione esattrice per conto dello Stato.

Va, inoltre, premesso che in maniera alquanto anomala, ma recentemente avallata dalla Corte Costituzionale, l'intervento del legislatore in tema di fiscalità municipale non è applicabile alle regioni a statuto speciale, ma solo a quelle ordinarie<sup>49</sup>.

Centrale nell'impianto del decreto legislativo risulta essere la fiscalità immobiliare, coerentemente con la capacità del bene immobile di evidenziare il legame che intercorre tra individuo e territorio<sup>50</sup>.

Infatti, gli immobili rappresentano un indice del collegamento tra contribuente e territorio che costituisce la base stessa del federalismo fiscale, secondo il cd. principio di *accountability*, che evidenzia la responsabilizzazione degli amministratori locali nella raccolta delle risorse mediante la tassazione, nonché nella loro efficiente allocazione in termini di servizi<sup>51</sup>.

---

<sup>49</sup> In questo senso la Corte Costituzionale con le decisioni n. 64 del 2012 e 71 del 2012 (sul punto si rimanda allo specifico approfondimento del paragrafo successivo).

<sup>50</sup> Sul punto, v. C. BUZZACCHI, *La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al decreto <<liberalizzazioni>>*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012, 5 ss.

<sup>51</sup> L. SALVINI, *I tributi comunali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2011, 589.

In tal senso, l'art. 2 del decreto in oggetto, occupandosi della devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare, prevede l'attribuzione a detti enti locali del gettito inerente gli immobili ubicati nel loro territorio, derivante dall'applicazione di diverse imposte.

Precisamente, con riferimento alle imposte di registro e di bollo, ipotecaria e catastale, ai tributi speciali catastali ed alle imposte ipotecarie, il gettito spettante ai comuni è solo del 30 per cento.

Invece, limitatamente all'Irpef dei redditi fondiari, alla cedolare secca sugli affitti ed alle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione, il gettito è riservato esclusivamente al comune.

A tali fonti di entrata, destinate a confluire sul Fondo sperimentale di riequilibrio, chiamato a <<realizzare in forma progressiva e territorialmente equilibrata la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare>>, si aggiunge la compartecipazione all'Iva.

Il decreto prevede, altresì, l'istituzione dell'imposta di soggiorno, che costituisce fonte di entrata per i comuni capoluogo di provincia, per le Unioni di comuni e per i comuni qualificati come città d'arte o località turistiche in base ad appositi elenchi regionali.

Il gettito di tale ultimo tributo deve servire a finanziare interventi connessi al settore turistico, nonché interventi di manutenzione, fruizione e recupero dei beni culturali ed ambientali locali, oltre ai relativi servizi pubblici locali<sup>52</sup>.

Sembrirebbe costituire un *genus* della precedente l'imposta di scopo<sup>53</sup>, finalizzata alla realizzazione di opere pubbliche individuate mediante regolamento dell'ente locale<sup>54</sup>.

L'istituto non ha ricevuto una larghissima applicazione, anche in considerazione della già richiamata previsione secondo cui, così come era previsto nella precedente legislazione del 2006, si riafferma l'obbligo di restituzione del tributo se l'opera non ha avuto inizio entro il biennio successivo alla data prevista dal progetto esecutivo.

---

<sup>52</sup> Per un approfondimento, v. M. DAMIANI, *L'imposta di soggiorno: prove di federalismo municipale <<disarticolato>>*, in *Corriere tributario*, 32, 2011.

<sup>53</sup> Su cui, v. par.6.3.

<sup>54</sup> In tema, v. F. AMATUCCI, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali cit.*

Resta l'addizionale comunale all'Irpef, che era dapprima stata sospesa; dopodiché il decreto legislativo 23/2011 ne aveva disposto la graduale cessazione; finché il d.l. 138 /2011 ne ha ripristinato la piena vigenza per il presente ed anche per il futuro.

Con riguardo a questa addizionale, è opportuno richiamare l'evoluzione normativa più recente.

Con l'art. 5, infatti, il decreto 23 sbloccava il potere di deliberare le aliquote dell'addizionale IRPEF per i comuni che non l'avevano istituita o per quelli che l'avevano applicata con un'aliquota inferiore al 4%.

Inoltre, la norma concedeva, nel caso di mancata emanazione di un apposito regolamento da adottare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del federalismo municipale (regolamento mai emanato) la possibilità di introdurre l'addizionale, purché il comune non l'avesse già istituita o che comunque fosse inferiore allo 0,4%: in caso contrario il limite massimo dell'addizionale sarebbe stato pari allo 0,4% e, comunque, l'addizionale non poteva essere istituita o aumentata in misura superiore allo 0,2% annuo.

Successivamente, con la c.d. 'Manovra *bis*', contenuta nel D.L. 13 agosto 2011, n. 138, precisamente con l'art. 1, comma 11, dello stesso decreto, il legislatore ha cancellato la disposizione prevista dall'art. 5 ora richiamato.

Con tale provvedimento si attua lo sblocco totale delle addizionali comunali per l'anno 2012, nonché il 'congelamento' di quelle del 2011.

Ciò ha portato delle criticità in ordine all'efficacia retroattiva della manovra.

La Manovra *bis* ha previsto, infatti, anche che le delibere dei comuni sulle addizionali del 2011 già adottate entro il 13 agosto (il termine del bilancio preventivo è del 31 agosto) restassero salve, per cui solo i comuni più veloci a deliberare l'aumento dell'addizionale IRPEF si sono garantiti l'entrata aggiuntiva per il 2011<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Sull'intervento della Manovra *bis* in tema di addizionali, cfr. F. GAVIOLI, *Sbloccate le addizionali comunali e regionali IRPEF*, in *Pratica fiscale e professionale*, 34, 2011, 19.

Altro tributo di rilevante impatto è costituito dalla cedolare secca sulle locazioni, che costituisce un'alternativa a tutti i tributi riferibili ai canoni di locazione di immobili ad uso abitativo<sup>56</sup>.

Connesso al problema della delimitazione dell'autonomia finanziaria dei comuni sono quelli, rispettivamente, delle funzioni fondamentali che i comuni sono tenuti a garantire, nonché dell'esercizio di tale autonomia nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Con riguardo a quest'ultimo, precisamente al rapporto tra funzioni fondamentali e livelli essenziali delle prestazioni, si avrà modo di approfondirlo nel prosieguo della trattazione, ove si affronterà il rapporto tra le forme di finanziamento da destinare alla copertura dei livelli essenziali delle prestazioni, da una parte, e la possibilità di far rientrare la materia dell'assistenza sociale, per cui non è previsto un meccanismo analogo a quello dei costi standard, nelle funzioni fondamentali dei comuni, dall'altra.

In altri termini, si procederà al vaglio della possibilità che la determinazione di tali funzioni fondamentali possa incidere sul finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Con riferimento, invece, alle funzioni fondamentali dei comuni ed alla loro disciplina, si ritiene opportuno esaminarla in questa sede, date le implicazioni connesse all'autonomia finanziaria degli enti locali, nonché la stretta attinenza con la normativa sul federalismo fiscale.

Ebbene, a tal proposito, un tentativo di individuazione di tali funzioni si è avuto con il d.d.l. Ferrero-Bindi-Turco, che si occupava di determinare standard quantitativi e qualitativi di assistenza alle persone non autosufficienti<sup>57</sup>.

Tale provvedimento aveva lo scopo di determinare dei livelli essenziali per le prestazioni di assistenza, in modo da ottenere condizioni uniformi nella fruizione di diritti sociali fondamentali<sup>58</sup>.

Più recentemente, invece, è intervenuto il Decreto Legge n. 95 del 6 luglio 2012 (c.d. decreto sulla *'spending review'*), convertito con modificazioni

---

<sup>56</sup> Cfr. C. CARPENTIERI, *Come decidere se optare o meno per la nuova cedolare secca*, in *Corriere tributario*, 14, 2011, 1115.

<sup>57</sup> Atto Camera n. 3284, XXV legislatura.

<sup>58</sup> Sul tema cfr. E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2007, 4343; F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008.

dalla Legge n. 135 del 2012, che all'art. 19 ha definito le *'funzioni fondamentali dei comuni e modalità di esercizio associato di funzioni e servizi comunali'*.

La norma, in particolare, incide sull'art. 14 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, modificandone, in particolare, il comma 27, nei seguenti termini:

«27. Ferme restando le funzioni di programmazione e di coordinamento delle regioni, loro spettanti nelle materie di cui all'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione, e le funzioni esercitate ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, sono funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione:

a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;

b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;

c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.».

#### *6.1 Applicabilità del federalismo municipale alle regioni a statuto speciale*

Prima di affrontare la principale misura mediante la quale è possibile reperire risorse finanziarie da parte dei comuni (risorse che, come si osserverà,

tuttavia, dovranno in gran parte essere riversate nelle casse dello Stato), occorre delineare il rapporto che intercorre tra l'art. 23 del D. Lgs. 23 del 2011 e le regioni a statuto speciale.

La norma di riferimento è data dall'art. 14, comma 2, del citato decreto, la quale stabilisce una c.d. 'clausola di salvaguardia', mediante la quale si dispone che <<al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti>>.

Questa norma assume un'importanza centrale nella definizione dei limiti dell'applicazione della normativa sul federalismo municipale alle regioni a statuto speciale.

Essa, dunque, prevede che le disposizioni contenute nell'art. 23 del D. Lgs. 23/2011 si applichino anche a queste regioni, ma che, tuttavia, ciò non possa accadere quando le previsioni della legge ordinaria siano in contrasto con lo statuto della regione.

Può essere individuata come *ratio* di tale previsione la volontà del legislatore di non incidere oltremodo nell'autonomia di queste regioni che godono di un regime privilegiato, che potrebbe risultare compromesso dall'attuazione di tutte le previsioni della riforma.

Ma d'altra parte la norma appare alquanto inutile, dal momento che, essendo lo statuto regionale previsto da una legge costituzionale, non avrebbe potuto la legislazione ordinaria derogarvi, ma solo regolare situazioni di cui lo statuto non si occupa e sempre nel rispetto dei principi in esso stabiliti.

Questa impostazione è stata sostanzialmente confermata dalla stessa Corte Costituzionale, che è intervenuta su un ricorso presentato dalla Regione Sicilia, per la presunta violazione del proprio statuto speciale da parte degli artt. 2, commi 1-4 e 14, comma 2 del decreto sul federalismo municipale, che dispongono sia devoluto ai Comuni siciliani, e non alla Regione, il gettito derivante da alcuni tributi specificatamente elencati dal decreto attuativo<sup>59</sup>.

La Corte, dunque, considera l'intera questione "non fondata", perché, "pur potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del

---

<sup>59</sup> Si tratta della sentenza n. 64 del 2012 della Corte Costituzionale, poi seguita da altra decisione di analogo tenore: la decisione n. 71 del 2012.

denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di <<salvaguardia>> degli statuti speciali dianzi richiamata: con la conseguenza che i censurati commi dell'art. 2, in quanto "non rispettosi" dello statuto d'autonomia non saranno applicabili alla regione Sicilia.

La conclusione della Corte è considerata "coerente" anche con i principi contenuti nella stessa legge di delega n. 42 del 2009; che afferma un principio analogo all'art. 1, comma 2, che, , al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, limita la propria applicazione alle regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata <<si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27>><sup>60</sup>.

Lo stesso concetto è, peraltro, ribadito all'art. 27 della stessa legge di delegazione, che stabilisce che il concorso delle regioni a statuto speciale e delle province autonome al <<conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario>>, deve avvenire proprio nel <<rispetto degli statuti speciali>>, oltre che secondo <<criteri e modalità>> stabiliti da <<norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi>>.

In definitiva, pertanto, ciò che emerge dall'orientamento della Consulta è che il federalismo municipale risulta sì applicabile alle regioni a statuto speciale (nonché alle province autonome di Trento e Bolzano), ma tuttavia nei limiti dei principi stabiliti dagli statuti che, ove contrastanti, prevalgono sulle previsioni sia della legge di delegazione che sui successivi decreti attuativi.

## 6.2 L'IMU e le sue contraddizioni

L'imposta che, tuttavia, rappresenta la novità più rilevante dell'intervento legislativo in oggetto, è costituita dall'Imu (imposta municipale propria)<sup>61</sup>.

---

<sup>60</sup> Per un breve commento alla decisione della Consulta, si veda L. DI DONATO, *Corte costituzionale, 7 marzo 2012, n. 64 – Federalismo fiscale municipale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it).

<sup>61</sup> Si veda A. TREVISANI, *La nuova fiscalità municipale connessa al possesso di immobili: analogie con l'ICI e criticità*, in *Corriere tributario*, 14, 2011.

Questa imposta è destinata, secondo la legislazione attuale, a costituire la maggior fonte di gettito per i comuni.

Essa s'innesta con il d. lgs. 23/2011 in un sistema ove vi era stata l'abolizione dell'Ici sulla prima casa, che doveva essere compensata con un trasferimento di gettito ai comuni<sup>62</sup>.

Tuttavia, tale sistema si è dimostrato inopportuno, in quanto la riduzione dell'imposizione comunale a gettito invariato non ha fatto altro che deresponsabilizzare gli amministratori locali, che hanno potuto aumentare la spesa pubblica, senza incorrere nel giudizio negativo degli amministrati, i quali, a loro volta, hanno visto l'accrescere dei servizi e la contestuale diminuzione dei tributi sulle unità immobiliari<sup>63</sup>.

Tanto più se si considera che molto spesso i soggetti passivi del tributo, ossia i proprietari di abitazioni che non costituiscono 'prima casa', non sono residenti nel territorio comunale.

Ciò comporta uno iato tra amministrazione e rappresentatività, che è culminato in un'inevitabile gestione della cosa pubblica sconsiderata, non sanzionata dal giudizio degli elettori<sup>64</sup>.

In altri termini, mentre secondo un ragionamento economico ad un aumento della spesa deve conseguire un aumento della pressione fiscale, nel caso di specie ciò non avveniva, in quanto le risorse non erano attinte dalla base elettorale dell'ente locale, ma provenivano direttamente dallo Stato.

Per porre fine a questo pericoloso stato di cose, che ha portato molti comuni sull'orlo del dissesto finanziario, mancando peraltro le attese risorse statali a causa della crisi economica, il legislatore è dovuto intervenire con la legge n. 214 del 2011, che ha anticipato, in via sperimentale, l'applicazione dell'imposta al 2012, mentre secondo la previsione originaria l'Imu sarebbe dovuta partire soltanto nel 2014.

Precisamente, l'art. 13 del decreto legge n. 201 del 2011, recante *Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti*

---

<sup>62</sup> Sul problema delle risorse compensative da destinare ai comuni, v. P. CAPOROSI - G. GITTI, *Il federalismo che già c'è*, Bologna, 2011. Sul fenomeno cd. di illusione tributaria dovuto all'abolizione dell'Ici, che portava ad ignorare i costi della manovra a carico dei contribuenti, cfr. G. MURARO, *L'inevitabile ritorno dell'Ici*, in *www.lavoce.info*, 2011.

<sup>63</sup> Chiarisce esaurientemente il concetto C. BUZZACCHI, *La fiscalità municipale* cit., 8.

<sup>64</sup> Vedi anche N. BIANCHI, *Senza Ici aumenta la spesa locale*, in *www.lavoce.info*, 2011.

*pubblici*, convertito nella richiamata legge 214/2011, prevede l'anticipazione dell'Imu, con applicazione a regime fissata per il 2015.

Oltre ai motivi menzionati connessi ai bilanci comunali, la misura si giustifica anche a fronte della più ampia crisi finanziaria dell'Italia e, più in generale, dell'Unione europea, essendo volta a ridurre l'ammontare del debito pubblico.

Il presupposto impositivo è stato da quest'ultimo intervento sostanzialmente identificato con quello che l'art. 2 del d. lgs. n.504/1992 prevedeva per l'Ici.

Con la legge di conversione, poi, il presupposto impositivo è stato esteso alla stessa abitazione principale, ampliando notevolmente l'ambito di applicazione del tributo, sebbene siano state previste delle detrazioni sia per l'abitazione principale stessa che per eventuali figli conviventi.

Viene confermata l'aliquota base dello 0,76 per cento, introdotta dal d. lgs. n. 23/2011, ma viene prevista la possibilità che i comuni possano modificarla in aumento o in diminuzione.

In definitiva, vi è quindi un'estensione dell'applicazione del tributo, nonché una sua anticipazione immediata<sup>65</sup>.

Occorre, però, dare atto di alcune novità significative che, oltre a connotare la stessa disciplina dell'istituto per le loro peculiarità, concorrono a differenziarlo in maniera piuttosto netta dal suo predecessore, ossia dall'Ici.

Una prima innovazione di disciplina è costituita dal fatto che il maggior gettito che deriva dall'Imu base (quota Comuni) rispetto all'Ici viene compensato da una pari riduzione del Fondo di riequilibrio.

La novità, tuttavia, più rilevante è costituita dall'attribuzione allo Stato della quota d'imposta pari alla metà del gettito derivante dall'applicazione dell'imposta a tutti gli immobili, fuorché all'abitazione principale.

In sostanza, l'imposta viene suddivisa in due quote: l'una, sulla prima casa, è di spettanza del comune, su cui tuttavia lo Stato incide determinando detrazioni e misure delle aliquote; l'altra, sugli immobili diversi dalla prima casa, è divisa tra comune e Stato in modo tale che a quest'ultimo vada comunque la metà del gettito, indipendentemente dall'applicazione di eventuali

---

<sup>65</sup> Si veda L. LOVECCHIO, *Disciplina sperimentale speciale tra <<vecchia ICI>> e <<nuova IMU>>*, in *Corriere tributario*, 1, 2012.

agevolazioni previste dall'amministrazione comunale, che restano a carico di questa<sup>66</sup>.

Si evince, pertanto, dal carattere di detta riforma, la sua *ratio*, consistente non soltanto nella volontà di risanare i pericolanti bilanci dei comuni, ma soprattutto nel trovare nuove risorse per lo Stato, persino incidendo su un'imposta il cui legame con il territorio è indubbio<sup>67</sup>.

Resta fermo, d'altra parte, che l'attività di riscossione e sanzionatoria spetta ai Comuni, a cui spettano le maggiori somme recuperate a titolo di interessi, imposte e sanzioni<sup>68</sup>.

Alla luce del quadro così delineato, si nota in maniera piuttosto evidente come dall'attuazione del federalismo municipale si verifichi un fenomeno distorsivo dell'ordinario rapporto governanti-governati a livello locale.

Infatti, mentre le imposte delineate dalla riforma, con particolare riferimento all'Imu, hanno il palese obiettivo di contrastare la crisi economica, procurando giovamento alle casse dello Stato, altrettanto non può dirsi nei confronti dei Comuni.

Infatti, agli occhi dei cittadini i provvedimenti impositivi saranno dettati da esigenze di natura locale ed ai rispettivi enti verrà addebitata tale responsabilità, con le naturali conseguenze in termini di governabilità del territorio<sup>69</sup>.

Ciò contrasta palesemente, invece, con lo scopo originario del federalismo fiscale, che era, invece, quello di correlare le spese di regioni ed enti locali al gettito da questi prodotto, nell'ambito di una crescita del sistema autonomistico, in un'ottica di effettiva responsabilizzazione degli amministratori di fronte alla comunità locale.

### *6.3 Altri casi applicativi: dall'imposta di soggiorno ai tributi di scopo*

---

<sup>66</sup> Per una disamina completa, v. G.M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011.

<sup>67</sup> Vedi a tal proposito C. BUZZACCHI, *La fiscalità municipale*, cit., 12.

<sup>68</sup> Per un approfondimento sulle quote di partecipazione alle somme recuperate spettanti ai comuni nei confronti dell'Agenzia delle Entrate, passate dal 33 per cento al 50 per cento, cfr. E. DE MITA, *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, 26, 2011, 2074 ss.

<sup>69</sup> In tal senso, v. M. PROCOPIO, *L'improvvisata manovra di ferragosto*, in *Diritto e pratica tributaria*, 5, 2011, 978.

In applicazione della legge delega, il decreto legislativo n. 23 del 2011 ha introdotto, tra le altre, la nuova imposta di soggiorno, a carico dei soggetti che alloggiano nelle strutture ricettive dei comuni o delle unioni di comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte<sup>70</sup>.

Si tratta di un caso emblematico, ove è la legislazione statale ad individuare il tributo proprio del comune, che potrà eventualmente disporlo con apposito atto.

Diversamente, invece, la c.d. imposta di scopo non rientra tra i tributi individuati specificamente dal provvedimento del legislatore nazionale o, in alcuni casi, regionale, ma la sua istituzione è ricollegabile direttamente alla legge delega, che vi fa riferimento alla lettera e) del citato art. 12.

In essa, infatti, si afferma che la legge statale interverrà nel caso in cui intenda disciplinare ulteriori tributi propri, in riferimento a particolari scopi istituzionali.

Anche in questo caso, dunque, è intervenuto il decreto legge n. 23 del 2011, che la richiama all'art. 6.

Occorre, allora, verificare la natura giuridica di tale imposta di scopo, considerato che essa consiste, per espressa previsione del richiamato decreto legge n. 23 in un regolamento, ma che è caratterizzata da peculiari caratteristiche, che rilevano nella definizione della natura stessa.

Innanzitutto, infatti, si tratta di un tributo che la stessa legge prevede possa essere rimborsato nel caso in cui l'opera a cui si collega non venga almeno iniziata entro due anni dalla data prevista del progetto esecutivo<sup>71</sup>.

L'incameramento definitivo del tributo da parte dell'ente locale, tuttavia, risulta essere strettamente connesso alla realizzazione dell'opera pubblica, che ne costituisce il presupposto applicativo, nonché, appunto, il limite temporale di esistenza, nel senso che una volta realizzato l'*opus* il tributo non ha più motivo di essere versato (a maggior ragione, come si è visto, non dovrà essere versato se l'opera non viene nemmeno iniziata nel termine di due anni).

Va ancora rilevato, che a seguito della legge n. 44 del 2012, che ha convertito il decreto legge n. 16 del 2012, il tributo si applica sul presupposto

---

<sup>70</sup> Precisamente, si tratta dell'art. 4 del decreto legislativo n. 23 del 2011.

<sup>71</sup> In questo senso, l'art. 1, comma 151, della L. 296/2006 prevede che: "nel caso in cui entro due anni dalla data prevista del progetto esecutivo l'opera non è iniziata, i contribuenti sono tenuti al rimborso dei versamenti effettuati"

impositivo previsto per l'ICI, oggi per l'IMU, con il quale condivide, conseguentemente, la base imponibile, indipendentemente dall'adozione del relativo regolamento, essendo sufficiente il richiamo ai principi contenuti nel richiamato decreto legislativo n. 23 sul federalismo demaniale.

Ciò che conta è che i comuni rispettino i tre criteri direttivi contenuti nel decreto, ossia l'estensione della durata massima dell'imposta a dieci anni, la possibilità di finanziare con l'imposta l'intera spesa necessaria per realizzare l'opera, l'estensione delle tipologie di opere che potevano essere finanziate da questa imposta.

E' comunque probabile che i Comuni non utilizzeranno questa facoltà, visto il crescente malumore verso l'incremento del livello di tassazione immobiliare a livello locale.

Ciò detto quanto alla disciplina ed all'ambito applicativo, con precipuo riferimento alla natura giuridica, si tratta comunque di un tributo, come si evince dalla valenza autoritativa della prestazione imposta, nonché, soprattutto, dal carattere coattivo dell'imposizione, che genera, appunto, l'obbligazione tributaria<sup>72</sup>.

Precisamente, nonostante sia indiscutibile il rapporto che intercorre tra 'prelievo' e 'beneficio', tanto da rendere palese quel rapporto di correlatività, che sembrerebbe favorire l'inquadramento dell'istituto nella categoria della cd. 'tassa', in realtà, lo stretto collegamento con l'opera ed il relativo vantaggio che ne deriva a favore di una determinata categoria di soggetti, appartenenti alla comunità locale, fa sì che l'istituto possa meglio essere qualificato come 'contributo', ossia come tributo speciale<sup>73</sup>.

---

<sup>72</sup> Così, A.E. LA SCALA, *La nuova autonomia tributaria dei Comuni*, in *Innovazione e Diritto (Rivista online di diritto tributario e del lavoro)*, 6/2011, 18.

<sup>73</sup> In tal senso, v. F. Amatucci, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti territoriali*, in *Rassegna tributaria*, 5, 2011.

## **CAPITOLO II**

### ***I livelli essenziali delle prestazioni: fondamento costituzionale, struttura, contenuto e trasversalità***

#### *1. Distinzione tra unitarietà e differenziazione*

Delineato il quadro attuale del federalismo fiscale, occorre ora concentrare l'attenzione sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, che già nel periodo precedente la riforma erano al centro del dibattito dottrinale e giurisprudenziale, dibattito che ha trovato nuova linfa a seguito della loro inclusione nelle nuove disposizioni introdotte dal legislatore costituzionale.

La comprensione del collegamento che intercorre tra i livelli essenziali delle prestazioni ed il federalismo fiscale richiede, preliminarmente, un'analisi dei concetti di unitarietà e di differenziazione, che possono caratterizzare le diverse forme di Stato.

Infatti, alla base di ogni discussione intorno al federalismo, sta la dicotomia tra accentramento e decentramento.

Tendenzialmente, mentre i fautori del primo considerano prevalenti le esigenze legate alla garanzia di uguaglianza nell'offerta dei servizi pubblici ed alla realizzazione dell'equilibrio nelle politiche di distribuzione e di stabilizzazione, privilegiando un controllo delle entrate da parte del centro, i sostenitori del sistema decentrato ritengono preferibile un sistema di tipo federalista, ove ne derivi una maggiore responsabilizzazione delle amministrazioni locali, nonché un maggior soddisfacimento delle differenziate esigenze dei cittadini sul territorio<sup>74</sup>.

Volendo scandagliare, pur brevemente, i due orientamenti, è dato distinguere tra un profilo ideologico, un profilo politico e, soprattutto, un profilo economico.

Dal punto di vista ideologico, chi favorisce il decentramento abbraccia il cd. principio di sussidiarietà, che mette al centro dell'organizzazione delle vita

---

<sup>74</sup> Vedi per la ricostruzione del dibattito, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Atti del convegno di Trapani dell'8/9 giugno 2012*, sul tema "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", (versione riveduta e aggiornata all'1 settembre 2012), in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it), 2 ss.; v. anche N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, 2012, 41 ss.

sociale l'individuo, nonché le sue esigenze, auspicando, laddove possibile, l'intervento dell'autorità maggiormente a contatto con esso, diversamente da quanto sostiene chi tende a preferire l'accentramento, il quale esige che le istanze del privato siano comunque sempre regolamentate, vagliate o, comunque, affrontate dalle entità politiche superiori, salve eventuali deleghe.

Con riferimento alle argomentazioni di matrice politico-istituzionale, i federalisti sono favorevoli ad un'articolazione diffusa della sovranità, che garantisca una maggiore partecipazione dei cittadini alle scelte di governo, una maggiore *accountability* degli amministratori, nonché la possibilità di meglio conoscere le esigenze delle varie realtà locali da amministrare.

Molto rilevanti sono, infine, le argomentazioni di natura economica, posto che il decentramento di poteri viene visto, per chi opta per il decentramento stesso, come un fattore di sviluppo economico.

Ciò in quanto, in base alla teoria economica tradizionale, il potere deve essere delegato laddove l'informazione sugli accadimenti politici, economici e sociali è maggiore, in modo che a risolvere le criticità siano i soggetti che dispongono dei dati più puntuali sulla situazione su cui occorre intervenire.

In definitiva, dunque, l'esame di questi tre contesti è necessario per procedere ad una riforma devolutiva.

Nel caso del nostro ordinamento, in via di prima approssimazione, dalle fonti ufficiali si evince che, in relazione alle ragioni principali per cui essa è stata adottata, ossia il superamento del divario economico tra le regioni del nord e del sud del Paese, oltre che il superamento degli alti livelli di corruzione nel settore pubblico, non sembrano essersi verificati sostanziali miglioramenti<sup>75</sup>.

## *2. Esigenze autonomistiche e principio d'uguaglianza: la posizione della giurisprudenza costituzionale*

La Corte Costituzionale non ha mancato di sottolineare a più riprese come questa spinta autonomistica, dettata dalla riforma del Titolo V della stessa Carta Costituzionale, non debba condurre a risultati incompatibili con il

---

<sup>75</sup> In questo senso, rispettivamente, *Il rapporto Svimez del 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, in [www.unicreditreviews.eu](http://www.unicreditreviews.eu), riguardo al problema dell'arretratezza economica delle regioni meridionali, e *la Relazione svolta dal procuratore generale della Corte dei Conti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it).

fondamentale principio di uguaglianza, di cui all'art. 3, co. 1 e 2, Cost., concernenti, rispettivamente, il principio di uguaglianza formale e sostanziale.

Già con la sentenza n. 282 del 2002, infatti, la Consulta ha osservato che la *ratio* dell'introduzione della clausola prevista all'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., relativa alla competenza legislativa esclusiva da parte dello Stato sulla <<determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale>>, consiste nell'attribuire al legislatore statale un fondamentale strumento atto a garantire il mantenimento di un'adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti<sup>76</sup>.

E' quindi necessario che nelle materie riservate a regioni e province autonome lo Stato disciplini con legge le scelte generali inerenti l'esercizio delle funzioni, determinando, altresì, le procedure e gli atti formali necessari per le ulteriori specificazioni che abbisognino nei relativi settori di competenza<sup>77</sup>.

In questo senso, la richiamata decisione della Consulta n. 282/2002 ha evidenziato come <<non si tratti di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle>><sup>78</sup>.

---

<sup>76</sup> Per un commento sulla sentenza, si veda R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in [www.robertobin.it](http://www.robertobin.it).

<sup>77</sup> Così, A. D'ATENA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale, nota a Corte cost., sent. N. 282/2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002, 2034-2042.

<sup>78</sup> Orientamento avallato anche dalla giurisprudenza costituzionale successiva. Si pensi, tra le altre, alle decisioni della Corte Cost. nn. 50 e 168 del 2008, ove si afferma che l'attribuzione allo Stato della competenza esclusiva in materia di LEP si riferisce alla fissazione dei livelli strutturali e qualitativi di prestazioni che devono essere garantite a tutti gli aventi diritto, in quanto concernenti il soddisfacimento di diritti civili e sociali. Già Corte Cost. n. 423 del 2004, n. 120 e 285 del 2005 e 328 del 2006, avevano, peraltro, sostenuto che tale competenza può essere invocata in relazione a specifiche prestazioni delle quali le norme statali definiscono il livello essenziale di erogazione.

Corte Cost. n. 134 del 2006, del resto, afferma che con tale competenza esclusiva si attribuisce al legislatore statale <<un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accesiuto.

Da ultimo si veda anche la decisione della Corte Costituzionale n. 322 del 2009, dalla quale si evince che quella in discussione non è una <<materia in senso stretto>>, bensì una competenza trasversale, idonea cioè ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore statale deve poter predisporre le misure necessarie per attribuire a tutti i destinatari, sull'intero territorio

Con la giurisprudenza successiva, la stessa Corte Costituzionale ha valorizzato il carattere ‘trasversale’ della materia inerente i livelli essenziali delle prestazioni, in quanto capace di consentire una restrizione dell’autonomia legislativa delle regioni, giustificata dallo scopo di assicurare il godimento uniforme dei diritti civili e sociali, tutelati dalla stessa Costituzione<sup>79</sup>.

Precisamente, il carattere trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni non è in contrasto con la previsione da parte dell’art. 117, comma 2, lett. m), Cost., di un titolo di competenza: la disposizione costituzionale, infatti, stabilisce, in primo luogo una competenza, che, tuttavia, nella specie, per la peculiarità che la contraddistingue, è tale da invadere anche diverse sfere di competenza, purché ciò avvenga secondo un criterio di ragionevolezza.

La sussistenza di tale parametro di ragionevolezza, collegato al principio di uguaglianza, comporta una duplice conseguenza nell’ambito della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni: da una parte, infatti, consente <<una restrizione dell’autonomia legislativa delle regioni, giustificata dallo scopo di assicurare un livello uniforme di godimento dei diritti civili e sociali tutelati dalla stessa Costituzione (sentenza n. 387 del 2007) e, appunto, per questo, esso, da un lato, non permette allo Stato di individuare il fondamento costituzionale nella disciplina di interi settori materiali (sentenze n. 383 e n. 285 del 2005). Dall’altro, può, invece, essere invocato anche nei particolari casi in cui la determinazione del livello essenziale di una prestazione non permetta, da sola, di realizzare utilmente la finalità di garanzia dallo stesso prevista (espressiva anche dello stretto legame esistente tra tale parametro ed principi di cui agli artt. 2 e 3, secondo comma, Cost.)>><sup>80</sup>.

In definitiva, dunque, come sottolineato ancor più recentemente dalla stessa Corte Costituzionale, tale principio di uguaglianza, per la sua *ratio*, nonché per l’esigenza di tutela dei diritti primari che è destinato a soddisfare, fa sì che tale titolo di competenza possa rappresentare <<la base giuridica anche della previsione e della diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che della fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione, al

---

nazionale, il godimento di prestazioni garantite come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle (sulla decisione, cfr. G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte Costituzionale: cosa rimane dell’autonomia regionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>79</sup> In tal senso, oltre a Corte Cost., sent. n. 134/2006, v. anche Corte Cost., sent. n. 387/2007.

<sup>80</sup> In tal senso, Corte Cost., sent. n. 10/2010.

fine di assicurare più compiutamente il soddisfacimento dell'interesse ritenuto meritevole di tutela (sentenze n. 248 del 2006 e n. 383 e n. 285 del 2005), quando ciò sia reso imprescindibile [...] da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa>><sup>81</sup>.

Ciò che sembra dedursi dall'esame di tale orientamento della Consulta è che l'intervento dello Stato deve ritenersi ammissibile, se non addirittura dovuto, quando risulti necessario allo scopo di assicurare la tutela effettiva di soggetti che si trovino in condizioni di estremo bisogno e che quindi siano da considerare titolari di un diritto fondamentale, inviolabile ed irrinunciabile, correlato alla stessa concezione della dignità umana, che deve essere garantito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>82</sup>.

In senso analogo sembra esprimersi la pressoché coeva decisione della Corte Costituzionale, n. 121 del 2010, laddove si è occupata della legittimità costituzionale dell'art. 13, comma 3-bis, del D. L. 112 del 2008, laddove prevede l'istituzione, presso la Presidenza del Consiglio dei ministri – Dipartimento della gioventù, di un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.

Secondo le regioni ricorrenti, infatti, lo Stato avrebbe invaso la competenza regionale, prevedendo un fondo a destinazione vincolata in una propria materia, quale sarebbe quella dei 'servizi sociali', che costituirebbe materia residuale delle regioni, con violazione degli artt. 117, quarto comma, e 119 Cost.

La Consulta rileva che la norma censurata prevede sia un'intesa con la Conferenza unificata per la determinazione dei criteri di accesso al fondo, che il rispetto delle competenze delle regioni in materia di politiche abitative, con la conseguenza che <<obbedisce ad un criterio tipico del regionalismo cooperativo, che consente alle Regioni, in sede di intesa, di far pesare i propri orientamenti e le proprie scelte>><sup>83</sup>.

Ne deriva una compressione limitata dell'autonomia regionale.

---

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Cfr. Corte Cost. nn. 94 del 2007 e 166 del 2008 sul la determinazione dei livelli minimali in tema di fabbisogno abitativo, a tutela delle categorie particolarmente svantaggiate.

<sup>83</sup> Cfr. Corte Cost., sent. n. 121/2010, punto 18 del *considerato in diritto*.

Per quel che più interessa ai nostri fini, la Corte Costituzionale sottolinea che l'erogazione del credito per l'acquisto della prima casa per le coppie giovani «attiene strettamente alla fissazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost.».

Procede, così, con la valutazione di un'eventuale compressione della sfera legislativa delle regioni e conclude affermando che «si è in presenza di potestà legislative, dello Stato e delle regioni, entrambe di livello primario, che trovano il loro fondamento, la prima, nella tutela uniforme dei diritti fondamentali delle persone, e la seconda, nella salvaguardia delle autonomie costituzionalmente sancite. Una equilibrata soluzione delle possibili contraddizioni tra le due potestà legislative deve tenere conto dell'impossibilità di far prevalere in modo assoluto il principio di tutela o quello competenzaale. Sarebbe ugualmente inaccettabile che lo Stato dovesse rinunciare ad ogni politica concreta di protezione dei diritti sociali, limitandosi a proclamare astratti livelli di tutela, disinteressandosi della realtà effettiva, o che le regioni vedessero sacrificata la loro potestà legislativa piena, che sarebbe facilmente svuotata da leggi statali ispirate ad una logica centralistica di tutela sociale»<sup>84</sup>.

Si tratta, com'è evidente, di una valorizzazione del potere dello stato di legiferare producendo effetti di tipo trasversale, oltrepassando il rigido schema delle competenze.

Ciò è possibile, a parere della Consulta, oltre che per le ragioni dianzi evidenziate, connesse all'attuazione della clausola di determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, anche alla mancata piena attuazione dell'art. 119 Cost., poiché la disponibilità di risorse proprie delle regioni consentirebbe loro di perseguire da sé quelle esigenze di tutela egualitaria di dei diritti fondamentali di natura sociale, che ancora devono essere garantite dall'intervento dello Stato.

Alla luce dei passaggi essenziali della giurisprudenza ora menzionata, trova così conferma l'osservazione, da cui si erano prese le mosse, secondo cui il principio di differenziazione autonomistica trova come limiti il principio di uguaglianza, che consente un sindacato di ragionevolezza sulle diversità di

---

<sup>84</sup> Per un commento alla decisione della Corte Costituzionale, cfr. A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, 2010.

trattamento poste dalle legislazioni regionali, nonché la piena regolamentazione e la stessa gestione amministrativa da parte dello Stato, attraverso l'esercizio trasversale della propria competenza in materia di livelli essenziali, di prestazioni valutate come fondamentali per la collettività unitariamente intesa.

*3. Il concetto di trasversalità e l'interesse nazionale che connotano la clausola sui livelli essenziali delle prestazioni*

E' necessario, ora, per comprendere il concreto atteggiarsi dei livelli essenziali delle prestazioni nel nostro sistema, analizzare il carattere di trasversalità che li connota, così come sottolineato, oltre che dalla dottrina, dalla stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale.

Da subito, come già osservato, la Corte Costituzionale ha precisato il fondamentale concetto secondo cui la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, anche in ragione della *sedes materiae*, costituisce un titolo di competenza.

Precisamente, si tratta di una materia qualificata dalla stessa Consulta come trasversale testualmente affermando che <<non si tratta di una "materia" in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore steso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle>><sup>85</sup>.

Altro relevantissimo approdo della giurisprudenza sul tema consente, come visto in precedenza, di attribuire alla norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), finalità connesse alla realizzazione del principio di eguaglianza sostanziale.

Sostiene, infatti, la Consulta che la clausola in oggetto <<attribuisce al legislatore statale un fondamentale strumento per garantire il mantenimento di una adeguata uniformità di trattamento sul piano dei diritti di tutti i soggetti, pur in un sistema caratterizzato da un livello di autonomia regionale e locale decisamente accresciuto>><sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup> Si tratta della nota sent. n. 282/2002 della Corte Costituzionale. Nello stesso senso, più recentemente, si è espressa di nuovo la Corte, con decisione n. 322/2009, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>86</sup> Vedi Corte Cost., sent. n. 88 del 2003: per il commento si veda A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte Costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

Quest'ultimo intervento della Corte Costituzionale costituisce, peraltro, il capostipite di una serie di decisioni successive in cui si afferma il fondamentale principio secondo cui, data la forte incidenza sull'attività amministrativa e legislativa di regioni e province autonome, le determinazioni inerenti i livelli essenziali devono essere assunte dallo Stato con legge.

Soggiunge, infatti, la Consulta, nella richiamata decisione, che «La conseguente forte incidenza sull'esercizio delle funzioni nelle materie assegnate alle competenze legislative ed amministrative delle Regione e delle Province autonome impone evidentemente che queste scelte, almeno nelle loro linee generali, siano operate dallo Stato con legge, che dovrà inoltre determinare adeguate procedure e precisi atti formali per procedere alle specificazioni ed articolazioni ulteriori che si rendano necessarie nei vari settori».

Di conseguenza, occorre affermare che la norma in esame contiene una riserva di legge che, secondo l'opinione prevalente in dottrina, sarebbe 'rinforzata', per lo stretto legame che intercorre tra la competenza statale ed i principi costituzionali dell'uguaglianza (art. 3 Cost.), nonché della solidarietà sociale (art. 2 Cost.) e dell'unità e indivisibilità della Repubblica (art. 5 Cost.)<sup>87</sup>.

Si tratta, inoltre, di una riserva relativa, che dunque ammette l'esercizio dell'attività regolamentare da parte dello Stato nell'ambito della determinazione dei livelli essenziali.

La tesi contraria, minoritaria in dottrina, ritiene che tale riserva sia assoluta, in quanto la relativa competenza statale non costituirebbe una materia riservata allo Stato<sup>88</sup>.

D'altra parte, l'opinione prevalente di alcuni autori e soprattutto della Corte Costituzionale ammette il potere regolamentare dello Stato non solo a livello governativo, ma anche meramente ministeriale, sul presupposto che comunque lo Stato agisca nell'ambito di una materia ad esso riservata e pertanto dispone della relativa potestà regolamentare, intesa in senso ampio, così come stabilito dall'art. 117, co. 6, Cost<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Così G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali* cit., 12 ss.

<sup>88</sup> In tal senso, R. MANFRELOTTO – R. MIRANDA, *Determinazione dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative* cit., 460 ss.

<sup>89</sup> Sul tema, v. in particolare R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali e Corte Cost.*, sent. n. 134/2006.

Occorre chiarire sul punto, per ragioni di completezza, del rapporto tra la fonte regolamentare di natura ministeriale e la successiva attività normativa di regioni e province autonome.

Si è registrata, infatti, un'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, la quale in un primo momento riteneva fosse sufficiente la mera collaborazione interistituzionale, precisamente mediante un procedimento di consultazione, per garantire un efficace coordinamento tra l'ente statale e la regione o l'ente locale<sup>90</sup>.

In epoca più recente, invece, la Consulta sembra aver mutato opinione, poiché, con sentenza n. 134 del 2006, ha osservato che la normativa in tema di LEA (art. 6 del decreto legge n. 347 del 2001 e art. 54 della legge n. 289 del 2002) richiede che la determinazione dei livelli essenziali, adottata con regolamento ministeriale, avvenga previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano<sup>91</sup>.

Sembrebbe, allora, che la Corte Costituzionale abbia voluto chiarire come il principio di leale collaborazione debba informare la procedura decisionale, garantendo una stabile partecipazione anche dei soggetti che operano nella realtà locale e che dovranno essere quelli che realizzeranno le prestazioni connesse ai livelli essenziali minimi garantiti.

Del resto, condivisibile dottrina ha specificato che l'intervento della Consulta non significa che necessariamente l'unico metodo di determinazione dei livelli essenziali sia quello della Conferenza permanente, così come richiamato dalla normativa in tema di LEA: occorre, invece, che sia garantita una forma di collaborazione anche analoga, ma che costituisca comunque estrinsecazione del principio di leale collaborazione dianzi richiamato<sup>92</sup>.

Non sarebbe sufficiente, pertanto, una collaborazione di tipo meno intenso, com'era, infatti, quella prevista dall'art. 1, co. 168, della legge n. 311 del 2004, che riteneva sufficiente 'sentire' la Conferenza permanente, anziché raggiungere con essa un'intesa, in tal modo non garantendo la partecipazione

---

<sup>90</sup> Si veda la già richiamata decisione della Corte Costituzionale n. 88 del 2003.

<sup>91</sup> Sul punto, v. C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

<sup>92</sup> Opinione chiaramente rinvenibile in E. BALBONI – P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione* cit.

della realtà locale alla decisione: tanto che detta norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima proprio con la decisione n. 134 del 2006.

Va dato conto, ancora di una decisione successiva della Corte Costituzionale, che indica come sufficiente anche il mero parere dell'ente locale, affinché sia comunque rispettato il principio di leale collaborazione in materia di determinazione dei livelli essenziali<sup>93</sup>.

Tale osservazione, in realtà, è stata correttamente criticata dalla dottrina, poiché appare evidente come non vi sia rispetto dei limiti della competenza se si ritiene sufficiente la mera predisposizione del parere da parte dell'ente locale, parere naturalmente privo di efficacia vincolante<sup>94</sup>: è chiaro che se il parere fosse vincolante, allora sarebbe sostanzialmente una decisione e la prospettiva muterebbe completamente.

Infine, ancor più recentemente, un'ulteriore decisione della Corte Costituzionale ha ribadito questa posizione estensiva, valorizzando la competenza normativa statale a tal punto da consentire allo stato di 'invadere' la materia di competenza residuale regionale, non solo stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni, ma addirittura disporre la <<la previsione e [del]la diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che [del]la fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione [...] quando ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa<sup>95</sup>.

La dottrina non ha mancato, opportunamente, di rilevare come la presenza di esigenze superiori, connesse all'interesse economico nazionale, facciano 'saltare' il riparto costituzionale delle competenze.

Vi è, in sostanza, una lettura che sembra scaturire da questo percorso giurisprudenziale: ossia, che è necessario che lo Stato incida sulla determinazione dei livelli essenziali nell'ambito di un principio di leale collaborazione che consenta la partecipazione dei soggetti destinatari degli effetti di tale determinazione; questa partecipazione, d'altra parte, sembra poter venire meno, soccombendo il richiamato principio collaborativo a quello

---

<sup>93</sup> Si tratta della decisione della Corte Cost. n. 322/2009.

<sup>94</sup> Così, G.T. BARBIERI, *La sentenza della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>95</sup> In questo senso, si veda Corte Cost. 10/2010, nonché Corte Cost. 121/2010, su cui ci si è già soffermati in precedenza.

prevalente dell'interesse dell'intera Nazione, quando eccezionali circostanze lo impongano.

Il criterio ordinatore della competenza non opera, in definitiva, in presenza di una valutazione, basata su fatti concreti, da cui si evinca la necessità di estendere la sfera di attribuzioni normalmente riservate allo Stato sulla materia<sup>96</sup>.

Occorre, d'altra parte, aggiungere che l'eventuale stato di emergenza consente allo Stato di intervenire direttamente non più soltanto con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali, ma anche mediante l'erogazione diretta degli stessi, come si evince, ad esempio, dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 121/2010, laddove consente allo Stato di prevedere un Fondo per l'accesso al credito per la prima casa a favore delle giovani coppie, stante la mancata piena attuazione dell'art. 119 Cost. (e quindi la difficoltà delle autorità locali nel reperire fondi da destinare all'attuazione dei diritti sociali).

La stessa Carta costituzionale, del resto, prevede l'intervento sostitutivo dello Stato con l'art. 120, comma secondo, Cost., in caso di inerzia delle regioni o degli enti locali.

Dal quadro delineato discende che l'intervento dello Stato si profila come necessario sia in un'ottica fisiologica, in attuazione del principio di collaborazione che informa il rapporto tra Stato e regioni, che in un'ottica patologica, situazione che va a sua volta distinta tra la mera difficoltà a reperire risorse da parte dell'autonomia locale, nel qual caso lo Stato interverrà direttamente a fronte di un'eventuale emergenza, e la vera e propria inerzia della regione, con il conseguente esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma secondo, Cost.

Resta da osservare, a parere di chi scrive, che, pur volendo accogliere questa impostazione, occorrere comunque che lo Stato agisca in presenza di queste situazioni contingenti che giustificano una deviazione dalle competenze ordinarie.

La valutazione sull'opportunità dell'agire dello Stato non potrà evidentemente essere vagliata, allora, che dalla Corte Costituzionale, qualora la

---

<sup>96</sup> Così, A. RUGGERI, *"Livelli essenziali" delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di stato e regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). *Contra*, v. D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it).

determinazione dello Stato invada le competenze della regione, mancando il presupposto eccezionale che ne giustifica il superamento della collaborazione istituzionale.

*4. I diritti civili e sociali come destinazione della tutela predisposta dalla determinazione dei livelli essenziali*

La giurisprudenza costituzionale più recente ha temperato la portata della riforma del Titolo V della Costituzione, valorizzando principi quali quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica, nonché di leale collaborazione.

Si osserva, in particolare, che la scelta di garantire queste esigenze di unitarietà e collaborazione può comportare il superamento di altri principi, che pur hanno rivestito un ruolo fondamentale nell'ispirare la riforma, quali quello di sussidiarietà, nonché di riparto delle competenze per materia<sup>97</sup>.

Ciò posto, occorre ora porre l'attenzione su un istituto strettamente connesso a dette esigenze di unitarietà e collaborazione, ossia quello dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ebbene, riguardo ad essi, è agevole notare il ruolo fondamentale costituito dal richiamo che il legislatore fa ai 'diritti civili e sociali', tanto nell'art. 117 Cost., più volte richiamato, che nell'art. 120, co. 2, Cost., in relazione ai casi giustificativi della possibilità che il Governo eserciti il proprio potere sostitutivo in caso di inerzia della regione o degli altri enti locali.

È giocoforza rilevare che il richiamo di tali diritti sia collegato a filo doppio con il tema dei livelli essenziali, essendo evidente, da una parte, che lo Stato eserciti la propria competenza esclusiva soltanto laddove sia necessario garantire determinati livelli minimi di tutela, mentre, dall'altra, tale tutela deve essere esercitata soltanto in relazione a prestazioni concernenti specifiche tipologie di diritti, appunto civili e sociali.

Ebbene, mentre per quanto concerne la categoria dei diritti civili non sorgono particolari dubbi ermeneutici, trattandosi dei diritti riconosciuti

---

<sup>97</sup> Sul punto, v. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).

dall'ordinamento civile, la dottrina si è interrogata sul contenuto dei c.d. diritti sociali<sup>98</sup>.

Si tratta, infatti, di una categoria che non trova corrispondenza in alcuna legislazione precedente la legge costituzionale n. 3 del 2001 e che, conseguentemente, non ha mancato di suscitare perplessità in ordine all'individuazione della propria natura.

Riguardo alla definizione dei diritti sociali, mentre la dottrina più recente ritiene che l'espressione 'diritti civili e sociali' costituisca un'endiadi, non nascendo dal riferimento alla socialità dei diritti alcuna nuova tipologia di situazione giuridica soggettiva al di fuori di quella già enucleabile dal riferimento ai diritti civili, l'opinione maggioritaria è nel senso di dare una spiegazione della scelta legislativa di richiamare la figura dei diritti sociali, che, pertanto, assumerebbero una dignità autonoma<sup>99</sup>.

Preliminarmente, occorre dire che la norma presenta volutamente un riferimento a concetti indeterminati, poiché l'intento è quello di abbracciare tutti i diritti, escludendo che alcuni possano essere 'recessivi rispetto a scelte legislative regionali'<sup>100</sup>.

Ciò in quanto il mancato rispetto di tali diritti comporterebbe il rischio di una violazione dello stesso Stato democratico, di cui tali situazioni giuridiche soggettive esprimono l'identità.

Precisamente, i diritti sociali consisterebbero in una sorta di pretesa verso lo Stato a che questo assicuri le necessarie condizioni perché il cittadino goda di un grado accettabile di benessere e di sicurezza sociale.

---

<sup>98</sup> Hanno scritto sui diritti sociali, *ex multis*: A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989; A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997; D. BIFULCO, *L'invulnerabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003; B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine a confronto*, Torino, 2000; R. PILIA, *I diritti sociali*, Napoli, 2005; C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000.

<sup>99</sup> Nel senso che la norma costituzionale vada interpretata come riferita esclusivamente ai diritti sociali, v. V. CERULLI IRELLI, *La cittadinanza sociale. Leggi e politica*, in *I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 12 marzo 2002, in [www.autonomielocali.it](http://www.autonomielocali.it), 11.

<sup>100</sup> Questo concetto è espresso chiaramente da G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Lav. Pubbl. amm.*, 2/2002, 29.

Si differenzierebbero, dunque, dalle libertà negative, che impongono, al contrario, la mera astensione da parte dello Stato e dei consociati dall'esercizio delle prerogative spettanti al titolare del correlativo diritto.

Con essi, invece, non vi è un mero obbligo di astensione da parte del potere pubblico, bensì un dovere di intervento che si associa a tale obbligo, il quale comporta la necessità che il legislatore e la pubblica amministrazione svolgano la loro attività positiva, consistente nel porre in essere le misure legislative e amministrative in grado di garantire l'effettivo godimento di tali diritti.

Tuttavia, come osservato, la norma non fa solo riferimento ai diritti sociali, così distinguendoli dalle libertà negative, ma richiama anche i diritti civili.

Le due espressioni sembrano abbracciare due ambiti 'complementari', che si differenziano perché racchiudono in sé categorie soggettive ben diversificate tra loro<sup>101</sup>.

In particolare, se per i diritti sociali l'inquadramento dogmatico consentirebbe di farvi rientrare ipotesi quali la sanità e l'assistenza (riguardo alle quali occorrerà chiarire il limite di estensione degli stessi), per i diritti civili il discorso è ancor più complesso, essendo categoria generalmente ricondotta ai diritti di libertà, di proprietà ed anche di autonomia privata, questi ultimi non essendo ritenuti suscettibili di rientrare in un'autonoma classificazione.

In tal senso, i diritti civili indicano un gruppo eterogeneo di diritti, storicamente comprendente sì i diritti di libertà, ma anche il diritto di proprietà, i diritti di autonomia privata (ossia i diritti negoziali e processuali), con esclusione dei diritti cd. politici<sup>102</sup>.

Del resto, anche i diritti sociali non trovano una chiara definizione unitaria, così rendendo difficoltoso, come appunto sostenuto dalla dottrina più recente, individuare tratti distintivi univoci tra le due figure<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Così A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali* cit.

<sup>102</sup> In tal senso, L. FERRAIOLI, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994, 268 ss.

<sup>103</sup> Sul dibattito in ordine alla bipartizione tra diritti civili e sociali, v. contro la bipartizione: R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Rivista penale*, 14, 2000, 15 ss; M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994; G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Scritti Ottaviano*, Milano, I, 1993, 1082; a favore del mantenimento della differenziazione: G.

Nello stesso art. 117 Cost., il concetto di prestazione è riferito alla generalità dei diritti, proprio a voler evidenziare il superamento dell'impostazione liberale, secondo cui ciò che rileva è la sola astensione dalla compressione della libertà (negativa), dovendo invece essere tutelata la partecipazione dei cittadini ai benefici della vita associativa, realizzabile solo mediante la "funzione equilibratrice e moderatrice dello Stato".

In definitiva, appare ormai evidente che il concetto di libertà negativa non è più sufficiente ad evidenziare i diritti costituzionali tutelabili, essendo necessario fare riferimento anche al concetto di "libertà positiva", nell'ottica di una tutela che l'ordinamento appresta sia mediante istituti di garanzia negativa, che mediante istituti di garanzia positiva.

Il legislatore statale è tenuto, dunque, a garantire tali diritti, indipendentemente dalla loro qualificazione come civili o sociali, nei limiti dei limiti derivanti, dall'alto, dai principi comunitari e costituzionali e, dal basso, dalle risorse finanziarie, organizzative ed umane concretamente disponibili.

E' all'esito di questo inquadramento, tuttavia, che si pongono le basi per le considerazioni che seguiranno nella presente trattazione: quelle dell'ambito di estensione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Da quanto sinora osservato si evince, infatti, che al legislatore statale spetta il compito di determinare i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, nei limiti dei parametri costituzionali e comunitari e delle condizioni economico-sociali.

Tale determinazione stabilisce, quindi, la misura in cui tali livelli non possono essere alterati dalle scelte regionali, dunque la loro incomprimibilità o la loro invariabilità ad opera delle regioni e tanto più degli enti locali.

In altri termini, si può dire che il legislatore statale determina il grado di differenziazione e disuguaglianza accettabile dall'ordinamento.

Occorre, a tal proposito, osservare che l'obbligatorietà dell'intervento del legislatore non è pacifica in dottrina, tanto che non v'è chi non veda come la determinazione di tali livelli costituisca non un obbligo per il legislatore, quanto piuttosto una scelta politica, ossia una decisione non derivante da una norma

---

CORSO, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997.

precettiva di matrice costituzionale, quanto piuttosto da una valutazione di opportunità politica<sup>104</sup>.

Al contrario, vi è chi ritiene trattarsi, appunto, di un obbligo, anche se occorre di volta in volta parametrare tale obbligatorietà con il settore ove l'intervento legislativo si rende più opportuno o necessario<sup>105</sup>.

Vero è che la giurisprudenza costituzionale in particolari settori, ad esempio quello già visto attinente alle situazioni c.d. emergenziali, sembra lasciar presupporre che l'intervento dello Stato si configuri più come un obbligo che come una scelta discrezionale.

##### *5. Il contenuto essenziale dei livelli delle prestazioni*

Tanto premesso, occorre ora soffermare l'attenzione sul concetto di 'livelli essenziali delle prestazioni', prima di poter determinare quale sia l'applicazione che di tale concetto il legislatore fa nell'ambito della riforma federalista.

In linea generale, l'approccio che si suole avere in dottrina verso i livelli essenziali è di due tipi: *minimalista*, volto a mettere in luce il carattere *tecnico-amministrativo* dei LEP, ovvero *massimalista*, attento a valorizzarne la natura *politico-costituzionalista*, approccio, quest'ultimo, assolutamente dominante<sup>106</sup>.

Prima di trovare riconoscimento costituzionale nell'ambito dell'art. 117 Cost., il quale attribuisce la legislazione esclusiva allo stato in materia di 'determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale', nell'ordinamento l'istituto aveva già una sorta di propria autonoma regolamentazione.

Precedono, infatti, la riforma costituzionale del Titolo V, delle norme che richiamano i livelli di prestazione, sia con riferimento al settore sanitario, che a quello assistenziale<sup>107</sup>.

---

<sup>104</sup> Così, R. MANFRELOTTO – R. MIRANDA, *Determinazioni dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative: l'art. 117, co. II, lett. m) Cost. come <<parametro presupposto>> nel giudizio di costituzionalità*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di BETTINELLI E. e RIGANO F., Torino, 2004.

<sup>105</sup> In tal senso, G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni*, cit.

<sup>106</sup> Sul tema, v. L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria* cit., 4.

<sup>107</sup> Precisamente, si tratta dell'art. 1 del d.lgs. n. 502/1992, poi modificato dal d. lgs. 229/1999, con riferimento al settore sanitario. Con riguardo, invece, a quello assistenziale, il referente

Prima di esaminare la definizione data dal legislatore, è opportuno sottolineare che i livelli essenziali assumono sostanza e funzione “riassuntiva e connotativa” della riforma costituzionale, ossia dei nuovi rapporti che intercorrono tra i principi di unità, di uguaglianza e di differenziazione<sup>108</sup>.

Non si tratta, pertanto, di una natura limitata all’essere tali livelli un mero “parametro tecnico”: ne va evidenziata, invece, questa propria riconducibilità al sistema costituzionale in senso ampio<sup>109</sup>.

Si può, quindi, affermare che la competenza dello Stato in tema di livelli essenziali costituisce un’applicazione del principio di unità e di indivisibilità della Repubblica e di eguaglianza sostanziale di tutti i cittadini<sup>110</sup>.

Analizzando la definizione contenuta nel nostro art. 117, co. 2, lett. m), Cost., si evince chiaramente l’esigenza che l’interprete, con particolare

---

normativo è dato dagli artt. 9 e 22 della legge n. 328/2000. Tuttavia, si anticipa sin d’ora che con l’art. 46 della legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002) si è provveduto ad avvicinare la legislazione sui LIVEAS a quella del settore sanitario, prevedendo che i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale siano determinati d. P. C. M., su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze e d’intesa con la Conferenza unificata di cui all’art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281.

<sup>108</sup> Così A. D’ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, Rielaborazione della relazione al convegno su “La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale”, Pavia, 6-7 giugno 2003, in *le regioni*, 2003, fasc. 6.

<sup>109</sup> In tal senso, v. E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2001, 1103.

<sup>110</sup> Ampia è la dottrina sul tema. Si vedano, in particolare: E. BALBONI - P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006, 1014 ss.; R. BALDUZZI (cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Atti del Convegno, Genova, 24 febbraio 2003, Milano 2004; R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in G. BARBERIS - I. LAVANDA - G. RAMPA - B. SORO (a cura di), *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Soveria Mannelli, 2005, 49 ss.; M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006, 903ss; E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e uguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006, 564 ss; L. CUOCOLO, *A rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni regionali*, 2005, 63 ss.; L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano-Roma, 2005; L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro ma non troppo*, in *Giur. Cost.*, 2006, 1264 ss.; A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Diritto Pubblico*, 2005, 999 ss.; M. GIORDANO, *Sui livelli essenziali di assistenza e la competenza delle regioni e delle province ad autonomia speciale (in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 31 marzo 2006)*, in *Giustizia amministrativa*, 2006, 307 ss.; G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte Costituzionale e dell’evoluzione interpretativa*, Padova, 2007; V. MOLASCHI, *Le disuguaglianze sostenibili nella sanità*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005, 711 ss.; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*, Torino, 2008; E. PESARESI, *La determinazione dei “livelli essenziali delle prestazioni” e la materia “tutela della salute”: la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell’era del “decentramento istituzionale”*, in *Giur. Cost.*, 2006, 1733 ss.

riferimento alla giurisprudenza della Corte Costituzionale, ne specifichi e delimiti l'ambito di operatività<sup>111</sup>.

Quello che cambia, rispetto al passato, è il contesto in cui la formula va inserita, ove la competenza legislativa è in gran parte riferita alle regioni e, conseguentemente, in molte materie l'intervento dello Stato assume una connotazione prettamente 'trasversale'.

Secondo un'attenta ricostruzione, questo intervento dello Stato, collegabile al rispetto della clausola dei livelli essenziali, assumerebbe il ruolo di limite di tollerabilità al "tasso di disuguaglianza", in sostanza lasciando intendere la sussistenza di un fascio di diritti civili e sociali garantiti su tutto il territorio nazionale<sup>112</sup>.

Ne deriva che non è ammessa una ricostruzione che attribuisca una generale potestà normativa alle regioni in tema di diritti.

Passando al concetto di 'prestazione', giova rilevare come in dottrina ci si divida tra la tesi che considera tale termine sostanzialmente equivalente a quello di livello essenziale e l'orientamento secondo cui, invece, le due figure restano comunque distinte.

Riguardo a quest'ultima tesi, le prestazioni costituirebbero qualcosa di diverso dai livelli essenziali, costituendo la garanzia del rispetto dei diritti civili; i livelli essenziali, invece, non assumerebbero il ruolo di garanzia di tali diritti, ma la loro misura, la soglia minima della loro tutela<sup>113</sup>.

Il limite di tale ricostruzione consiste nel fatto che la disposizione costituzionale ex art. 117, co. 2, lett. m), andrebbe a costituire una sorta di clausola generale di tutela dei diritti, clausola enucleabile, eventualmente, sulla base di principi costituzionali diversi, qual è quello, ad esempio, contenuto nell'art. 5 Cost<sup>114</sup>.

Con riferimento alla prima posizione, invece, si sostiene che i livelli coincidono con le prestazioni, in quanto la Costituzione, disciplinando le

---

<sup>111</sup> Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano 2003, 152 ss.

<sup>112</sup> Vedi, a tal proposito, G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 22.

<sup>113</sup> Vedi in tal senso, R. MANFRELOTTO – R. MIRANDA, *Determinazioni dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative*, cit.

<sup>114</sup> Così, L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo* cit., 118 ss.

prestazioni, altro non farebbe se non disciplinare i contenuti essenziali dei diritti<sup>115</sup>.

A parere di chi scrive, quello appena evidenziato costituisce, ad ogni modo, un falso problema, poiché individuare o meno una diversa natura tra livelli essenziali e prestazioni non comporta conseguenze applicative rilevanti.

Occorre, ora, cercare di comprendere quale sia il significato del termine utilizzato dal legislatore in riferimento ai livelli delle prestazioni relative ai diritti civili e sociali, che vengono definiti come <<essenziali>>.

Il tema è un punto di passaggio molto rilevante, al fine di comprendere la connessa tematica della disponibilità delle risorse, di cui ci occuperemo in seguito, nonché, in assoluto, il valore della clausola contenuta nell'art. 117, co. 2, lett. m), nell'ambito della riforma federalista.

Giova soggiungere, inoltre, che si tratta di un problema molto discusso, non sussistendo una posizione consolidata nella dottrina e non essendosi la giurisprudenza costituzionale cimentata in un'esegesi della norma allorché le è capitato di occuparsi della materia dei livelli essenziali.

Prima di ripercorrere le varie tesi sul tappeto, pare opportuno considerare la genesi storica della formula nell'impianto della riforma costituzionale.

Ebbene, il percorso parlamentare da cui è scaturita la formulazione definitiva della norma della Costituzione è stato alquanto accidentato, sussistendo un vivace dibattito in ordine ai livelli delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>116</sup>.

Precisamente, tra le formulazioni proposte vi erano quelle dei 'livelli uniformi', dei 'livelli essenziali' e dei 'livelli minimi'.

La prima definizione, quella dei livelli uniformi, voleva garantire che la competenza esclusiva dello Stato si occupasse della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale<sup>117</sup>.

---

<sup>115</sup> Su tutti, A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni* cit., 93.

<sup>116</sup> Sul tema cfr. C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2002.

<sup>117</sup> L'espressione è utilizzata nel d. lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, in relazione ai livelli uniformi di assistenza sanitaria ed era riportata, altresì, nell'art. 58, co. 1, del testo della bozza di riforma costituzionale della Commissione D'Alema.

Per livelli minimi, invece, s'intende far riferimento, dal punto di vista semantico, ai valori ed alle dimensioni più ridotte ammissibili, riscontrabili in più ordini o campi<sup>118</sup>.

Di contro, il richiamo al termine 'essenziali', richiama, appunto, l'essenza, dunque ciò che è sostanziale, indispensabile<sup>119</sup>.

Nonostante la scelta da parte del legislatore costituzionale sia stata precisa, la dottrina non ha mancato di dividersi in ordine al significato che il termine 'essenziali' deve assumere nell'attuale assetto costituzionale.

Secondo un primo orientamento, sebbene dal punto di vista semantico sia differente, come osservato, definire un livello come essenziale o come minimo, entrambi i significati sarebbero ricompresi nella definizione legislativa<sup>120</sup>.

Precisamente, i livelli delle prestazioni attese sarebbero essenziali, relativamente alla scelta legislativa statale, ossia funzionali agli obiettivi che lo Stato persegue e frutto di una valutazione discrezionale costituzionalmente orientata, ma nello stesso tempo sarebbero da intendere come minimi in relazione alla posizione delle regioni, che non potrebbero né sindacarli, né derogarli *in pejus* (mentre, evidentemente, la derogabilità *in melius* sarà consentita).

A suffragio di tale opzione ermeneutica starebbe la considerazione secondo cui la determinazione decisa dallo Stato non è sindacabile in ordine alla misura del livello che è stata predisposta: ciò avviene in quanto, appunto, non è costituzionalmente previsto un limite minimo per il legislatore statale, che quindi può imporre anche alti livelli di prestazioni alle regioni, senza incorrere in alcun tipo di censura<sup>121</sup>.

In chiave critica, si è osservato, che, benché tale ricostruzione abbia il notevole pregio di evidenziare la diversa prospettiva di Stato e regioni nei riguardi dei livelli, rimarcando l'ampiezza dell'autonomia statale nel determinarli, essa resti poco aderente al dato letterale della disposizione

---

<sup>118</sup> Il richiamo a "prestazioni minime o livelli minimi comuni delle prestazioni" era presente, ad esempio, nelle proposte di revisione del Titolo V, avanzate dalla Commissione De Mita-Iotti.

<sup>119</sup> Sul tema L. CUOCOLO, *La tutela della salute* cit., 108.

<sup>120</sup> Si tratta della tesi sostenuta da R. MANFRELOTTO – R. MIRANDA, *Determinazioni dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative* cit., 454.

<sup>121</sup> Così, R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni* cit.

normativa, assegnando al termine ‘essenziali’ un duplice significato, in assenza di qualsivoglia indicazione interpretativa in tal senso<sup>122</sup>.

Secondo tale orientamento il significato dei termini ‘essenziale’ e ‘minimo’ è diverso, ragion per cui questa introduzione del concetto di minimalità, laddove il legislatore non l’abbia espressamente prevista, non appare corretta<sup>123</sup>.

Il concetto di essenzialità, infatti, implicherebbe una componente di soggettività, non fondandosi solo su valutazioni di tipo astratto, ma anche dovendosi riferire alle concrete condizioni della realtà locale nella quale la determinazione dei livelli dovrà essere innestata<sup>124</sup>.

In questo senso, pertanto, si suole distinguere tra contenuto minimo dei diritti, da una parte, che opera sul piano della norma, generale ed astratta, ed è pertanto soggetto al solo giudizio in via incidentale della Corte Costituzionale, allorché tale contenuto sia sotto il limite di garanzia coincidente con le disposizioni costituzionali che si assumono violate, e livello essenziale, dall’altra.

In questo secondo caso, soltanto, il richiamo all’essenzialità si configura come un limite costituito da valutazioni di opportunità economico-politica, che viene espresso comunque con una norma generale ed astratta, ma che va poi ad incidere sulla concreta situazione locale e sulla correlativa attività delle regioni e degli enti locali: ne deriva che l’essenzialità della norma statale potrà costituire oggetto di un giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale per ragioni connesse ad un eventuale conflitto di attribuzioni tra Stato e regione.

Resta, tuttavia, il problema della difficile coniugabilità della natura generale ed astratta dei livelli essenziali con la loro applicazione concreta, che la tesi appena vista non sembra armonizzare, se non trovando una soluzione valida *ex post*, nel momento solo successivo ed eventuale della tutela giurisdizionale.

Né sembra convincere, per le stesse ragioni, la tesi di chi parla di una definizione ‘bifasica’ dei livelli, stabiliti in via generale ed astratta dal titolare del potere normativo, ossia lo Stato, ed affiancata da una valutazione relativa al

---

<sup>122</sup> In tal senso, N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità* cit. 132.

<sup>123</sup> In tal senso, v. M. LUCIANI, *La tutela costituzionale dei livelli di assistenza*, in AA. VV., *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 12 marzo 2002, in [www.autonomielocali.it](http://www.autonomielocali.it).

<sup>124</sup> Vedi L. CUOCOLO, *La tutela della salute* cit., 113 ss.

singolo caso, che spetterebbe al giudice; tesi che, peraltro, sembra riferire l'essenzialità al diritto, piuttosto che al livello, contrariamente a quanto invece prescrive la norma<sup>125</sup>.

Vi è, d'altra parte, chi considera il livello essenziale diverso anche dalle prestazioni, dato che la norma parla di *livelli essenziali* e non di *prestazioni essenziali*; con la conseguenza per cui solo i livelli dovrebbero essere individuati dallo Stato, mentre l'individuazione delle prestazioni spetterebbe alle regioni<sup>126</sup>.

Tuttavia, tale ricostruzione si scontra con la *ratio* della norma, che risulterebbe frustrata, in quanto l'ampio spazio operativo lasciato alle regioni rischierebbe di vanificare le esigenze di unitarietà ed uguaglianza che la norma vuole tutelare<sup>127</sup>.

Né convince tale soluzione, secondo cui livelli e prestazioni vanno considerati separatamente, in modo da garantire maggiori margini di flessibilità all'intervento dello Stato, che tuttavia agirebbe secondo una logica procedimentale di coinvolgimento delle autonomie.

Questa tesi non appare corretta perché se il centro della norma, il suo obiettivo ultimo, è quello di tutelare i cittadini, allora non potrà esserci differenza tra livelli e prestazioni, attenendo entrambi a 'definire il livello concreto di protezione di una situazione giuridica soggettiva'<sup>128</sup>.

Secondo altra tesi, preferibile, invece, la nozione di essenzialità andrebbe interpretata in senso restrittivo, nel senso di ricavare dalla definizione normativa un significato sostanzialmente coincidente con quella di livello minimo<sup>129</sup>.

D'altra parte, occorre sottolineare come la stessa Corte Costituzionale, nelle occasioni in cui si è occupata di questioni connesse al contenuto essenziale dei diritti, sembri optare per un uso promiscuo delle due accezioni<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> Si tratta della tesi di B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI – G. DI GASPARE, *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002, 106.

<sup>126</sup> Così, N. DIRINDIN, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie e sociali*, intervento al seminario in *I livelli essenziali di assistenza* cit. e M. OLIVETTI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G.C. DE MARTIN – G. BERTI (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003, 146.

<sup>127</sup> L. CUOCOLO, *La tutela della salute*, cit. 108.

<sup>128</sup> In questo senso, condiviso da chi scrive, A. D'ALOIA, *Diritti e stato autonomistico* cit. 120.

<sup>129</sup> È la tesi di G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali* cit., 36.

<sup>130</sup> Si fa riferimento, in particolare, alle decisioni di: Corte Cost. n. 307/1990, che ha ritenuto violativa del contenuto minimo del diritto alla salute la norma che non prevedeva l'indennizzo

L'essenzialità è, si è detto in precedenza, da riferire al livello e non al diritto: ciò significa che non appare corretto considerare il livello essenziale come fosse un richiamo di un qualsivoglia referente costituzionale.

I principi costituzionali che hanno a che fare con la formula normativa li abbiamo visti: essi sono l'uguaglianza, l'unità e indivisibilità della Repubblica, la leale collaborazione.

Ciò non significa, tuttavia, che la norma possa assurgere ad ampio contenitore, capace di contenere ogni altro diritto presente nella Carta costituzionale, consentendo di sanzionare ogni determinazione statale ed ogni attività regionale che non realizzi ogni singolo diritto tutelato dal testo fondamentale.

A parere di chi scrive, infatti, ben diverso è imporre allo Stato di rispettare tutti i principi costituzionali nel determinare i livelli delle prestazioni mediante la norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), con la fondamentale conseguenza per cui non sarebbe ammessa una comparazione tra principi costituzionali, rispetto a descrivere una competenza dello Stato, che pur dovrà essere esercitata nel rispetto dei principi che sorreggono l'ordinamento giuridico.

In altri termini, l'eventuale determinazione dello Stato che violi i principi costituzionali sarà sanzionabile, in via principale, se lesiva della competenza delle regioni, o in via incidentale, se adottata in violazione di altri principi costituzionali prevalenti, indipendentemente dall'istituto dell'essenzialità del termine.

L'atto determinativo dello Stato consiste, infatti, in una valutazione politico-economica, che può derivare da una comparazione tra valori costituzionali diversi e che può condurre indifferentemente ad un esito che tenti di conciliare opposti principi o che sia frutto della prevalenza di una norma costituzionale su un'altra, senza che possa rilevarsi alcuna violazione del sistema costituzionale<sup>131</sup>.

---

per i danni prodotti dalla vaccinazione obbligatoria; così Corte Cost. n. 470/1990, sugli indennizzi insufficienti per l'espropriazione della proprietà privata; ancora, Corte Cost. n. 102/1975, sulla mancata esclusione della punibilità nel caso in cui chi ha agito versasse in stato di bisogno.

<sup>131</sup> Considerazioni analoghe sono rinvenibili in G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali* cit., 32.

Per fare un esempio, in tema di salute, la norma costituzionale garantisce ‘cure gratuite agli indigenti’.

Ebbene, è intuitivo che nel caso di prestazione salva-vita tale intervento da parte della regione debba attuarsi in ogni caso, e sarebbe violativa della Costituzione una determinazione che non considerasse essenziale la misura di tale prestazione.

Tuttavia, non tutte le cure possono essere garantite ai bisognosi: non certamente, ad esempio, gli interventi di mera vanità, non necessari ad un concreto miglioramento delle condizioni di salute.

Ma altrettanto potrebbe dirsi per quegli interventi che effettivamente sarebbero migliorativi delle condizioni di salute, ma che non sono indispensabili, in un momento in cui lo Stato decidesse di far prevalere l’interesse economico nazionale: si pensi, ad esempio, alle prestazioni dovute per le cure dentali.

In quest’ultimo caso, dunque, la determinazione del livello essenziale delle prestazioni che escludesse un intervento del genere non sarebbe pronunciata in violazione dell’art. 32 Cost., poiché a seguito di un bilanciamento tra valori costituzionali, si tratterebbe, comunque, di una soluzione compatibile con il sistema.

Per tutte queste valutazioni, si ritiene di condividere quell’autorevole dottrina che ritiene rilevante, ai fini della giustificazione della scelta legislativa rivolta all’utilizzo del termine ‘essenziali’ con riferimento ai livelli, la tematica della disponibilità delle risorse<sup>132</sup>.

Non è più utilizzato, infatti, il termine ‘minimi’, in quanto esso farebbe riferimento a degli standard quantitativi previamente determinati, che non terrebbero conto, al contrario di quanto avviene ragionando in termini di essenzialità, per i livelli, appunto, essenziali, che tendono a verificare le concrete ed effettive necessità da soddisfare.

Una volta determinata la natura dell’istituto dei livelli essenziali delle prestazioni, occorre, allora, verificare la loro effettiva attuabilità nel nostro ordinamento, tenuto conto anche dell’attuale crisi economica e finanziaria, in

---

<sup>132</sup> Vedi L. CUOCOLO, *La tutela della salute* cit., 108.

modo da poter trarre delle conclusioni sul loro atteggiarsi nella materia della riforma federalista.

## 6. LEA e LIVEAS

### 6.1 I livelli essenziali nell'ambito sanitario

Un primo richiamo ai livelli essenziali in ambito sanitario è rinvenibile nella stessa legge n. 833 del 1978, istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale, ove si definiscono i livelli essenziali di assistenza come livelli delle prestazioni sanitarie che devono essere 'garantite a tutti i cittadini'<sup>133</sup>.

Solo negli anni '90 inizia a farsi viva l'idea di un necessario collegamento tra livelli essenziali e spesa sanitaria che vada sottolineato anche a livello legislativo, non potendo essere erogate tutte le prestazioni sanitarie indifferentemente, ma solo quelle necessarie, tenuto conto delle risorse disponibili.

Si comprende, pertanto, come una soluzione del genere richieda un esame dettagliato delle prestazioni suscettibili di essere eseguite mediante l'utilizzo della spesa sanitaria, con la conseguenza che la legge n. 412 del 1991 contiene una delega al Governo, così come la successiva legge n. 438 del 1992, che comporta una sostanziale delegificazione dei livelli di assistenza sanitaria da assicurare in condizioni di uniformità su tutto il territorio nazionale.

Tuttavia, il provvedimento di attuazione governativo, ossia il DPR 24 dicembre 1992, è stato annullato in sede di giudizio dinanzi alla Corte Costituzionale, poiché non spettava allo Stato definire direttamente i livelli uniformi di assistenza, senza una previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano<sup>134</sup>.

Risale ad un successivo DPR, del 23 luglio 1998, la realizzazione di un piano sanitario, ove i livelli essenziali di assistenza erano suddivisi in tre aree di assistenza sanitaria, ossia quella dell'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e lavoro, dell'assistenza distrettuale e dell'assistenza ospedaliera.

---

<sup>133</sup> Della ricostruzione storica sui livelli essenziali in ambito sanitario si sono occupati, tra gli altri: C. BOTTARI, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991; N. DIRINDIN, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *Sanità pubblica*, 2000; E. JORIO, *Diritto sanitario*, Milano, 2005; A. PARULLI, *Lineamenti di legislazione sanitaria*, Rimini, 1987.

<sup>134</sup> Si tratta della decisione della Corte costituzionale n. 116 del 1994.

Questa tripartizione è stata poi mantenuta e sviluppata dalla successiva ‘riforma *ter*’ del SSN, attuata con d. lgs. n. 229 del 1999, sulla razionalizzazione del Servizio Sanitario Nazionale<sup>135</sup>.

L’aspetto più rilevante di tale intervento legislativo sta nel fatto che viene ad essere stabilito un criterio, basato sulle evidenze scientifiche, in virtù del quale rientrano nei LEA solo le prestazioni che comportano un effettivo beneficio in termini di salute, a livello individuale o collettivo, relativamente a specifiche patologie predeterminate a livello legislativo.

Tale predeterminazione, per vero, deriva da una serie di criteri stabiliti dalla legge statale, da applicare, poi, da parte dell’amministrazione locale al caso di specie: in particolare, si tratta dei criteri delle necessità assistenziali, dell’efficacia ed appropriatezza ed infine dell’economicità.

Già da questa legislazione si può evincere l’importanza rivestita dal principio di economicità, che regola l’esercizio delle prestazioni sanitarie in quanto possibili, in relazione alle risorse disponibili<sup>136</sup>.

Contestualmente alla legge costituzionale n. 3 del 2001, viene, poi, concluso l’accordo Stato-Regioni dell’8 agosto 2001, con il quale si stabilisce che la definizione dei LEA debba avvenire con un altro accordo successivo, che a sua volta sarà recepito da un successivo provvedimento normativo.

Tuttavia, tale tecnica non è sembrata immune da censure di costituzionalità, poiché l’efficacia dell’accordo tra Stato e regioni sarebbe dipeso da un successivo intervento dello Stato.

Di conseguenza, con il decreto legge n. 347 del 2001 si è stabilito che la determinazione dei LEA avvenga con apposito D.P.C.M., su proposta del Ministero della Salute, di concerto con il Ministero dell’Economia e delle Finanze e d’intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

Dalla conferenza Stato-Regioni del 22 novembre 2001 è, dunque, scaturito il D.P.C.M. 29 novembre 2001, che ha provveduto a dare un’elencazione esaustiva delle tipologie di LEA, soluzione poi avallata dalla Corte Costituzionale n. 88 del 2003, che ha sottolineato come il coinvolgimento

---

<sup>135</sup> Sulla riforma, cfr. F. ROVERSI MONACO, *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, 2000.

<sup>136</sup> Si veda A.A. CONTI, *Medicina basata sulle evidenze, linee guida assistenziali, valutazione del contesto e degli out come: una cura al servizio dell’uomo*, in N. FALCITELLI – M. TRABUCCHI – F. VANARA, *Rapporto sanità 2000 – il cittadino e il futuro del servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2002, 244 ss.

delle regioni e delle province autonome nella determinazione dei livelli essenziali di assistenza consenta di ritenere legittima la procedura adottata dal legislatore, che risulta in armonia anche con l'intervenuta riforma del Titolo V.

Anche la giurisprudenza amministrativa si è conformata a tale giudizio, soggiungendo che la piena applicabilità dei LEA nel nostro ordinamento è assicurata dalla legge 27 dicembre 2002 (legge finanziaria per l'anno 2003), la quale ha confermato i livelli essenziali di assistenza, norma che assume, peraltro, valore retroattivo<sup>137</sup>.

Precisamente, con il richiamato D.P.C.M. del 2001 sono stati previsti cinque allegati dedicati alla definizione dei LEA.

Nell'allegato n. 1 vengono individuate le prestazioni comprese nei livelli di assistenza sanitaria, prevedendo, altresì, tre sotto-livelli di assistenza, costituiti dai livelli assistenziali concernenti la prevenzione, l'ospedale ed il territorio.

L'allegato n. 2, invece, comprende tre elenchi, concernenti, rispettivamente, le prestazioni escluse dai LEA, quelle incluse a determinate condizioni, nonché, infine, quelle incluse nei LEA, ma erogate in regime di assistenza inappropriato.

Le prime due liste sono anche denominate come 'liste negative', mentre la terza comprende livelli di assistenza erogati mediante prestazioni inopportune e, dunque, migliorabili.

Con riferimento all'allegato n. 3, esso prevede indicazioni particolari per l'applicazione dei livelli di assistenza ospedaliera, farmaceutica, specialistica e di integrazione sociosanitaria, nonché indicazioni per l'assistenza sanitaria nelle isole e nelle comunità isolate ed anche indicatori di livello ospedaliero.

L'allegato n. 4 contiene, invece, le linee guida relative al ruolo delle regioni in materia di LEA, con particolare riferimento al riequilibrio, anche economico, tra i livelli di assistenza, tenendo conto delle esigenze di appropriatezza e di economicità.

Infine, l'allegato n. 5 sottolinea, sulla base di quanto precedentemente stabilito dall'accordo tra Stato e regioni del 14 febbraio 2001, in sede di Conferenza Stato-Regioni, che la prestazione sanitaria deve essere erogata entro

---

<sup>137</sup> Si tratta delle decisioni del Tar del Lazio, n. 6252 del 23 maggio 2002 e del Consiglio di Stato, n. 398 del 2004.

termini adeguati, poiché l'erogazione tempestiva costituisce <<elemento strutturale dei livelli essenziali di assistenza>>.

Con un nuovo decreto, il D.P.C.M. 28 novembre 2003, vengono apportati dei correttivi al precedente atto normativo, tra i quali, in particolare, quello attinente alle prestazioni rientranti tra quelle escluse dai LEA, alle quali vengono aggiunte le certificazioni mediche, comprese le prestazioni diagnostiche necessarie per il loro rilascio, non rispondenti a fini di tutela della salute collettiva, anche quando richieste da disposizioni di legge, con esclusione delle:

- 1) certificazioni richieste dalle istituzioni scolastiche ai fini della pratica sportiva non agonistica nell'ambito scolastico;
- 2) certificazioni di idoneità di minori e disabili alla pratica sportiva agonistica nelle società dilettantistiche;
- 3) certificazioni di idoneità all'affidamento e all'adozione di minori;
- 4) certificazioni di idoneità al servizio civile.

Nell'aprile 2008 vengono determinati i nuovi LEA, a seguito dell'Intesa Stato-Regioni del 5 ottobre 2006 "Patto sulla salute" ed alla Legge 296 del 27 dicembre 2006.

Con esse i Lea sono stati ridefiniti mediante l'emanazione del D.P.C.M. del 23 aprile 2008, che sostituisce integralmente il Decreto del 2001.

Il nuovo Decreto ha revisionato le prestazioni, arrivando a un totale di oltre 5700 tipologie di prestazioni e servizi per la prevenzione, la cura e la riabilitazione ed ha previsto tre nuovi livelli essenziali di assistenza:

- a) prevenzione collettiva e sanità pubblica;
- b) assistenza distrettuale;
- c) assistenza ospedaliera<sup>138</sup>.

Tuttavia, a seguito dei rilievi della Corte dei Conti relativi alla copertura finanziaria per alcune prestazioni aggiuntive del D.P.C.M. del 2008, questo non ha in pratica trovato mai attuazione, essendo stato revocato dopo pochi mesi da parte del Governo.

Per completare il quadro normativo, va dato conto, altresì, dell'art. 1, comma 169, della legge 30 dicembre 2004 (legge finanziaria per il 2005), che ha

---

<sup>138</sup> Art. 1 del D.P.C.M. DEL 28 aprile 2008.

previsto che con regolamento adottato ai sensi dell'art. 17, co. 3, della legge 400/1988, siano <<fissati gli standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi di cui ai livelli essenziali di assistenza>>.

Secondo tale normativa, gli standard devono essere definiti coerentemente con le risorse programmate per il servizio sanitario nazionale ed in modo che l'erogazione delle relative prestazioni sia garantita a livello uniforme su tutto il territorio della Repubblica<sup>139</sup>.

Riguardo, infine, al rapporto tra LEA ed assetto organizzativo, giova notare come la Corte costituzionale abbia avallato il ricorso da parte della legge finanziaria per il 2005 a <<standard qualitativi, strutturali, tecnologici, di processo e possibilmente di esito, e quantitativi>>, che assumono la funzione di <<integrazioni e specificazioni sul versante attuativo dei LEA>><sup>140</sup>.

### 6.2 Altre applicazioni dei LEP: i LIVEAS

Passando all'esame del settore dell'assistenza sociale, i livelli essenziali assumono comunemente la denominazione di LIVEAS, ossia livelli essenziali in materia sociale<sup>141</sup>.

La differenza fondamentale tra tale figura e quella costituita dai livelli essenziali di assistenza sta nell'assenza di una specifica previsione normativa che disciplini l'istituto in questione, che non risultando, dunque, positivizzato nell'ambito del diritto vigente, non è tantomeno qualificabile in maniera univoca sia con riferimento agli aspetti formali, sia a quelli contenutistici.

Da ciò deriva, da una parte, che non è possibile rinvenire nell'ordinamento la fissazione di *standard* prestazionali omogenei nel territorio nazionale, che abbiamo visto, invece, essere assai rilevanti nella ricostruzione dei LEA, dall'altra, un'eterogeneità di fondo riguardo alle tipologie di livelli essenziali che la dottrina suole ricondurre alla categoria in questione.

---

<sup>139</sup> Si veda F.M. LAZZARO, *Il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza nel quadro della riforma tributaria*, in R. BALDUZZI, *La sanità italiana tra i livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, 2004.

<sup>140</sup> Così Corte Cost., sent. n. 134 del 2006.

<sup>141</sup> Sul tema, cfr., in particolare, G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali* cit.; E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006; V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali* cit.; F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali* cit.

Con riguardo alla prima osservazione, la mancanza di una predisposizione di *standard* unitari nel territorio consente da subito di osservare che prima dell'entrata in vigore dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost. veniva a mancare quell'unitarietà applicativa dei livelli essenziali di assistenza, capace di garantire la tutela dell'interesse nazionale anche nell'ambito delle realtà locali.

Con riferimento, invece, alla seconda differenziazione, si suole comunque distinguere, in generale, nell'ambito dei LIVEAS, diritti individuali a prestazioni, livelli minimi di copertura, diversificate tipologie di offerta, nonché, infine, standard di prestazione o di qualità<sup>142</sup>.

Nel nostro ordinamento, la prima normativa a cui fare riferimento in materia è costituita dalla legge n. 449/1997, che all'art. 59, comma 45, ha previsto che il fondo nazionale per le politiche sociali persegue 'la promozione di interventi per la realizzazione di standard essenziali ed uniformi di prestazioni sociali su tutto il territorio dello Stato concernenti i diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, la condizione degli anziani, l'integrazione e l'autonomia dei portatori d'handicap, il sostegno alle famiglie, la prevenzione e il trattamento delle tossicodipendenze, l'inserimento e l'integrazione dei cittadini stranieri'.

Successivamente, con l'articolo 129, comma 1, lett. c) del d. lgs. 112/1998, è stata assegnata alla competenza statale la determinazione degli standard dei servizi sociali, considerati essenziali in funzione di livelli adeguati delle condizioni di vita.

Una svolta significativa si ha, però, con la legge n. 328 del 2000, che ha introdotto quello che è stato felicemente definito in dottrina come una concezione del *welfare* che assume una visione dei servizi sociali di tipo universalistico<sup>143</sup>.

In altri termini, con tale provvedimento si sancisce il dovere della pubblica amministrazione di rimuovere le situazioni di bisogno e difficoltà della

---

<sup>142</sup> Su questa suddivisione si vedano C. GORI, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, nn. 15-17, 2003, nonché C. SARACENO, *I livelli essenziali di assistenza nell'assetto federale italiano*, in [www.reforme.it/federalismo/contributo\\_Chicara\\_Saraceno.pdf](http://www.reforme.it/federalismo/contributo_Chicara_Saraceno.pdf).

<sup>143</sup> Su tutti, cfr. E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007.

persona umana, così garantendo l'esercizio dei propri diritti soggettivi in uno al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>144</sup>.

L'inquadramento dei livelli essenziali di assistenza si configura, dunque, in questo sistema di *welfare*, come una serie di tipi di prestazione, più che come meri livelli di copertura da garantire: ciò sembra dovuto alla già indicata varietà di prestazioni riconducibili allo schema dei LIVEAS, la quale fa sì che l'attenzione del legislatore si concentri sulla dato qualitativo dell'intervento pubblico necessario a soddisfare il bisogno della collettività, piuttosto che sul dato quantitativo dell'intervento stesso.

L'erogazione di tali prestazioni viene condizionata ai limiti delle risorse del fondo nazionale per le politiche sociali, tenuto conto delle risorse ordinarie già destinate dagli enti locali alla spesa sociale<sup>145</sup>.

L'art. 18 della stessa legge 328/00 prevede, inoltre, che sia il Piano nazionale a definire le caratteristiche ed i requisiti delle prestazioni inerenti ai livelli essenziali.

Tale piano va adottato con deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del ministro della solidarietà sociale, sentiti i ministri interessati e previa intesa con la Conferenza unificata, nonché previo parere degli enti e delle associazioni di promozione sociale<sup>146</sup>.

Non viene effettuata, tuttavia, a differenza di quanto avviene per la sanità, una valutazione dei bisogni completa, mancando una condivisa definizione di standard per tale tipo di interventi di ordine sociale.

Ciò sembra dovuto al fatto che in Italia l'attenzione per le politiche sociali si è sviluppata relativamente tardi ed inoltre, in questo momento storico, deve fare i conti con la crisi economica ed i conseguenti vincoli di finanza pubblica<sup>147</sup>.

---

<sup>144</sup> Cfr. G. MAGISTRALI, *Il futuro delle politiche sociali. Prospettive e nodi critici della legge 328/2000*, Milano, 2003.

<sup>145</sup> Si veda l'art. 22 della legge n. 328 del 2000.

<sup>146</sup> Sulla normativa inerente il piano nazionale ed i piani regionali, cfr. M. MASSA, *Commento agli articoli della legge: piano nazionale e piani regionali degli interventi e servizi sociali*, in BALBONI E. – BARONI B. – MATTIONI A. – PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007.

<sup>147</sup> Sul tema si veda già V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, 1997.

Soprattutto, si è felicemente osservato che proprio in virtù di tali vincoli finanziari, nonché della frammentazione dei sistemi di *welfare* nelle varie realtà locali, sarebbe stato comunque difficile prevedere standard a prestazioni puntuali, altrimenti andandosi incontro ad una “soglia di omogeneità insostenibile”<sup>148</sup>.

A seguito dell'intervenuta riforma costituzionale del Titolo V, il legislatore ha dovuto innovare la disciplina in tema di LIVEAS, in modo da garantire la compatibilità del nuovo assetto costituzionale con le modalità di soddisfacimento dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>149</sup>.

Ciò è avvenuto, tuttavia, nonostante la legislazione in commento prevedesse, almeno relativamente ai livelli essenziali, un'intesa con le regioni che garantisse il rispetto del principio di sussidiarietà.

Afferma, infatti, lo stesso art. 18 della legge n. 328/2000, che <<Le regioni, nell'esercizio delle funzioni conferite dagli articoli 131 e 132 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, e dalla presente legge, in relazione alle indicazioni del Piano nazionale di cui al comma 3 del presente articolo, entro centoventi giorni dall'adozione del Piano stesso adottano nell'ambito delle risorse disponibili, ai sensi dell'articolo 4, attraverso forme di intesa con i comuni interessati ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, e successive modificazioni, il piano regionale degli interventi e dei servizi sociali, provvedendo in particolare all'integrazione socio-sanitaria in coerenza con gli obiettivi del piano sanitario regionale, nonché al coordinamento con le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e del lavoro>>.

L'aspetto maggiormente incompatibile con la nuova disciplina del testo fondamentale riguardava, allora, la mancanza di una determinazione precisa dei livelli individuati mediante la legge 328/2000; non altrettanto può dirsi riguardo all'asserito mancato rispetto del principio di sussidiarietà, che connoterebbe in senso ampio l'intervento riformatore, posto che la definizione dei livelli era affidata in via principale al centro e solo in via secondaria alle regioni<sup>150</sup>.

---

<sup>148</sup> F. PIZZOLATO, *La procedura di determinazione dei livelli* cit., 8.

<sup>149</sup> Sul tema si vedano: E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003; R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna 2005; T. GROPPI, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e auto applicazione*, in T. GROPPI - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003.

<sup>150</sup> Così E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali* cit.

Pertanto, con la legge finanziaria per il 2003 (legge n. 289/2002) si è provveduto ad avvicinare la legislazione sui LIVEAS a quella del settore sanitario, prevedendo che i livelli essenziali delle prestazioni da garantire su tutto il territorio nazionale siano determinati con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997 n. 281<sup>151</sup>.

Giova osservare come non vi sia più, nella determinazione dei livelli essenziali, il riferimento al piano nazionale e regionale, né ad alcun parere di soggetti del c.d. terzo settore, in evidente contraddizione rispetto all'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale.

Ciò che invece viene stabilito dalla nuova normativa concerne, in particolare, la gestione delle risorse finanziarie, costituendo un limite alla determinazione dei livelli le risorse ripartibili del Fondo nazionale per le politiche sociali, che dipendono dalle risorse ordinarie destinate alla spesa sociale dalle regioni e dagli enti locali e sempre nel rispetto delle compatibilità finanziarie definite per l'intero sistema di finanza pubblica dal Documento di programmazione economico-finanziaria.

Tuttavia, la mancata adozione di DPCM di determinazione dei livelli essenziali nella materia assistenziale e sociale fa sì che restino vigenti le determinazioni, pur indefinite e criticate dalla dottrina e dalla giurisprudenza, contenute nella legge quadro.

Ciò ha comportato l'apertura di un dibattito in ordine all'obbligatorietà ovvero alla facoltatività dell'intervento normativo statale in tema di LEA.

Mentre chi sostiene la tesi della facoltatività sembra optare per un'interpretazione decisiva da parte della Corte Costituzionale nella determinazione dei LIVEAS, nel caso in cui lo Stato non intervenga puntualmente, la dottrina maggioritaria richiede l'obbligatorietà dell'intervento<sup>152</sup>.

---

<sup>151</sup> Così l'art. 54 della l. 282/2002.

<sup>152</sup> Così G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali* cit., 52 ss.; in senso contrario, a favore della facoltatività, cfr. L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 2003, 70 ss.

In questo senso, infatti, si afferma, che tale necessità di determinare puntualmente con legge statale i livelli essenziali in tema di assistenza sociale derivi dall'attuazione dell'art. 117 Cost. in combinato disposto con gli artt. 2 e 3 Cost., nonché con l'art. 38 della stessa Carta fondamentale.

Sul dibattito potrebbe incidere in maniera anche rilevante il recente intervento normativo, costituito dal decreto legge n. 95 del 2012 (sulla 'spending review'), che ha definito le funzioni fondamentali dei comuni, sulla scorta dell'art. 117, lett. m) Cost.

Ciò in quanto, a parere di chi scrive, alla mancata individuazione per i livelli essenziali di assistenza dei costi standard, al contrario di quanto avvenuto per la materia della sanità, i comuni potrebbero ovviare valorizzando la previsione di queste funzioni fondamentali, che godono della copertura costituzionale prevista dall'art. 117, lett. m), in modo da destinarvi le adeguate risorse finanziarie<sup>153</sup>.

#### *7. Il contenuto essenziale dei diritti costituzionali*

Quanto osservato nei paragrafi precedenti in ordine alla necessità che l'essenzialità sia riferita al livello e non al diritto consente di svolgere delle precisazioni sulla problematica del contenuto essenziale dei diritti costituzionali, prima di indagare il problema del rapporto tra livelli essenziali e risorse disponibili.

Ebbene, parte della dottrina asserisce che la nozione di 'contenuto minimo essenziale' dei diritti fondamentali viene a costituire un limite alla discrezionalità del legislatore, il quale nel determinare le modalità di esercizio di una determinata prestazione, inevitabilmente opera un bilanciamento fra diritti<sup>154</sup>.

---

<sup>153</sup> Da ultimo, si segnala in tema di LIVEAS, la decisione della Corte Cost. n. 296 del 2012, ove la Corte, aldilà della soluzione del caso di specie, richiama la sua precedente giurisprudenza sulla natura ed i requisiti dei LEP, affermando che la norma che li prevede deve individuare <<standard strutturali e qualitativi di prestazioni che, concernendo il soddisfacimento di diritti civili e sociali, devono essere garantiti, con carattere di generalità, a tutti gli aventi diritto>>.

<sup>154</sup> Cfr. R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992; G. SCACCIA, *Gli "strumenti" della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000.

Spetta, dunque, al legislatore statale il compito di individuare, delimitare e conformare i diritti individuali in rapporto alle esigenze sociali, tenendo presenti le altre situazioni soggettive costituzionalmente garantite<sup>155</sup>.

La nozione di contenuto minimo essenziale è, pertanto, intesa da questo orientamento come una ‘misura minima essenziale’ (con ciò confermando l’impostazione dianzi descritta, che vede i due termini utilizzabili in modo pressoché indifferenziato) di un diritto, non sacrificabile di fronte ad alcun principio in sede di valutazione politica, salve circostanze del tutto eccezionali<sup>156</sup>.

Come visto in precedenza, non si ritiene di concordare con tale indirizzo laddove esso collega la ricerca del contenuto minimo essenziale al diritto piuttosto che alla prestazione, tanto che poi chi sostiene tale tesi è indotto ad affermare che il contenuto essenziale minimo dei diritti costituzionalmente garantiti rappresenta una nozione di notevole indeterminatezza e che occorrerebbe far riferimento ad una pluralità di contenuti essenziali di ciascun diritto in relazione ai possibili bilanciamenti effettuabili.

Tuttavia, questa tesi, pur se non condivisibile, ha comunque il merito di individuare, nell’ambito dei diritti costituzionali, delle situazioni ed interessi differenti, che possono ricevere un grado di tutela diverso, anche in relazione alle altre situazioni soggettive parimenti garantite.

In altri termini, pur cambiando il presupposto, ossia la riferibilità del carattere dell’essenzialità al diritto, anziché alla prestazione, resta ferma la considerazione inerente i limiti dell’attività del legislatore ordinario, che non può determinare livelli di prestazioni in contrasto con principi fondamentali della Costituzione, nonché la considerazione secondo cui, in presenza di più situazioni giuridiche soggettive parimenti tutelate a livello costituzionale, occorre effettuare una valutazione bilanciata, eventualmente sindacabile in sede di giudizio costituzionale.

---

<sup>155</sup> Per un *excursus* giurisprudenziale sul tema, v. Corte Cost., sent. n. 27/1998, in *Giur. Cost.*, 1998, 134, con nota di O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, 1170 ss.; Corte Cost., sent. n. 185/1998, in *Giur. Cost.*, 1998, 1510, con nota di L. PRINCIPATO, *La immediata precettività dei diritti sociali ed il “contenuto minimo del diritto fondamentale alla salute”*, 3865 ss: in entrambe le decisioni la Corte afferma che è necessario che sia garantita la misura minima essenziale di protezione, al di sotto della quale si determinerebbe la violazione di diritti.

<sup>156</sup> Così G. ROSSI – A. BENEDETTI, *La competenza statale esclusiva in materia di livelli essenziali cit.*, 32.

Ne deriva che un diritto qual è quello alla salute, che si scompone in un fascio di interessi, soltanto alcuni dei quali assurgono al rango di situazioni giuridiche soggettive pienamente tutelabili, comporterà una diversa tipologia di tutela.

Esemplificando, il singolo non troverà protezione giuridica in ordine a tutti gli atti inerenti la localizzazione di un ospedale, quand'anche dovessero risultare lesivi della propria sfera soggettiva, ma avrà diritto alle cure da parte dell'ospedale stesso, se possiede i requisiti di reddito.

Il legislatore, in definitiva, nello scegliere i livelli essenziali delle prestazioni, deve effettuare una previa valutazione e selezione di interessi da tutelare, interessi che restano indisponibili per il legislatore regionale, il quale potrà soltanto dare un contenuto ulteriore agli stessi, ma senza derogare ai limiti imposti dalla legge statale se non con interventi migliorativi, che ne estendano la portata, non certo che la riducano.

### **CAPITOLO III**

#### ***Gli aspetti finanziari: i concetti di spese LEP, costi standard e perequazione***

##### *1. Le categorie finanziariamente rilevanti della riforma*

L'impianto essenziale della riforma va suddiviso, a parere di chi scrive, in tre categorie di base, sulle quali soffermare analiticamente le nostre considerazioni: si tratta, precisamente, delle spese per i livelli essenziali delle prestazioni, dei costi e fabbisogni standard, nonché, *last but not least*, del sistema perequativo.

Questi tre aspetti, su cui inevitabilmente il legislatore ha inciso con i decreti legislativi che sono stati recentemente emanati, sono tra loro strettamente compenetrati, poiché, come si vedrà in maniera più dettagliata, il criterio base della riforma, ossia il riferimento al costo standard, si applica attualmente alle sole spese destinate a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni: nel caso in cui le entrate non fossero sufficienti a garantire il corretto svolgimento delle attività connesse a tale tipo di prestazioni, ecco allora che soccorre l'istituto della perequazione, il quale si propone, in linea di prima approssimazione, una distribuzione equa delle risorse su tutto il territorio nazionale.

Occorre, allora, procedere alla ricostruzione dei singoli istituti richiamati, per poi poter trarre delle conclusioni sull'assetto globale della riforma e sulle maggiori problematiche che questa possa evidenziare.

Cominciando dalle spese per i livelli essenziali delle prestazioni, altrimenti definite spese LEP, le quali si distinguono dalle spese diverse, volte al soddisfacimento di prestazioni non essenziali, definite spese non LEP, esse sono richiamate dall'art. 8, co. 2, legge 42/2009.

Precisamente, la norma, che si occupa dei principi e criteri direttivi inerenti le modalità di esercizio delle competenze legislative ed i mezzi di finanziamento, distingue tra spese riconducibili al vincolo dell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione e spese non riconducibili a tale vincolo, oltre a quelle finanziate con i contributi speciali e con i cofinanziamenti nazionali disciplinati dalla stessa legge delega all'art. 16, che richiama le cd. spese ulteriori, connesse all'attuazione dell'art. 119, co. 5, Cost.

Riguardo alle spese LEP, nettamente di maggior interesse, posto che, come si vedrà, contemplano pure le spese per la sanità, che costituiscono

indubbiamente la maggiore voce di costo delle autonomie territoriali, si può già da ora accennare al punto di collegamento con gli altri due istituti, in precedenza richiamati, dei costi standard e della perequazione.

Quanto ai costi e fabbisogni standard, va da sé che la stessa legge delega afferma all'art. 2, co. 2, lett. m) che il criterio ad essi collegato andrà applicato alle spese LEP, in luogo dell'abbandonato criterio della spesa storica.

Quanto alla perequazione, come accennato, essa è destinata a subentrare laddove il sistema delle entrate mediante tributi non risulti sufficiente a garantire il finanziamento del normale esercizio delle funzioni regionali e degli enti locali, giusta il disposto dell'art. 119, co. 4, Cost.<sup>157</sup>.

## 2. *Le spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni*

Una volta inquadrati sia la collocazione dell'istituto delle spese LEP nella legge delega che il rapporto sistematico con gli istituti ad esso collegati, conviene approfondire la natura di tali spese.

Soccorre, in tal senso, l'art. 8, co. 3 della legge 42/2009, il quale fa rientrare in tali spese quelle destinate alla sanità, all'assistenza e, per quanto riguarda l'istruzione, le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative attribuite alle regioni dalle norme vigenti.

Si ritiene che tale norma non sia derogabile *in pejus* dal Governo, nel senso che l'elenco potrà essere ampliato, ma non ridimensionato.

Tale conclusione sembrerebbe evincersi dal secondo comma dell'art. 20 della stessa legge delega, a tenore del quale è la legge statale che disciplina la determinazione dei livelli essenziali di assistenza e dei livelli essenziali delle prestazioni.

Soggiunge il legislatore che, <<fino a loro nuova determinazione in virtù della legge statale si considerano i livelli essenziali di assistenza e i livelli essenziali delle prestazioni già fissati in base alla legislazione statale>>.

La norma sembra prestarsi a molteplici interpretazioni.

Autorevole dottrina ha interpretato la disposizione nel senso che il divieto di *reformatio in pejus* riguarderebbe soltanto la successiva attività del legislatore delegato, ossia del Governo, potendo, al contrario, il legislatore

---

<sup>157</sup> T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 12 ss.

ordinario, intervenire liberamente e modificare la legge preesistente, anche se legge delega, per il principio per cui *lex posterior derogat priori*<sup>158</sup>.

Ciò sulla base del dato normativo, consistente nel richiamo che il citato art. 20 fa della 'legge statale' come unico atto normativo in grado di modificare la legislazione ordinaria precedente.

Non sarebbe ammissibile obiettare, a tal proposito, che la legge delega costituisca una sorta di legge rinforzata, in quanto norma strettamente connessa all'attuazione dell'art. 119 Cost., oltre che norma che detta i principi della disciplina del federalismo fiscale, così che qualsiasi atto legislativo di pari grado non possa in ogni caso modificarla: con la conseguenza, dunque, che il legislatore ordinario potrebbe, sia mediante legge che con decretazione delegata, soltanto aggiungere materie rientranti nei LEP, senza incidere negativamente sulle disposizioni positive della legge delega.

Tale soluzione non appare corretta, considerando che lo spazio per una legge rinforzata sarebbe evidentemente troppo ampio se connesso a tutte le disposizioni della legge delega, dovendo riservarsi tale qualificazione alle sole disposizioni normative direttamente attuative della Costituzione (come ad es. l'istituzione del fondo perequativo, previsto dall'art. 119, co. 3, Cost., richiamato dall'art. 9 della legge delega e la cui esistenza non potrebbe essere obliterata da un successivo intervento del legislatore ordinario).

Soprattutto, è sufficiente osservare che la legge delega, in quanto, appunto, delega, detta principi e criteri direttivi a cui il decreto legislativo deve adeguarsi; con la conseguenza che non è in virtù dell'istituto della riserva di legge, ma del normale rapporto tra legge delega e decreto delegato che si risolve l'eventuale antinomia tra le diverse disposizioni.

Riguardo all'individuazione delle spese non LEP, invece, essa deve avvenire per esclusione, con l'unica eccezione riguardante il 'trasporto pubblico locale', per il quale le relative spese, pur considerabili non LEP, sono state sottoposte dal legislatore all'art. 8, co. 1, lett. c) della legge 42/2009, ad una disciplina specifica.

Occorre, allora, svolgere delle brevi considerazioni in ordine a tale eccezione.

---

<sup>158</sup> In tal senso, cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 13.

E' infatti il Governo che deve definire le <<modalità per cui per la spesa per il trasporto pubblico locale nella determinazione dell'ammontare del finanziamento, si tiene conto della fornitura di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale, nonché dei costi *standard*>>.

Sembrerebbe, dunque, leggendo la delega, che queste ultime spese siano da non considerare tra quelle attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni e purtuttavia soggiacciono alla stessa disciplina.

Tale conclusione appare, però, del tutto sconfessata dalla lettura del citato decreto legislativo n. 68 del 2011, a detta del quale il 'trasporto pubblico locale' rientra pienamente tra le materie attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, così come la 'sanità', l' 'assistenza' e l' 'istruzione'<sup>159</sup>.

Il legislatore delegato, dunque, nel pieno rispetto della delega, interpretata secondo le coordinate dianzi chiarite, ha operato una modificazione ampliativa delle materie considerabili attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, con la conseguente attribuibilità alle relative spese della natura di spese LEP.

Il richiamato intervento normativo, tuttavia, non può non suscitare dubbi.

Nel silenzio della dottrina sul punto, a parere di chi scrive il legislatore delegato ha ottenuto un risultato perfettamente lecito mediante un'operazione concettualmente errata.

Con maggior impegno esplicativo, si vuole sostenere che la legge delega, nel prevedere sia che per il trasporto pubblico locale si tiene conto della diffusione sul territorio nazionale di un livello adeguato del servizio, sia che trovi applicazione il costo standard, parifica sostanzialmente la disciplina delle spese LEP a quelle per il trasporto pubblico locale.

Ciò non vuol dire, tuttavia, che la natura dei diversi tipi di spese sia la stessa: in altri termini, ciò non significa che il carattere di essenzialità delle prestazioni da garantire mediante le relative spese sia propria anche di quelle attinenti al trasporto pubblico locale.

Invece, il legislatore delegato qualifica il trasporto pubblico locale come materia rientrante tra quelle per cui è necessario garantire i livelli essenziali delle prestazioni, facendo peraltro rinvio all'art. 8, co. 1, lett. a), numero 1),

---

<sup>159</sup> Cfr. l'art. 14 del d. lgs. 68/2011.

della legge 42/2009 e quindi direttamente richiamando l'art. 117 della Cost., lett. m), anche per le spese per il trasporto pubblico locale.

Lo stesso risultato sarebbe stato a nostro avviso raggiunto, disciplinando tali spese separatamente da quelle LEP, garantendo in tal modo un livello comunque adeguato del servizio su tutto il territorio ed applicando altresì il criterio del costo standard.

Occorre notare, in ogni caso, che non tutte le spese concernenti il trasporto rientrano tra quelle definite come attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni, previste dall'art. 8, comma 1, lettera a), numero 1), della legge delega n. 42.

Come sancito dall'art. 14 del D. Lgs. n. 68 del 2011, infatti, costituiscono tali spese solo quelle inerenti il trasporto pubblico, ma inquadrabili come spese di investimento in conto capitale, restando escluse, invece, le spese relative alla gestione dei servizi di trasporto stesso.

Si potrebbe porre, a tal proposito, un problema di rispetto della legge delega (art. 8) da parte di questa norma, poiché nell'ambito di tale legge viene disciplinata a parte la spesa relativa al trasporto pubblico locale, nella determinazione dell'ammontare del cui fabbisogno è prescritto che si tenga conto di un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale nonché dei costi standard<sup>160</sup>.

### *3. La 'ratio' della disciplina sui LEP*

Prima di introdurre la descrizione del sistema dei costi e dei fabbisogni standard, occorre ancora chiarire sui LEP la *ratio* ispiratrice della legge di delega.

In definitiva, come sottolineato da attenta dottrina, la legge n. 42 del 2009 assume una duplice prospettiva in ordine alla valutazione dei LEP: la prima, concerne la richiamata piena garanzia di perequazione finanziaria delle spese LEP rispetto alle spese per altre funzioni delle regioni e degli altri enti territoriali; la seconda, di cui ci occuperemo nel paragrafo successivo, consiste nel vincolo della garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni al loro

---

<sup>160</sup> V. M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", *i diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza*, Trapani, 8-9 giugno 2012, 4.

fabbisogno standard (da verificare) ed il costo di dette prestazioni al costo standard<sup>161</sup>.

#### *4. Costi e fabbisogni standard*

Il punto di passaggio dalle spese LEP ai costi standard può essere individuato nell'art. 8, co. 1, lett. b) della legge delega, il quale prescrive che le spese riconducibili ai LEP siano <<determinate nel rispetto dei costi standard associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale in piena collaborazione con le Regioni e gli enti locali, da erogare in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale>>.

E' quindi dai livelli essenziali delle prestazioni che occorre partire per la determinazione dei fabbisogni standard: è un punto di snodo, per così dire, obbligato<sup>162</sup>.

Chiarito il collegamento tra le due diverse figure, risulta ora opportuno definire il concetto di costo e fabbisogno standard, nonché inquadrarne la portata nell'ambito della riforma ed infine valutarne i profili applicativi, anche in relazione ai punti d'attrito con alcuni principi di rango costituzionale.

Per la definizione soccorre innanzitutto la stessa legge delega, che all'art. 2, comma 2, lett. f), definisce il costo ed il fabbisogno standard <<quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione>>.

E' stato osservato che i costi standard, rappresentano ordinariamente l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio, ovvero di un bene, nella condizione di migliore efficienza utilità.

Con ciò volendo chiarire che tali costi fondano, pertanto, il nuovo modello economico di riferimento sul quale impernare il finanziamento

---

<sup>161</sup> A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, ne *Il federalismo fiscale*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), Roma, 2009, 122.

<sup>162</sup> E. CORALI, "*Federalismo fiscale*" cit., 219.

integrale dell'attività pubblica volta all'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale, istruzione).

In definitiva, essi riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni essenziali, ossia il costo delle stesse nei relativi territori e, di conseguenza, le risorse all'ente destinate, da definirsi in rapporto al loro fabbisogno standard<sup>163</sup>.

Il decreto legislativo n. 68 del 2011 ha stabilito un meccanismo di calcolo di tali costi e fabbisogni standard che andrà visto in maniera dettagliata.

Dapprima, tuttavia, appare opportuno sottolineare come il criterio del costo standard risulti centrale nello scopo riformatore del legislatore, il quale prevede l'abbandono del criterio della spesa storica ed il contestuale passaggio ai sistemi del fabbisogno standard per le spese LEP ed alla capacità fiscale per le spese attinenti alle altre funzioni.

Senza entrare ancora nel dettaglio, per comprendere il passaggio dal criterio della spesa storica a quello del costo standard, basti pensare al fatto che col primo metodo regioni ed enti locali sono finanziati in ragione dei costi sostenuti negli anni precedenti, aumentati di una percentuale che tenga in considerazione il deprezzamento monetario.

Tale soluzione, per vero, ha prodotto risultati negativi nel lungo periodo, poiché da una parte incentiva ad un uso inefficiente delle risorse pubbliche, mentre dall'altra, nonostante una diversa distribuzione delle risorse stesse, in proporzione ai rispettivi bisogni, nella sua pregressa applicazione non ha prodotto un miglioramento qualitativo delle prestazioni nei territori, specie del Sud, che ne hanno maggiormente usufruito<sup>164</sup>.

E' proprio la volontà di ovviare a tali inconvenienti che ha fatto sì che la legge delega preveda due nuovi criteri di perequazione finanziaria: per le spese delle regioni riferibili alle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e per le spese degli enti locali derivanti dall'esercizio delle funzioni fondamentali, il finanziamento proverrà integralmente in ragione del fabbisogno standard; per tutte le altre spese, invece, sarà commisurato alla capacità fiscale per abitante.

---

<sup>163</sup> E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale* cit., 11.

<sup>164</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale* cit., 75 ss.

Andando ora a scrutare più da vicino il funzionamento di questo nuovo meccanismo basato sul costo standard, il punto di avvio è dato dalla constatazione che detto costo standard è riferibile ad una determinata prestazione (sanitaria, assistenziale, etc.) resa dalle regioni ordinarie e che tali regioni verranno finanziate in ragione del fabbisogno standard determinato dallo Stato, indipendentemente dal costo effettivo della prestazione, che potrà essere inferiore o superiore.

Se ne deduce la netta differenza con il pregresso criterio della spesa storica, ove vi era perfetta coincidenza tra livello di finanziamento della prestazione e costo effettivo della stessa, con tutte le implicazioni che ne conseguivano, come in precedenza ricordato.

Secondo attenta dottrina, tale <<rivoluzione si basa sul principio per cui, salvo condizioni del tutto peculiari, la spesa per una medesima prestazione non possa essere diversa in ragione della localizzazione territoriale>><sup>165</sup>.

Tale spesa, una volta riconosciuta dallo Stato, o meglio dall'autorità governativa, corrisponde a quanto spetta a ciascuna autonomia territoriale in relazione ad una determinata prestazione prodotta nel suo territorio: in sostanza al fabbisogno standard per essa prevista.

Tale fabbisogno è a sua volta costituito, quindi, dal livello delle prestazioni offerte in un determinato territorio (ad es. numero degli asili nido), nonché dal costo standard di ciascuna prestazione.

Mentre la fissazione del livello delle prestazioni dipende, com'è ovvio, da scelte di politica sociale, la determinazione del costo standard, pur essendo strettamente connessa a scelte politiche, deve essere commisurata alla sostenibilità reale di tali previsioni.

Queste scelte politiche, a loro volta, sono riconducibili allo Stato, in base alla norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), Cost., anche se nei fatti la legge delega le rimette interamente al Governo, senza la fissazione di principi di ordine generale, profilo non poco criticato in dottrina.

Così come lo stesso sistema di determinazione del finanziamento del fabbisogno presenta elementi di notevole criticità, poiché il nostro è l'unico modello di federalismo fiscale ove non c'è alcuna relazione tra le competenze

---

<sup>165</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale* cit., 78.

attribuite (che dovrebbero orientare l'autonomia finanziaria dell'ente territoriale) ed il fabbisogno: il nesso è, invece, come visto tra le spese, riferite ai livelli essenziali delle prestazioni e le risorse<sup>166</sup>.

Anche in relazione all'altro criterio, quello della capacità fiscale, applicabile alle spese non LEP, per il quale il finanziamento delle funzioni avverrà non in ragione del costo effettivamente sostenuto, ma secondo la ricchezza propria di ciascun territorio (eventualmente per mezzo del fondo perequativo in favore delle regioni più povere), la legge delega non prevede la misura dell'intervento finalizzato a ridurre le differenze tra regioni più e meno ricche, delegando interamente al Governo il perseguimento di tale delicato obiettivo.

Per tale tipo di spese la perequazione avrà natura parziale, poiché essa non è finalizzata ad eliminare le differenze tra la capacità fiscale calcolata come media nazionale e quella del singolo ente, ma soltanto a ridurle<sup>167</sup>.

In definitiva, il sistema a regime della perequazione delle risorse a livello regionale risulta delineato in modo abbastanza chiaro e coerente: un meccanismo di perequazione integrale e verticale commisurato alla differenza tra fabbisogni di spesa e capacità fiscale per le più importanti categorie di spesa, ossia quelle che andranno misurate in termini di livelli essenziali; una perequazione orizzontale e parziale, riferita esclusivamente alla capacità fiscale, per le altre spese.

E' stato, peraltro, di recente approvato dal governo in prima lettura e portato all'esame della conferenza Stato-Regioni lo schema di DPCM che definisce i criteri per l'individuazione del gruppo di 5 regioni nel cui ambito scegliere le 3 regioni *benchmark*, come previsto dal decreto n. 68 del 2011 (art. 27, c. 5).

##### *5. Il procedimento di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard*

Con riferimento al complesso procedimento di formazione dei costi e fabbisogni standard, la base normativa può rinvenirsi nell'art. 8, co. 1, lett. g), della legge delega.

---

<sup>166</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale* cit., 80.

<sup>167</sup> E. LONGOBARDI, *La riforma del sistema di perequazione delle risorse degli enti territoriali: lo stato dell'arte*, in *Astrid*, 7.

In base a tale disposizione, infatti, il governo dovrà fissare le aliquote dei tributi propri derivati, destinati al finanziamento delle spese LEP, ‘al livello minimo assoluto’, sufficiente ad assicurare il ‘pieno’ finanziamento del fabbisogno corrispondente ai livelli ‘essenziali’ delle prestazioni.

Per arrivare a determinare le aliquote al livello minimo assoluto, l’esecutivo dovrà assumere come parametro il finanziamento dei servizi connessi ai LEP in una sola Regione, ossia quella da considerarsi la più virtuosa tra tutte.

In dottrina, si suole individuare tale regione come quella cd. *benchmark*, tale da finanziare tutte le spese fondamentali senza correre il rischio di dissesto finanziario<sup>168</sup>.

La legge delega, tuttavia, nulla dice riguardo ai criteri in base ai quali selezionare tale ente<sup>169</sup>.

Si paventava da più parti, pertanto, il timore che il Governo potesse seguire una linea di individuazione di tale Regione senza un costruttivo confronto con le regioni e con gli enti locali, considerando l’importanza che tale scelta riveste per l’interesse nazionale.

Inoltre, altro aspetto su cui regnava la più assoluta incertezza era costituito dalla scelta del legislatore delegato in ordine alla regione da individuare come parametro per definire i costi standard.

La legge, infatti, prevede che per definire la spesa si applichi il costo standard, ma non dice quale: potrebbe essere il più basso, ovverossia quello della Regione più efficiente, ma potrebbe essere anche quello medio<sup>170</sup>.

Tuttavia, si è in contrario osservato che se il costo standard fosse il risultato di una media dei costi sostenuti nelle diverse regioni per la produzione di un servizio, in primo luogo non ne deriverebbe necessariamente che il valore ottenuto sia rappresentativo di un servizio prodotto attraverso una gestione efficiente, in quanto i costi da cui risulterebbe potrebbero essere determinati da

---

<sup>168</sup> Sul punto, v. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale* cit., 14.

<sup>169</sup> In realtà, il *Benchmark*, ossia l’indice di riferimento a cui ancorare i valori di base dei costi standard, si fonda su pesi che non sono frutto di un’analisi scientificamente ineccepibile, né su dati certi, ma piuttosto su una negoziazione fra Regioni, fondata sia sulla spesa storica che sul finanziamento storico.

<sup>170</sup> V. O. CARABINI, *Risparmi per tutta Italia con il federalismo fiscale*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com).

svariate ragioni, quali un costo basso per una scelta politica degli amministratori di non implementare una funzione, o in virtù della sussistenza di uno scarso fabbisogno.

In secondo luogo, un costo alto potrebbe essere determinato non soltanto da una gestione inefficiente, ma anche da particolari condizioni sociali ed economiche del territorio, come, ad esempio, la struttura demografica della Liguria, caratterizzata da una forte presenza di anziani, che impatta fortemente sulla spesa sanitaria regionale<sup>171</sup>.

Altra soluzione proposta in dottrina, allora, è stata quella di tenere conto di questa inevitabile diversificazione dei costi delle varie funzioni in ciascun ente, diversificazione determinata o da differenze strutturali dei territori ovvero da differenze nella loro composizione demografica.

Con lo scopo di assicurare una copertura finanziaria integrale e soddisfacente delle funzioni si è previsto, allora, il calcolo del costo standard della funzione, non con riferimento all'ente più efficiente, ma per ogni ente territoriale<sup>172</sup>.

Si è soggiunto, in tal senso, che comunque i vincoli tecnici che rendono particolarmente complessa la determinazione del costo standard potrebbero determinare, nel caso in cui la ponderazione avvenisse in ambito territoriale, una persistenza della situazione attuale di estrema differenziazione fra le regioni appartenenti alle diverse aree del Paese<sup>173</sup>.

La soluzione adottata dal legislatore delegato è contenuta negli artt. 25 ss. del decreto legislativo n. 68 del 2011.

In realtà, il legislatore delegato è intervenuto soltanto con riguardo ai costi e fabbisogni standard del settore sanitario, i quali dovrebbero entrare a regime entro l'anno 2013.

Viene fatto riferimento, all'art. 27 del citato decreto, alle cinque regioni, che lo Stato dovrà indicare, le quali abbiano conseguito i risultati economici migliori nella garanzia dei livelli essenziali di assistenza sanitaria.

---

<sup>171</sup> In questo senso, D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali* cit.

<sup>172</sup> Così F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost., 8 aprile 2009*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>173</sup> A. TARDIOLA, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *Astrid*, 212-213.

A tale indicazione dovrà provvedere il Ministro della Salute, su indicazione di un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale indicherà solo regioni che si trovino in una situazione di 'equilibrio economico', ossia che garantiscano l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza mediante l'utilizzo delle risorse ordinarie stabilite dalla legislazione nazionale.

Dopo tale indicazione, ne resteranno soltanto tre, che assumeranno il ruolo di regioni di riferimento: una, la migliore tra quelle anzidette; le altre due, sulla base della scelta operata dalla Conferenza Stato-Regioni.

I valori di costo di questi tre enti rappresenteranno il parametro per la determinazione del fabbisogno delle altre regioni e della distribuzione delle risorse destinate a finanziare la spesa sanitaria (art. 27, co. 4-5).

In particolare, così come disposto dall'art. 26 del decreto in oggetto, il fabbisogno nazionale standard sarà determinato tramite intesa tra Stato e regioni <<in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria>>.

I valori standard saranno utilizzati come criteri di distribuzione tra le regioni delle risorse corrispondenti complessivamente al fabbisogno nazionale.

Volendo schematizzare, si avrà un procedimento basato sulle seguenti fasi:

a) si calcoleranno i costi medi *pro capite* per le prestazioni sanitarie nelle regioni di riferimento;

b) per ciascuna Regione del territorio nazionale si moltiplicheranno questi costi medi *pro capite* per la popolazione (pesata per classi di età);

c) si effettuerà la somma dei valori di fabbisogno standard di ciascuna Regione, ottenendo il fabbisogno standard globale;

d) si procederà a calcolare per ciascuna Regione il relativo valore del fabbisogno standard in percentuale a quello totale;

e) la percentuale così ricavata sarà applicata al fabbisogno sanitario nazionale per determinare le risorse da assegnare a ciascuna Regione.

Alla luce di tale ricostruzione, non v'è chi non veda come i criteri per l'individuazione delle regioni da utilizzare come *benchmark* diano luogo a diversi dubbi interpretativi ed a considerazioni consequenziali.

Con il citato decreto legislativo 68/2011 viene superato il vincolo per cui le regioni di riferimento avrebbero dovuto necessariamente presentare un bilancio in pareggio, optando, invece, per un'intesa con la Conferenza Stato-Regioni sulla base di criteri di qualità, appropriatezza ed efficienza.

Questo cambiamento sta probabilmente a significare che si vuole scongiurare il rischio che una Regione, per rientrare tra quelle virtuose, tagli le risorse all'assistenza in modo da chiudere il bilancio in equilibrio.

Invece, l'ampliamento del numero delle regioni a cinque, almeno per ciò che concerne l'iniziale proposta governativa, dà adito a maggiori dubbi in ordine all'opportunità dell'intervento.

A ben vedere, infatti, vi è il rischio che la ricerca di un compromesso stimoli l'attività politica delle rappresentanze degli enti interessati a scapito dell'efficienza, che invece dovrebbe essere l'obiettivo da raggiungere per la regione che aspira al ruolo di *benchmark*.

Inoltre, l'ampliamento del numero delle regioni considerate non fa altro che avvicinare il parametro standard a quello della media nazionale, in sostanza, di conseguenza, innovando poco rispetto al sistema attuale<sup>174</sup>.

Altra criticità che emerge da siffatto sistema consiste nel non aver previsto un periodo di transizione (diversa è la previsione di un periodo di entrata in vigore della riforma) che sarebbe necessario per ottenere un trapasso graduale dal sistema della spesa storica a quello dei costi standard.

Ciò in quanto così facendo ci si espone al pericolo di trasferire la scelta delle regioni modello esclusivamente nella contrattazione politica, anziché valutare i canoni di efficienza ed appropriatezza.

Il che comporterebbe l'accrescersi di una conflittualità tra le regioni in ambito politico, in luogo dell'obiettivo riformatore, consistente invece nel perseguimento di vantaggi reciproci nel settore economico.

Inoltre, non v'è chi non veda come l'inclusione <<in ogni caso di una regione del nord, una del centro ed una del sud, oltre ad almeno una realtà di piccola dimensione geografica, a prescindere dallo stato dei rispettivi conti, così come previsto dall'art. 27 del decreto n. 68 del 2011, sembra contraddire lo

---

<sup>174</sup> V. M. BORDIGNON e N. DIRINDIN, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

spirito che permea tutto il decreto, che ha come obiettivo principale quello di stimolare l'efficienza>><sup>175</sup>.

Invece, la rappresentatività delle regioni limitata dall'appartenenza geografica comporta una riduzione degli stimoli all'efficienza che il *benchmarking* è chiamato a realizzare.

Infatti, tanto più le caratteristiche richieste si avvicinano a quelle esistenti e notoriamente prese a riferimento, tanto più il livello *standard* (ossia ottimale, in condizioni di efficienza) delle prestazioni si avvicina alla media nazionale.

Anche la decisione di rendere note le regioni che saranno prese come riferimento (si parla di Lombardia, Toscana e Basilicata) è d'ostacolo ad una soluzione efficiente.

#### *6. Prime criticità attorno ai costi standard*

Delineato il procedimento di formazione dei costi e fabbisogni standard (almeno per quanto finora messo per iscritto dal legislatore, anche delegato), con particolare riferimento all'individuazione delle regioni di riferimento, occorre a questo punto anticipare il problema centrale dei costi standard, sul quale si rimanda inevitabilmente a quanto detto in sede di commento dei LEA, la principale categoria dei LEP, da intendersi come 'livelli essenziali di assistenza'.

Tale questione involge la presunta contrarietà del sistema delineato dalla riforma, in particolare dall'art. 8, co. 1, legge 42/2009, con l'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione.

In base a tale ultima disposizione, infatti, i livelli essenziali delle prestazioni, concernenti diritti civili e sociali, devono essere garantiti uniformemente su tutto il territorio della Repubblica.

Invece, il funzionamento del federalismo fiscale, così come impostato nella legge delega e nei successivi decreti attuativi, sembra non garantire la copertura delle spese nell'ipotesi di insufficienza delle risorse atte a garantire il

---

<sup>175</sup> In termini, A. VILLA, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2011, 938.

mantenimento dei livelli essenziali, nemmeno ricorrendo alla fiscalità aggiuntiva<sup>176</sup>.

### *6.1 Dal patto di stabilità ai piani di rientro: riflessi sulla determinazione dei costi standard*

Negli ultimi anni ed a maggior ragione nel periodo più recente, vi è stata una moltiplicazione degli atti normativi volti ad assicurare la stabilità finanziaria del sistema ed in particolare a fronteggiare la crisi economica in atto.

Tra gli strumenti adottati dal legislatore, di cui occorre dare conto nell'esame dell'assetto che sta prendendo forma con la riforma federalista, possono annoverarsi il patto di stabilità interno ed i cd. piani di rientro.

Quanto al patto di stabilità interno, esso nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (che prevede che il rapporto tra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e P.I.L. sia inferiore al 3% e che il rapporto tra il debito pubblico delle amministrazioni pubbliche ed il P.I.L. sia convergente verso il 60%).

L'obiettivo primario delle regole fiscali che sono alla base del Patto di stabilità interno è, dunque, il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali).

Dal 1999 ad oggi, la definizione delle regole del patto di stabilità interno avviene durante la predisposizione ed approvazione della manovra di finanza pubblica, mediante la quale si analizzano le previsioni sull'andamento della finanza pubblica e si decide l'entità e la tipologia delle misure correttive da porre in atto per l'anno successivo.

Analizzando la disciplina del Patto di stabilità interno, ai nostri fini interessa evidenziare le previsioni contenute negli artt. 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012), che ha recepito le novità legislative introdotte con le manovre estive del Governo Monti, contenute nel D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e nel D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148.

---

<sup>176</sup> In tal senso, E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale* cit., 24.

Sulla disciplina ha influito, altresì, la decretazione d'urgenza, intervenuta con il cd. Decreto "salva Italia", del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 214 del 2011, con il Decreto "milleproroghe" 2012, del 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla legge 14 del 2012, nonché con il Decreto "cresci Italia", del 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

Giova delineare i tratti salienti della disciplina, in modo da comprendere i parametri entro cui le autonomie locali devono muoversi nell'ambito della gestione delle proprie risorse finanziarie.

Quanto ai soggetti a cui si applicano i principi del Patto, questi sono costituiti solo dalle province e dai comuni con più di 5.000 abitanti.

La determinazione della popolazione di riferimento si effettua in base al criterio previsto dall'art. 156 del Tuel, che fa riferimento alla popolazione residente alla fine del penultimo anno precedente a quello di riferimento, in base ai dati Istat.

Vanno assoggettate al Patto anche le società *in house*, affidatarie dirette di servizi pubblici locali o strumentali.

A partire dal 2013 è prevista l'estensione dei vincoli del patto ad una platea più ampia di enti, quali:

- i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti, ai sensi dell'articolo 31, comma 1, della legge n. 183/2011;
- le aziende speciali e le istituzioni, ai sensi dell'articolo 25, comma 2, del D.L. 24 gennaio 2012, n. 1, ad eccezione di quelle che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, culturali e delle farmacie;
- gli enti locali commissariati per fenomeni di infiltrazione di tipo mafioso, ai sensi dell'articolo 1, comma 436, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, finora sostanzialmente esclusi dalla disciplina, in quanto per essi l'applicazione del patto era rinviata a partire dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

Dal 2014 saranno assoggettate alle regole del patto anche le unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti, in applicazione dell'art. 16, co. 1, del D.L. 13 agosto 2011, n. 138, secondo le regole previste per i comuni aventi corrispondente popolazione.

Gli enti locali istituiti a decorrere dall'anno 2009 saranno soggetti alle regole del Patto soltanto dal terzo anno successivo a quello della loro istituzione,

mentre quelli commissariati *ex art. 143 del Tuel* dall'anno successivo a quello della rielezione degli organi istituzionali.

La regola principale del Patto è quella della competenza mista, che considera la competenza (impegni ed accertamenti) per le entrate e le spese correnti e la cassa (riscossioni e pagamenti) per le entrate e le spese in conto capitale.

I parametri di valutazione sono quattro e precisamente: il rispetto del Patto; il rapporto tra entrate correnti rimosse ed accertate; l'autonomia finanziaria, intesa come rapporto tra entrate proprie ed entrate correnti; l'equilibrio di parte corrente, espresso dal rapporto tra entrate correnti e spese correnti.

Vi sono, poi, altri cinque parametri, la cui attuazione è differita al 2013: essi sono costituiti dall'incidenza della spesa del personale, dal tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, dal contrasto all'evasione fiscale, dalle dismissioni societarie e, soprattutto, dalla convergenza tra la spesa storica ed i fabbisogni standard.

Si rileva, pertanto, almeno in questo aspetto, una coerenza con i principi della legge delega n. 42 del 2009, laddove essa impone il passaggio dal sistema della spesa storica a quello dei costi standard, responsabilizzando le autonomie locali che avranno a disposizione risorse finanziarie sulla base dell'entrata a regime del criterio del fabbisogno standard.

Da evidenziarsi, ancora, che in base all'art. 20 del D.L. 98/2011 gli enti che risulteranno collocati nella classe più virtuosa non concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Con tale meccanismo, dunque, si va a caricare sugli enti non virtuosi il peso degli sconti riservati ai virtuosi, "fermo l'obiettivo del comparto", come afferma lo stesso art. 20.

Tuttavia, a favore di tali enti non virtuosi, la legge 183/2011 ha stabilito una clausola di salvaguardia, che fissa un livello massimo che gli obiettivi non possono superare.

Rileva ancora sottolineare che tra le voci escluse dal patto, che quindi non rientrano nel saldo finanziario, rientrano anche quelle spese connesse al federalismo c.d. demaniale, previsto dal decreto legislativo n. 85 del 2010, riguardanti i beni trasferiti sulla base dello stesso decreto, nei limiti dell'importo

corrispondente alle spese già sostenute dallo Stato per la gestione e la manutenzione dei beni stessi<sup>177</sup>.

Meritano, ancora, un cenno le sanzioni e gli incentivi previsti.

Quanto alle prime, il D. Lgs. 149 del 2011 (c.d. ‘premi e sanzioni’) prevede come misure sanzionatorie: la riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio o perequativo; il tetto agli impegni di spesa corrente, che non possono superare l’importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell’ultimo triennio; il divieto di ricorrere all’indebitamento per le spese di investimento; il divieto di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo; alle riduzioni delle indennità degli amministratori del 30%.

Vengono introdotte, altresì, delle sanzioni pecuniarie a carico degli amministratori e dei responsabili del servizio economico-finanziario che hanno posto in essere atti elusivi, che si configurano ogniqualvolta vengano attuati comportamenti che, pur formalmente legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica<sup>178</sup>.

Riguardo agli incentivi, la richiamata legge 183/2011 prevede delle riduzioni di obiettivi annuali degli enti soggetti al Patto, così come già previsto dall’art. 1, comma 122, della legge n. 220/2010.

È onere degli enti locali predisporre un apposito prospetto economico, da allegare al bilancio di previsione, che contenga le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del Patto.

Il bilancio di previsione deve essere approvato iscrivendo le previsioni di entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrata e di spesa in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni dei crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il Patto.

Ai fini della verifica del rispetto degli obiettivi che caratterizzano il Patto, occorrerà che sia trasmessa una certificazione del saldo finanziario in

---

<sup>177</sup> Art. 31, comma 15, della legge 183 del 2011. Appare evidente la *ratio* di evitare che tali dismissioni possano incidere sulla valutazione connessa al Patto di stabilità.

<sup>178</sup> Si veda, in tal senso, la circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 5 del 2012. Il provvedimento è importante perché costituisce applicazione di un principio più ampio dell’ordinamento, che investe trasversalmente le varie branche del diritto, ossia quello dell’abuso del diritto, su cui si segnalano i provvedimenti giurisdizionali più rilevanti: Cassazione n. 20106 del 2009 (‘caso Renault’), Adunanza Plenaria n. 3 del 2011, Consiglio di Stato n. 616 del 2012 (sul c.d. ‘abuso del processo’).

termini di competenza mista conseguito, sottoscritta dal rappresentante legale, dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione economico-finanziaria, secondo un prospetto e con le modalità definiti dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

La disciplina finora descritta non è quella definitiva, posto che l'art. 28, comma *11-ter*, del D.L. 201/2011 ha previsto che «Al fine di potenziare il coordinamento della finanza pubblica è avviata la ridefinizione delle regole del Patto»<sup>179</sup>.

Infatti, la legge di stabilità per l'anno 2013 (Legge n. 228 del 2012) ha modificato la disciplina del patto di stabilità interno per il 2013-2016, lasciandone, tuttavia, inalterata la struttura di base<sup>180</sup>.

Tra le modifiche più rilevanti apportate da tale legge vi è, innanzitutto, il mutamento della base di calcolo dell'obiettivo del patto di stabilità interno, che deve essere calcolato sulla spesa media corrente del 2007-2009, anziché su quella del 2006-2008.

Inoltre, vengono introdotti due nuovi indicatori per calcolare gli enti virtuosi, ossia il valore delle rendite catastali ed il numero degli occupati.

Questi due valori si aggiungono ai seguenti, la cui valutazione ponderata comporta la qualificazione di enti virtuosi, determinata con decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza Stato città ed autonomie locali:

1. a decorrere dal 2014 prioritaria considerazione della convergenza tra spesa storica e costi e fabbisogni standard;

2. rispetto del Patto di Stabilità Interno;

3. a decorrere dal 2014, incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente dell'Ente in relazione al numero dei dipendenti in rapporto alla popolazione residente, alle funzioni svolte anche attraverso esternalizzazioni nonché all'ampiezza del territorio; la valutazione del predetto parametro tiene conto del suo valore all'inizio della legislatura o consiliatura e delle sue variazioni nel corso delle stesse;

---

<sup>179</sup> Per un commento completo sul Patto di stabilità interno, cfr. M. BARBERO, *La disciplina del Patto di stabilità interno*, ne *La finanza locale*, 2, 2012, 8 ss.

<sup>180</sup> Per una sintesi delle novità della legge di stabilità 2013, cfr. IFEL (Fondazione ANCI), *Legge di stabilità 2013 – Nota di lettura delle norme di rilevanza finanziaria e fiscale*, in [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it).

4. autonomia finanziaria;
5. equilibrio di parte corrente;
6. a decorrere dal 2014, tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale per gli Enti locali;
7. a decorrere dal 2014, effettiva partecipazione degli Enti locali all'azione di contrasto all'evasione fiscale;
8. rapporto tra le entrate di parte corrente riscosse e accertate;
9. a decorrere dal 2014, operazione di dismissione di partecipazioni societarie nel rispetto della normativa vigente.

Infine, per i comuni con popolazione compresa tra 1.001 e 5.000 abitanti per il 2013, è prevista una percentuale per il calcolo del contributo alla manovra attraverso il patto di stabilità interno minore rispetto a quella applicata dagli altri comuni, con conseguente riduzione per tali enti del patto di stabilità di circa 180 milioni di euro.

Ciò detto sul piano di stabilità interno, occorre ora esaminare la disciplina dei c.d. 'piani di rientro', in modo da completare il quadro sulla disponibilità delle risorse finanziarie delle autonomie territoriali da destinare ai livelli essenziali di assistenza.

Con la legge finanziaria 30 dicembre 2004, n. 311, è stata prevista la possibilità di stipulare accordi con i ministri della salute e dell'economia e delle finanze da parte di quelle regioni che presentassero situazioni di squilibrio economico-finanziario, nonché, per quanto più ci interessa, di mancato mantenimento dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza.

Con tale accordo vengono individuati gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, in modo da garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

In particolare, a tale accordo si accompagna un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale, denominato, appunto, piano di rientro.

Esso costituisce condizione necessaria per la riattribuzione alla singola regione del finanziamento spettante, che dipende dalla corretta attuazione del programma operativo previsto nel piano.

L'operatività dei piani di rientro è sancita dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che ha definito il modello di accordo, improntato alle specifiche criticità delle singole regioni.

In base a tale intesa, Stato e regioni si impegnano reciprocamente a garantire il rispetto del principio della uniforme erogazione dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficienza, coerentemente con le risorse programmate dal Servizio Sanitario Nazionale.

Precisamente, tra gli obiettivi dell'intesa vi sono il monitoraggio del mantenimento dei LEA, attraverso il sistema nazionale degli indicatori, la razionalizzazione dell'offerta ospedaliera e la garanzia di adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semiresidenziale extra-ospedaliera.

Con precipuo riferimento all'integrazione socio-sanitaria nelle politiche regionali, occorre sottolineare come l'attuale situazione prenda le mosse dalla legislazione intervenuta negli anni 1999-2001.

In particolare, con il D. Lgs. 229/1999 e la L. 328/2000 ed il successivo Piano nazionale Sociale, nonché con il DPCM 14 febbraio 2001 sulle attività socio sanitarie, per terminare con il DPCM 29 novembre 2001 sulla definizione dei Livelli Essenziali di assistenza, è stato delineato il nuovo modello di welfare del Servizio Sanitario Nazionale, che ha inciso sulla regolamentazione dell'assistenza domiciliare.

Non essendosi, da una parte, sviluppata una politica di investimenti congiunta in tema di Livelli Essenziali di assistenza, né una politica di sostegno dell'assistenza distrettuale rispetto a quella ospedaliera, né essendo stati definiti i Livelli Essenziali sociali (LIVEAS), in modo da garantire un trattamento ed una disciplina simmetrica a quella dei LEA, le regioni hanno provveduto a creare forme proprie di assistenza domiciliare integrata, studiate in relazione alle proprie specificità territoriali, che hanno alimentato un'erogazione dei livelli essenziali di assistenza squilibrata<sup>181</sup>.

---

<sup>181</sup> M.G. LA FALCE, *L'attività di affiancamento delle regioni in materia socio-sanitaria: i piani di rientro*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008, 662.

Da tale situazione si è originata la necessità della definizione di piani di rientro per le regioni in forte difficoltà finanziarie a causa di una situazione economica in perenne disavanzo.

Le regioni che hanno sottoscritto con il governo accordi sui piani di rientro, hanno dovuto effettuare uno spostamento delle risorse per assicurare l'assistenza sul proprio territorio, mentre quelle che non lo hanno sottoscritto sono quelle che hanno adottato dei percorsi c.d. virtuosi, in base ai quali hanno erogato i livelli essenziali di assistenza in maniera coerente con quanto previsto in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Nelle regioni con piani di rientro e rilevanti disavanzi sanitari, quello che in genere si rileva è un'obsolescenza degli strumenti di programmazione, connessa all'assenza di politiche di governo socio-sanitarie del territorio.

In queste situazioni, i piani di rientro prevedono l'adozione di specifiche deliberazioni che comportino la c.d. presa in carico del cittadino, al fine di promuovere interventi omogenei di eliminazione delle criticità.

Strutturalmente, i piani di rientro devono prevedere tanto le misure di riequilibrio dell'erogazione dei LEA, in conformità del piano sanitario nazionale e del vigente D.P.C.M. di fissazione dei livelli essenziali di assistenza, quanto le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo.

La legge n. 311 del 2004, inoltre, all'art. 1, prevede che in caso di squilibrio economico finanziario si applichi il commissariamento delle regioni, laddove non siano state adottate misure di copertura dei disavanzi, con conseguente elevazione di diritto dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'Irap, che si applicano nei limiti massimi, fino all'integrale copertura dei mancati obiettivi.

Ciò sulla base della legge finanziaria per il 2007, che ha anche stabilito l'affiancamento delle regioni che hanno sottoscritto l'accordo sul piano di rientro, che deve essere assicurato dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e che si esplica mediante tre livelli di attività: i provvedimenti regionali da sottoporre a preventiva approvazione da parte dei richiamati Ministeri; il monitoraggio del piano di rientro; i nuclei di affiancamento da realizzarsi nelle singole regioni con funzioni consultive di supporto tecnico.

La figura del commissariamento risponde all'esigenza di garantire comunque l'autonomia delle regioni, pur attuando una procedura tanto invasiva, la quale trova fondamento costituzionale nell'art. 120 Cost.

In presenza dei due presupposti richiesti dall'accordo, ossia l'inottemperanza all'obbligo di presentare un piano di rientro e l'inadempimento nell'attuazione del piano da parte della regione tenuta ad attuarlo, nonché dei due requisiti costituzionali della tutela dell'unità economica ed in particolare dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, il commissariamento risulta essere legittimo.

L'indice da cui presumere la mancata tutela dei livelli essenziali delle prestazioni appare essere costituito dallo scostamento della spesa regionale dai vincoli di bilancio, purché si tratti di un 'disavanzo qualificato', tale da mettere in pericolo la tutela dell'unità economica e dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>182</sup>.

Le difficoltà di attuazione dei piani di rientro sono da collegare ad una forte resistenza attuativa per la complessità degli interventi richiesti dagli accordi, che richiedono un grande sforzo organizzativo da parte delle regioni.

Basti pensare che per garantire l'integrazione socio-sanitaria devono essere sempre rispettate almeno le seguenti fasi: individuazione a livello regionale di modalità e regole per la cooperazione tra enti a livello locale; la realizzazione di una programmazione partecipata ed integrata, in relazione alla quale è possibile definire obiettivi e priorità e predisporre le relative risorse disponibili; l'implementazione dell'integrazione funzionale tra servizi sanitari e sociali; l'attuazione dei piani personalizzati di assistenza per i pazienti; la partecipazione alla rete socio-sanitaria dei gruppi formali presenti sul territorio e del privato<sup>183</sup>.

Appare rilevante considerare che il nodo centrale della questione, a parere di chi scrive, sta nell'individuazione dell'esatta natura della norma disciplinante i diritti civili e sociali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni: se la si considera come principio inderogabile concernente diritti, infatti, pare

---

<sup>182</sup> A tal proposito, si veda G. CARPANI, *Il Patto per la salute 2010-2012: questioni "vecchie" e modalità "nuove" di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario*, in *Amministrazione in cammino*, 9.

<sup>183</sup> Sui piani di rientro, cfr. M.G. LA FALCE, *L'attività di affiancamento delle regioni in materia socio-sanitaria*, cit., 653 ss.

che tale principio dovrebbe sempre prevalere sugli altri, in specie quelli attinenti alle esigenze di bilancio; se, invece, la disamina della normativa si svolge ponendo il principio anzidetto ed i principi economici, *in primis* quello sulla parità del bilancio, in posizione equiordinata, allora potrebbe prospettarsi l'ipotesi che il mancato perseguimento degli obiettivi di reperimento delle risorse per far fronte alle spese possa, in alcuni casi, determinare un'incidenza negativa sui livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali<sup>184</sup>.

### 7. Il concetto di perequazione

Strettamente connesso al tema dei costi e fabbisogni standard è nell'ambito della riforma federalista quello di perequazione.

Tale istituto, tuttavia, affonda le radici, a differenza di quello relativo ai 'costi standard' delle prestazioni, nel testo costituzionale.

Precisamente, è dato rinvenire il richiamo alla perequazione due volte nella Costituzione: nell'art. 117, co. 1, lett. e), che assegna allo Stato la competenza esclusiva sulla <<perequazione delle risorse finanziarie>>; nell'art. 119, co. 3, ove si afferma che <<La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante>>.

La funzione della perequazione consiste nell'arginare situazioni di squilibrio che possano insorgere tra diversi soggetti istituzionali ed originate dalle diverse condizioni economiche<sup>185</sup>.

L'istituzione del fondo perequativo da parte del legislatore costituzionale, tuttavia, non è accompagnata da una normativa specifica che ne stabilisca i criteri di istituzione e di organizzazione, né tantomeno viene chiarito, da una parte, cosa deve intendersi per capacità fiscale, dall'altra, se l'obiettivo

---

<sup>184</sup> A tal proposito, non sembra possibile omettere di considerare come il rapporto tra i suddetti principi sia in continuo divenire e che, attualmente, l'esigenza di assicurare la parità di bilancio sta assumendo una dimensione sempre più ampia, anche in virtù delle spinte europee volte ad arginare la crisi finanziaria in atto. E' del resto significativo l'intervento del legislatore col decreto legge 13 agosto 2011, n. 138 (cd. *manovra-bis*), emanato proprio in questa direzione.

<sup>185</sup> Sul punto, v. S. GAMBINO, *Federalismo fiscale ed uguaglianza dei cittadini*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

finale sia quello di ridurre oppure di colmare del tutto la differenza di capacità fiscale per abitante<sup>186</sup>.

Su quest'ultimo punto, attinente alla capacità fiscale, essendo strettamente connesso con il problema della compatibilità costituzionale della previsione della legge delega con il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle autonomie territoriali, si tornerà nel capitolo successivo.

Procedendo con ordine nella soluzione interpretativa da dare a tali questioni, con precipuo riferimento ai territori, giova sottolineare come secondo parte della dottrina il riferimento non circostanziato da parte del legislatore al territorio, anziché alle autorità territoriali, sarebbe indice della volontà di escludere dalla destinazione del fondo perequativo gli enti locali, riservandolo esclusivamente alle regioni più povere<sup>187</sup>.

Si obietta, opportunamente, che il sistema perequativo non può essere esclusivamente appannaggio delle regioni, poiché sia l'art. 119 che l'art. 117, in precedenza richiamati, prevedono che sia lo Stato a istituire il fondo perequativo anche se a favore degli enti locali; inoltre e soprattutto, in quanto le regioni non concorrono a determinare le sperequazioni degli enti locali, i tributi di questi ultimi potendo derivare, al più, da quelli statali, con la conseguenza che sarà lo Stato ad avere il dovere di intervenire direttamente nei confronti delle istituzioni locali<sup>188</sup>.

Sulle modalità di organizzazione della perequazione, è noto come astrattamente siano realizzabili due modelli di perequazione: quella orizzontale, quella verticale e quella mista.

La perequazione orizzontale si ha quando sono le singole regioni più ricche a farsi carico di dover colmare le sperequazioni finanziarie.

Secondo il sistema della perequazione verticale, invece, è lo Stato centrale che garantisce sia i finanziamenti del fondo che le modalità di assegnazione dello stesso.

---

<sup>186</sup> Sul tema, v. E. CORALI, "Federalismo fiscale" cit., 136 ss.

<sup>187</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, I, 2003.

<sup>188</sup> In tal senso, cfr: F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 Cost.*, in *Astrid-Rassegna*, 26, 2006, 6; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *www.federalismi.it*, 21.

Non prendendo la norma dell'art. 119 Cost. posizione sul punto, parte della dottrina ha interpretato tale silenzio nel senso che il legislatore ordinario sarebbe stato lasciato libero di scegliere indifferentemente l'una o l'altra forma di perequazione finanziaria<sup>189</sup>.

Altra e prevalente parte della dottrina, invece, ritiene, in maniera senz'altro preferibile, che l'art. 117 Cost. ponga in realtà un limite costituzionale all'assetto organizzativo da predisporre per la perequazione, poiché demanda alla potestà legislativa esclusiva dello Stato <<la perequazione delle risorse finanziarie>>: ne deriva che l'istituto debba trovare applicazione nel nostro ordinamento sulla base di un'organizzazione di tipo verticale<sup>190</sup>.

A conforto di tale posizione, peraltro, milita, peraltro, anche un'altra rilevante argomentazione.

Il fondo perequativo, fondato sui doveri inderogabili di solidarietà economica di cui all'art. 2 Cost., deve in ogni caso essere alimentato da entrate di natura tributaria, che sono espressione di detti doveri di solidarietà.

Ora, stante il limite di ordine costituzionale che impone a regioni ed enti locali di esercitare il proprio potere di imposizione tributario solo ed esclusivamente al fine di finanziare le spese pubbliche di propria pertinenza, sembrano doversi escludere forme di perequazione diverse da quella verticale, le quali implicino forme di passaggio di risorse tra regioni, tra enti locali o tra regioni ed enti locali<sup>191</sup>.

Vi è, infine, una terza tesi, sostenuta da una parte consistente della dottrina, che apre ad una forma ibrida di perequazione, cd. di tipo 'misto', ove il fondo perequativo viene alimentato principalmente da tributi erariali, ma, se pur in misura molto limitata, anche attraverso tributi propri regionali o locali<sup>192</sup>.

In chiave critica, si è osservato contro tale tesi che il sistema misto rischia di convogliare in sé i difetti degli altri due modelli: quanto a quello verticale, i rischi di ingerenza dello Stato nei confronti della finanza regionale e

---

<sup>189</sup> E. BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, 2/2007, 6.

<sup>190</sup> Così F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008, 132 ss.

<sup>191</sup> Così, E. CORALI, "*Federalismo fiscale*" cit., 142.

<sup>192</sup> In tal senso, v.: F. GALLO, *La nuova disciplina costituzionale della finanza* cit.; P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119* cit.

locale; quanto a quello orizzontale, i conflitti distributivi tra enti ricchi ed enti poveri<sup>193</sup>.

Alla luce di tali debite premesse, è ora possibile verificare come il legislatore abbia inteso procedere alle modalità di alimentazione e di redistribuzione della perequazione regionale e locale.

Sussistono, infatti, tre fondi perequativi previsti dalla legge n. 42/2009, connessi ai diversi livelli di governo: da una parte le regioni, dall'altra le province e le città metropolitane, dall'altra ancora i Comuni, più un quarto fondo destinato a finanziare i due fondi per la perequazione locale.

In base all'art. 9, lettera a), della legge delega, viene prevista l'istituzione di un fondo perequativo a favore delle regioni con minore capacità fiscale, le cui quote dovranno essere assegnate senza vincolo di destinazione.

Si è detto in precedenza di come il nostro ordinamento opti, almeno a nostro avviso, per una perequazione di tipo verticale.

In particolare, la legge delega prevede, con riferimento alla perequazione delle spese riconducibili ai LEP, che l'alimentazione del fondo perequativo avvenga per il tramite di risorse derivanti dalla compartecipazione al gettito dell'IVA.

Trattasi, dunque, di una fonte di finanziamento regionale che deriva da un tributo erariale, assegnato sulla base di parametri territoriali e su cui si innesta la potestà legislativa esclusiva dello Stato ex art. 117, co. 2, lett. e), Cost.; con la conseguenza che alle regioni non viene riservato alcun margine di manovra, proprio in virtù del richiamato assetto verticale della perequazione<sup>194</sup>.

Diversa la fonte, invece, per quanto concerne il finanziamento delle spese non riconducibili ai LEP, per le quali la delega prevede, che l'alimentazione del fondo avvenga col gettito derivante da una quota dell'addizionale regionale all'IRPEF.

Precisamente, la norma prevede che le regioni con minore capacità fiscale, ossia quelle in cui il gettito per abitante dell'addizionale all'IRPEF è inferiore al gettito medio nazionale per abitante, partecipino alla ripartizione del fondo perequativo, alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre

---

<sup>193</sup> V. la *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in Astrid.

<sup>194</sup> Sul tema, v. E. CORALI, *"Federalismo fiscale"* cit., 229 ss.

regioni, in relazione all'obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante (art. 9, lett. g, n. 2, legge 42/2009).

In sintesi, come previsto dalla legge 42/2009 e come confermato dal decreto n. 68 del 2011, a partire dal 2013 il sistema perequativo per la parte relativa alle spese non Lep si dovrebbe basare esclusivamente sulla quota del gettito dell'addizionale all'Irpef attribuita.

Il meccanismo previsto consiste nella riduzione delle differenze negli importi medi *pro capite* delle entrate da addizionale secondo un coefficiente "di solidarietà", di cui il decreto rinvia la definizione ai Dpcm di attuazione.

In altri termini, si prevede una redistribuzione dell'addizionale (secondo un calcolo "orizzontale") tra regioni, <<così da ridurre le differenze in termini *pro capite* entro un intervallo di variazione intorno alla media complessiva di ampiezza prefissata>><sup>195</sup>.

Si tratta, a ben vedere, di un meccanismo perequativo di tipo misto, da taluno definito come 'spurio', ove il fondo viene alimentato dalle entrate tributarie proprie delle regioni più ricche (come nella perequazione orizzontale), mentre permane in capo allo Stato l'assegnazione agli enti beneficiari delle quote del fondo perequativo così alimentate (come accade, invece, nella perequazione di tipo verticale)<sup>196</sup>.

Ne derivano, per le ragioni dianzi rammentate, seri dubbi di legittimità costituzionale della normativa, avanzate da parte della dottrina, stante la possibile violazione dei principi di solidarietà e di continenza, a tenore dei quali il potere di imposizione riconosciuto direttamente dalla Costituzione alle singole regioni in ambito tributario può essere utilizzato esclusivamente per finanziare spese pubbliche di propria pertinenza, in quanto legate al proprio territorio.

Precisamente, tale disciplina apparirebbe costituzionalmente discutibile, in quanto la previsione dell'art. 117, II co., lettera e), risulta del tutto chiara nell'assegnare alla competenza esclusiva del legislatore statale la competenza in

---

<sup>195</sup> Passaggio tratto da CORTE DEI CONTI (SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO), *Elementi per l'Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale)*, 24 febbraio 2011, 43 ss.

<sup>196</sup> Così, G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega* cit., 14.

materia di “perequazione delle risorse finanziarie”, senza fare ricorso a formule di perequazione orizzontale, del tutto incerte e discutibili nella loro ispirazione di fondo<sup>197</sup>.

Si osserva, in questo senso, che il sistema perequativo previsto dalla legge delega in relazione alle addizionali all’IRPEF, a favore delle regioni con minore capacità fiscale, non risulterebbe coerente con la previsione dell’art. 117, comma secondo, lettera e), che assegna chiaramente alla competenza esclusiva del legislatore statale la competenza in materia di perequazione delle risorse finanziarie, senza fare ricorso a forme di perequazione di tipo orizzontale.

Ciò in quanto la previsione della legge n. 42 del 2009, secondo cui il fondo perequativo deve essere alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni, sembra lasciare troppo spazio all’iniziativa delle regioni, le quali, potendo modulare le proprie aliquote Irpef, alla luce dell’art. 6 del decreto legislativo n. 68 del 2011, avrebbero il potere, costituzionalmente non riconosciuto, di incidere sulla perequazione.

Lo stesso art. 119, Cost., del resto, letto in chiave sistematica, tenendo conto della funzione attribuita dalla Costituzione alla perequazione, dovrebbe confermare l’illegittimità di un utilizzo ai fini perequativi di tributi (derivanti dall’addizionale all’Irpef, appunto) da qualificare come ‘propri’ delle regioni o degli enti locali.

Tuttavia, contro tali considerazioni può rilevarsi che lo Stato stabilisce previamente l’importo che dovrà essere destinato alla ripartizione mediante l’utilizzo del fondo perequativo e soprattutto che lo fa mediante la valutazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, per cui, conseguentemente, l’eventuale diminuzione delle aliquote da parte della regione cd. virtuosa non comporterà una diminuzione della contribuzione spettante per l’alimentazione del fondo perequativo.

---

<sup>197</sup> Sulla presunta incostituzionalità della norma, v. anche S. GAMBINO, *Federalismo fiscale ed uguaglianza dei cittadini cit.*, 17. Secondo tale A.: << Non pare, infatti, coerente con tale formulazione normativa stabilita dal legislatore di revisione costituzionale la previsione, da parte della legge di delega in esame, secondo la quale tale fondo venga “alimentato da una quota del gettito prodotto nelle altre regioni”. Una perequazione orizzontale – quest’ultima – la cui ratio sfugge del tutto, a meno che la stessa non accolga l’obiettivo di rendere chiaro ed evidenti, per finalità che comunque non rilevano ai fini istituzionali-costituzionali, i contributori netti (le Regioni fiscalmente forti) del fondo perequativo rispetto ai fruitori (Regioni fiscalmente deboli)>>.

Le stesse considerazioni proposte per la perequazione regionale, valgono specularmente per quella locale, per la quale l'art. 13, lettera a), della legge delega, prevede l'istituzione nel bilancio della Regione di due fondi, uno a favore dei Comuni, l'altro a favore delle Province e delle Città Metropolitane, entrambi alimentati da un fondo perequativo dello Stato, che a sua volta trova sostegno nella fiscalità generale.

Resta da sottolineare come, per quanto riguarda la parte <<residuale>> delle spese non LEP, la legge delega si limiti a stabilire che il finanziamento debba avvenire con tributi propri, senza indicarne nessuno in particolare e, soprattutto, lascia tali risorse non perequate tra le regioni.

La conseguenza è che il complesso della spesa non LEP, nella somma delle due componenti (l'una attualmente finanziata mediante trasferimenti centrali; l'altra, invece, attraverso la fiscalità regionale) sembra risultare non pienamente coerente con il principio della perequazione sulle capacità fiscali<sup>198</sup>.

Occorre, a questo punto, prendere atto del più volte richiamato intervento del legislatore col decreto legislativo n. 68 del 2011, mediante il quale sono stati maggiormente precisati i criteri in base ai quali funzionerà il sistema perequativo, senza, peraltro, dare una disciplina compiuta della materia, posto che gli artt. 14 e 15 del decreto rimandano ad ulteriori provvedimenti governativi per stabilire con precisione i livelli essenziali delle prestazioni, i relativi costi standard, nonché le modalità di distribuzione del fondo.

Per fare un breve quadro della disciplina attuale, dunque, si può notare che la riforma entrerà in vigore, per questi aspetti, nel 2013.

La perequazione dovrà essere garantita dalla compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante dalla addizionale IRPEF rideterminata, nonché da quello dell'IRAP, almeno finché non termini il procedimento di graduale estinzione della stessa.

Tali risorse dovranno garantire la copertura delle spese per quei settori ad oggi privilegiati, quali la sanità, l'assistenza, l'istruzione, limitatamente ai costi di funzionamento e, infine, il trasporto pubblico, per le spese di investimento in conto capitale.

---

<sup>198</sup> A. ZANARDI, *La perequazione regionale*, ne *Il federalismo fiscale*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), Roma, 2009, 107.

Con riguardo alle altre spese, invece, la copertura sarà affidata ai tributi propri regionali, derivati ed autonomi, dalle quote dell'addizionale regionale all'IRPEF e da quelle del fondo perequativo assegnato alle regioni e finanziato dalle regioni più ricche.

Tale meccanismo dovrà rendersi garante di una riduzione delle differenze del 75%, senza alterare le differenze nella graduatoria in termini di capacità fiscale per abitante, di una ripartizione che tenga conto del fattore della dimensione geografica in relazione inversa alla dimensione demografica, di un'erogazione delle risorse senza che queste siano vincolate ad alcuna destinazione<sup>199</sup>.

Con riferimento all'istituzione del fondo attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, questo sarà istituito dal 2013 e sarà alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA, calcolata in modo tale da garantire la totale copertura delle spese riguardanti i livelli essenziali delle prestazioni di sanità, assistenza, istruzione e trasporto locale.

Si è visto che il legislatore prevede un graduale passaggio dalla spesa storica al costo standard, poiché, mentre nel primo anno il parametro di riferimento sarà ancora quello della spesa storica, salvo ove i costi standard siano già stabiliti (sanità), nei quattro anni successivi il sistema dovrà convergere verso i costi standard, che dovranno essere nel frattempo determinati.

Il procedimento di determinazione dei costi standard è affidato ad un d.P.C.M., assistito da un parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di compatibilità della spesa ed arricchito da una relazione tecnica sul suo impatto finanziario<sup>200</sup>.

Si registra la predisposizione di una bozza di Dpcm sul calcolo dei fabbisogni standard per comuni e province del 18 settembre 2012, con particolare riferimento alla funzione di polizia locale per i comuni ed alla

---

<sup>199</sup> E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale* cit., 8.

<sup>200</sup> Per un commento ai recenti decreti in materia, v. F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, luglio 2012, in *Astrid*, 11 ss.

funzione nel campo dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro per le province<sup>201</sup>.

In base alla relazione tecnica a tale provvedimento, il decreto in esame trova fondamento nell'art. 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 e prevede l'adozione delle note metodologiche relative alle procedure di calcolo dei fabbisogni standard per le funzioni ora ricordate.

Sempre con riferimento al decreto 216, inoltre, <<il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi>>, con ciò volendo intendere che il complesso dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province non potrà eccedere il totale della spesa storica dei corrispondenti comparti, effettivamente sostenuta al momento della loro adozione<sup>202</sup>.

Infatti, l'art. 1 dello stesso provvedimento normativo impone che, fermi restando i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, dal D.P.C.M. in questione non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, oltre a quelli stabiliti dalla legge vigente.

In generale, la quota di fondo perequativo spettante sarà computata deducendo dal fabbisogno standard, valutato per la copertura delle spese richiamate, il gettito derivante dai tributi regionali ad esse dedicati, con l'ulteriore deduzione delle eventuali variazioni in aumento del gettito, riferibile al medesimo esercizio, afferente l'autonomia tributaria delle regioni stesse e di quello derivante dal recupero dell'evasione fiscale.

---

<sup>201</sup> Bozza esaminata dal preconsiglio dei ministri in data 24 settembre 2012.

<sup>202</sup> Così la *Relazione tecnica al provvedimento*, inserita nella bozza del D.P.C.M. del 18 settembre 2012, in [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).

## **CAPITOLO IV**

### ***Il rapporto tra livelli essenziali e federalismo: il percorso per determinare il finanziamento dei livelli essenziali nell'ambito della riforma federalista***

#### *1. I livelli essenziali nell'ambito della riforma costituzionale*

Per affrontare il problema della misura della determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che lo Stato può fissare e la sua attuabilità da parte delle regioni nei limiti delle possibilità finanziarie, occorre verificare quando e come siano stati istituiti collegamenti tra livelli essenziali delle prestazioni e finanziamento dei relativi servizi.

#### *1.1 Introduzione dogmatica: diritti finanziariamente condizionati*

L'esame del rapporto che intercorre tra livelli essenziali delle prestazioni e riforma federalista richiede un'ulteriore indagine preliminare, volta a verificare il ruolo che tali livelli occupano nell'ambito della riforma costituzionale del Titolo V, esaurita la quale sarà possibile analizzarne l'attuazione nell'ambito della legislazione intervenuta in tema di federalismo fiscale.

Si è già affrontato il tema dei diritti sociali in relazione alla formula utilizzata dal legislatore nell'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione.

Occorre, ora, fare un passo indietro, al fine di delineare in maniera più approfondita la natura di tali diritti, con l'obiettivo di verificare se: a) si tratti di diritti effettivamente sganciati dai diritti c.d. civili, incidendo diversamente da questi sulla disponibilità delle risorse economiche dello Stato; b) dall'impianto costituzionale successivo alla riforma del 2001 si evinca una loro collocazione precisa nel sistema e le modalità della loro attuazione.

Prendendo le mosse dalla natura giuridica di tali diritti sociali, un'importante corrente dottrinale li qualifica come diritti 'finanziariamente condizionati', o 'imperfetti', in quanto necessitanti di una mediazione legislativa e amministrativa da parte del settore pubblico<sup>203</sup>.

---

<sup>203</sup> Vedi: in generale, A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, 6; in particolare, S. GAMBINO, *I diritti sociali e l'Unione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2008.

Questa dipendenza dal potere pubblico deriva dalla concezione dei diritti sociali come delle libertà positive, contrariamente ai diritti civili, che costituirebbero libertà di tipo negativo, la cui piena attuazione è resa possibile solo mediante un intervento pubblico che si concretizza nell'erogazione di beni e servizi ai cittadini<sup>204</sup>.

Ne consegue che mentre i diritti civili godrebbero di un riconoscimento universale, nonché di una derivata applicazione generalizzata, altrettanto non potrebbe dirsi per i diritti sociali, la cui realizzazione comporterebbe sempre un costo per l'erario, tale da non garantirne la soddisfazione in modo pieno ed universale<sup>205</sup>.

Si tratta, allora di un limite di tipo, appunto, economico, in base al quale l'applicazione di tali diritti finanziariamente condizionati non dipenderebbe tanto dalle condizioni politiche, quanto dalle risorse disponibili per l'amministrazione<sup>206</sup>.

Occorre, tuttavia, rilevare che questa contrapposizione tra diritti civili e diritti sociali appare essere più figlia di convinzioni di natura storico-ideologica, piuttosto che di ordine strettamente giuridico.

Infatti, i diritti c.d. civili, collegabili alle libertà, come detto, negative, costituirebbero specchio di una visione liberale dello Stato, mentre i diritti c.d. sociali presupporrebbero, al contrario, un'ideologia di stampo socialista, ove l'intervento pubblico è necessario affinché si realizzino quelle libertà qualificate come positive<sup>207</sup>.

Da una parte, dunque, si privilegia uno Stato definito come 'minimo', ove l'intervento pubblico è ridotto all'indispensabile; dall'altra, invece, si spinge perché lo Stato si accoli determinati costi, finanziati eventualmente dall'aumento della pressione fiscale, al fine di realizzare il benessere sociale<sup>208</sup>.

Tuttavia, come rilevato da autorevole dottrina, 'la libertà individuale esige [...] condizioni di vita istituzionalmente garantite': ciò significa che un

---

<sup>204</sup> Così E. DICHIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004, 733.

<sup>205</sup> Sul tema P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in *Costruire la democrazia – Premesse alla Costituzione* (testo originale del 1945), con premessa di P. Barile, Firenze, 1995.

<sup>206</sup> Sui diritti finanziariamente condizionati, un approfondimento in R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007, 36 ss.

<sup>207</sup> Si veda E. DICHIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali* cit.

<sup>208</sup> Per approfondimenti sulla teoria del cd. Stato 'minimo', cfr. E. BONA – G. BONA, *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello "Stato minimo"*, Firenze, 1981.

intervento dello Stato si rende comunque necessario per la realizzazione delle prestazioni correlate alla realizzazione dei diritti<sup>209</sup>.

Ne deriva che tutte le libertà hanno, in realtà, un'espressione positiva, poiché necessitano dell'utilizzo di risorse pubbliche per renderle effettive: anche le libertà che appaiono esercitate in maniera esclusiva, senza l'intervento di supporto da parte di alcuna amministrazione pubblica, come ad esempio la libertà di riunione, sono tuttavia possibili solo in un sistema ove lo Stato garantisca, con l'impiego di risorse, l'ordine pubblico e la giustizia e, dunque, il libero esercizio dei propri diritti da parte dei cittadini.

Da quanto osservato deriva, pertanto, che i diritti condizionati, o meglio, finanziariamente condizionati, non sono soltanto i diritti sociali, ma possono essere anche tutti gli altri diritti, intesi in generale come situazioni giuridiche soggettive espressive di libertà, presupponendosi in ogni caso la necessità dell'intervento dello Stato che ne garantisca la corretta fruizione.

Altra autorevole dottrina è arrivata a dire, allora, l'esatto opposto di quello che si è appena osservato, ossia che, a questo punto, non sussistendo alcuna differenza in punto di finanziamento tra diritti civili e sociali, non ha senso parlare di diritti condizionati con riferimento ai diritti sociali, che, come gli altri diritti, dovrebbero essere garantiti dallo Stato: del resto, l'art. 117, co. 2, lett. m) della Costituzione afferma che lo Stato deve individuare le risorse economiche necessarie all'effettiva realizzazione delle prestazioni connesse ai diritti sociali<sup>210</sup>.

Tale conclusione appare, però, fuorviante, per il fatto che, pur correttamente individuando l'identità dei diritti civili e sociali, entrambi costituenti esercizio di libertà, tuttavia trascura che nessun diritto può essere considerato illimitato ed assoluto, anche se garantito direttamente dalla Carta costituzionale, in quanto l'intervento dello Stato ha sempre un costo che ne condiziona l'estensione.

Non è possibile, in definitiva, sganciare l'analisi del diritto ed anche l'esame della natura di istituti giuridici di ordine generale, quali sono i diritti

---

<sup>209</sup> Cfr. A. FUSILLO – R.W. ROSSI, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993, 135.

<sup>210</sup> Così S. GAMBINO, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. RUGGERI – L. D'ANDREA – A. SAITTA – G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di formazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007.

civili e sociali ed i connessi livelli delle prestazioni, da un approccio anche economico, che non trascuri che la piena realizzazione di tali situazioni giuridiche soggettive può essere realizzabile, ma ha certamente un costo, che l'erario deve sopportare.

Seguendo questa prospettiva, è allora più facile cercare di comprendere il rapporto in tema di livelli essenziali tra le prescrizioni costituzionali e la loro realizzazione, che dipenderà dalle risorse reperibili.

Prima di procedere a tali valutazioni, occorre però esaminare come si pone la Corte Costituzionale nei confronti delle fattispecie applicative più rilevanti in tema di livelli essenziali: precisamente, occorre indagare la posizione giurisprudenziale in ordine al rapporto tra diritto alla salute e vincoli finanziari.

### *1.2 La tutela dei livelli essenziali in rapporto alle risorse disponibili nella giurisprudenza costituzionale*

Con riferimento al principale campo di attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, ossia quello attinente al diritto alla salute, si registrano due fondamentali interventi della Corte Costituzionale, che confermano quanto in precedenza osservato in ordine ai limiti inerenti l'attuazione della norma dell'art. 117, co. 2, lett. m), connessi tanto alla disponibilità delle risorse economiche, quanto alla necessità del rispetto dei tutti i principi costituzionali che involgono la materia oggetto di prestazioni.

Va da sé che resta incompressibile la tutela incondizionata del diritto alla salute nei confronti di atti che ne ledano o mettano in pericolo l'integrità.

È nell'ambito delle situazioni ove la realizzazione del diritto alla salute richiede un intervento dell'amministrazione che, invece, sorgono delle limitazioni, puntualmente sottolineate dalla Consulta negli interventi dianzi accennati.

In primo luogo, con decisione n. 455 del 1990, infatti, la Corte costituzionale conia la nozione di diritto alla salute come «<diritto costituzionale condizionato dall'attuazione che il legislatore ne dà attraverso il bilanciamento dell'interesse tutelato da quel diritto con gli altri interessi costituzionalmente protetti, tenuto conto dei limiti oggettivi che lo stesso legislatore incontra nella sua opera di attuazione in relazione alle risorse organizzative e finanziarie di cui dispone al momento>>».

Soggiunge, poi, la Corte che questo principio <<comporta che l'attuazione della tutela, costituzionalmente obbligatoria, di un determinato bene (la salute) avvenga gradualmente a seguito di un ragionevole bilanciamento con altri interessi o beni che godono di pari tutela costituzionale e con la possibilità reale e obiettiva di disporre delle risorse necessarie per la medesima attuazione: bilanciamento che è pur sempre soggetto al sindacato di questa Corte nelle forme e nei modi propri all'uso della discrezionalità legislativa>><sup>211</sup>.

Con un secondo, successivo intervento, la Consulta ha specificato che <<non è pensabile poter spendere senza limite, avendo riguardo soltanto ai bisogni, quale ne sia la gravità e l'urgenza. È viceversa la spesa a dover essere commisurata alle effettive disponibilità finanziarie, le quali condizionano la quantità ed il livello delle prestazioni sanitarie, da determinarsi previa valutazione delle priorità e delle compatibilità e tenuto ovviamente conto delle fondamentali esigenze connesse alla tutela del diritto alla salute, certamente non compromesse con le misure ora in esame>><sup>212</sup>.

Dalle due decisioni dianzi riportate è possibile trovare conferma della sussistenza nel nostro ordinamento di un principio generale secondo cui l'attuazione dei diritti, pur garantiti direttamente dalla Costituzione, come avviene, appunto, per il diritto alla salute, è strettamente connessa, oltre che al rispetto degli altri principi costituzionali, con i quali va operato un bilanciamento, sindacabile dalla stessa Corte costituzionale, al limite della spesa pubblica<sup>213</sup>.

Parte della dottrina, di contrario avviso rispetto alla Consulta, ha sottolineato come la compressione del diritto alla salute non può spingersi fino al sacrificio della tutela della persona, laddove il diritto alle cure sia espressione del più ampio rispetto del principio di solidarietà e della dignità umana<sup>214</sup>.

---

<sup>211</sup> Corte Cost., sent. n. 455/1990, punto 3 del *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>212</sup> Corte Cost., sent. n. 365/1992, punto 3 del *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>213</sup> Si veda, a tal proposito, E. BOSCOLO – M. CAFAGNO, *Lo Stato dispensatore: le prestazioni di servizio pubblico tra Universalismo e selettività*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. DELLA CANANEA – M. DUGATO, Napoli, 2006, nonché A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004.

<sup>214</sup> In questo senso, anche se con diverse argomentazioni, cfr: G. SCACCIA, *Gli strumenti della ragionevolezza nel giudizio cit.*, 355 ss; M. SICLARI, *Le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto alla salute e di diritto all'assistenza*, in *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, a cura di R. BALDUZZI – G. DI GASPARE, Milano, 2002, 116.

La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, sembra ammettere la possibilità che il diritto alla salute debba essere comunque garantito, che, in altri termini, sia la spesa pubblica a doversi adattare alla tutela del diritto e non viceversa, laddove sia in gioco lo stesso contenuto essenziale del diritto, il suo zoccolo duro, che è da considerare, pertanto, 'inviolabile' e pertanto sempre tutelabile dall'intervento del legislatore e dell'amministrazione.

In questo senso, con varie decisioni, sempre databili intorno alla metà degli anni '90, la Consulta ha specificato che <<le esigenze della finanza pubblica non possono assumere, nel bilanciamento del legislatore, un peso talmente preponderante da comprimere il nucleo irriducibile del diritto alla salute protetto dalla Costituzione, come ambito inviolabile della dignità umana>><sup>215</sup>.

Occorre, allora, notare che, se questi sono i paletti nell'ambito dei quali la tutela di determinati diritti, in specie della salute, può essere garantita dallo Stato, salvo quel nucleo irriducibile che li caratterizza, assume un ruolo centrale la disponibilità delle risorse economiche e, dunque, la loro distribuzione nel territorio.

L'esame dell'interprete di tali paletti concerne, rispettivamente, verso l'alto, la previsione costituzionale relativa al diritto, che ne va a definire il suo ambito di, per così dire, 'incomprimibilità', mentre, verso il basso, la questione concerne la legislazione costituzionale inerente tale distribuzione delle risorse, in specie ove s'individuano le modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali<sup>216</sup>.

### *1.3 La normativa costituzionale sul finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni*

La verifica del rapporto tra risorse disponibili ed attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni passa, dunque, dall'esame, innanzitutto, della normativa costituzionale, con particolare riferimento all'art. 119 della

---

<sup>215</sup> Così Corte cost., sent. n. 309/1999, punto 3 del *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

<sup>216</sup> Sul tema, v. E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, cit., 1108.

Costituzione, che si occupa dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali<sup>217</sup>.

Ebbene, giova sottolineare da subito che occorre distinguere nettamente le ipotesi disciplinate dal quarto comma rispetto a quelle di cui si occupa il quinto comma della norma in esame<sup>218</sup>.

Con riferimento al quarto comma, infatti, il legislatore costituzionale afferma che regioni ed enti locali, in virtù della propria autonomia finanziaria, finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

La norma va letta in combinato disposto con i commi precedenti, nei quali, oltre ad individuare tale autonomia, il legislatore fissa le fonti delle entrate di tali enti, consistenti nei tributi ed entrate propri, nelle compartecipazioni al gettito di tributi erariali, nonché nel ricorso al fondo perequativo<sup>219</sup>.

Ebbene, consistendo i livelli essenziali in una materia di tipo, come visto, trasversale, che tocca materie di competenza concorrente, quali principalmente la sanità e l'assistenza, la dottrina maggioritaria non ha mancato di far notare che il relativo finanziamento va quindi inquadrato nell'ambito dell'esercizio delle normali funzioni attribuite agli enti autonomi, i quali devono predisporre un regime cd. di "autosufficienza"<sup>220</sup>.

Non altrettanto può dirsi, invece, per il quinto comma della disposizione in commento, che prevede l'attribuzione a regioni ed enti locali di risorse aggiuntive ed interventi speciali, sostanzialmente, quindi, delle forme di finanziamento straordinario (c.d. 'perequazione straordinaria'), attuabili soltanto in favore di determinati enti ed in presenza di situazioni di tipo eccezionale o per il perseguimento di obiettivi più ampi, verso i quali tende l'intero ordinamento (ad es., la realizzazione dei diritti della persona, ovvero lo sviluppo economico, e così via)<sup>221</sup>.

---

<sup>217</sup> Sul tema, v. S. ANTONIAZZI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e "tutela della salute": le prospettive offerte dalle nuove competenze regionali per la materia sanitaria*, 2003, in *Diritto dell'economia*, n. 1, 68 ss.; G. MACCIOTTA, *Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella prospettiva di un federalismo solidale*, Roma, 2003, 3; infine, G. MURARO, *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc.*, 2003, I, 349 ss.

<sup>218</sup> Cfr. A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 cit.*

<sup>219</sup> Per una ricostruzione, cfr. E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6, 2003, 1193.

<sup>220</sup> Così F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002, 603.

<sup>221</sup> Vedi A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali cit.*

Peraltro, attenta dottrina sottolinea come la previsione di queste forme di finanziamento straordinario si inseriscono nell'ambito di un ampio progetto costituzionale di riforma che, superando la concezione precedente, fondata sull'intervento della pubblica amministrazione in relazione al 'bisogno' verificatosi nella realtà locale, si basa sulla capacità fiscale per abitante, con lo scopo di riequilibrare le differenze tra le diverse situazioni locali, senza avere la pretesa di ottenere un'utopica livellazione economica di tutto il territorio nazionale<sup>222</sup>.

Conseguentemente, la disposizione normativa prevede che la perequazione ordinaria deve avvenire 'senza vincoli di destinazione' e, appunto, a vantaggio dei 'territori con minore capacità fiscale per abitante', in tal modo contraendo i margini di autonomia degli enti territoriali, che devono garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni impiegando le stesse risorse necessarie a finanziare le proprie funzioni ordinarie<sup>223</sup>.

Se questa è la disciplina costituzionale sul finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, occorre, a questo punto, richiamare quanto accennato in precedenza relativamente alla normativa sub-costituzionale, riguardo alle soluzioni normative volte a predisporre una base giuridica per la determinazione degli stessi livelli essenziali.

Va da sé, infatti, che in tanto si potrà determinare un finanziamento delle attività connesse ai LEA ed ai LIVEAS, in quanto, a monte, questi siano stati predeterminati dal legislatore.

In questo senso, allora, rileva richiamare la normativa sul meccanismo dei costi standard, su cui ci si è già soffermati, che trova applicazione nel nostro ordinamento relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria.

Per i livelli di assistenza sociale, invece, una soluzione basata su un meccanismo analogo non è stata ancora positivizzata dal legislatore, per cui resta aperto il problema del loro finanziamento.

La recente legislazione in tema di identificazione delle funzioni fondamentali dei comuni potrebbe aprire uno spiraglio alla reperibilità delle

---

<sup>222</sup> Si veda, P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'articolo 119* cit., 1437 ss.

<sup>223</sup> Questa criticità è sottolineata in particolare da E. JORIO, *Il fondo perequativo e i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie*, in S. GAMBINO, *Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un nuovo welfare regionale - locale*, Roma, 2003, 157 ss.

risorse finanziarie in tema di assistenza sociale, come ci si riserva di ipotizzare in sede di conclusione della presente trattazione.

Il problema che sorge da tutto quanto finora analizzato è, allora, quello di verificare come si pone questo sistema che scaturisce dalla norma costituzionale rispetto ai principi di uguaglianza ed unitarietà della Nazione, che costituiscono il nucleo dell'interesse nazionale, il quale assurge a criterio d'interpretazione non eludibile, nonché rispetto alla stessa *ratio* della norma già esaminata sui livelli essenziali delle prestazioni, che appare improntata più sul criterio dei 'bisogni' che su quello della capacità fiscale per abitante.

#### *1.4 Il ruolo dell'interesse nazionale nella determinazione dei livelli essenziali*

Sul ruolo dell'interesse nazionale nell'ambito della predisposizione dei livelli essenziali delle prestazioni si è indirettamente pronunciato il comitato tecnico-scientifico dell'Acoff nel documento di sintesi sul federalismo fiscale, predisposto nell'anno 2006<sup>224</sup>.

In base a tale documento si afferma che l'art. 119 Cost. dovrebbe essere modificato, non riuscendo a realizzare alcuno dei modelli proposti dalle dottrine federaliste: precisamente, secondo un modello c.d. 'forte', occorrerebbero forme di finanziamento vincolate al perseguimento dello scopo federalista (e abbiamo visto che non risulta un tale vincolo dalla lettera della norma); mentre secondo un modello c.d. debole rilevano anche i bisogni, non solo la capacità fiscale per abitante<sup>225</sup>.

Seguendo quest'ottica innovativa, pur muovendosi ancora nell'ambito della legislazione invariata, una parte della dottrina ha sostenuto che i richiamati interventi straordinari, di cui all'art. 11, comma V, Cost., dovrebbero essere utilizzati per garantire il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni laddove le risorse ordinarie non fossero sufficienti<sup>226</sup>.

---

<sup>224</sup> Si tratta del Documento di sintesi del comitato tecnico-scientifico dell'alta commissione, denominato "Indicazioni per adeguare il modello di federalismo fiscale all'articolo 119 della Costituzione", 8, in [www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta\\_commissione\\_federalismo.pdf](http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta_commissione_federalismo.pdf)

<sup>225</sup> Cfr. P. BOSI, *Il finanziamento dei LEP*, in AA. VV., *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Roma, 2006, 92 ss.

<sup>226</sup> F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione* cit., 605 ss.

Tuttavia, dalle considerazioni effettuate nel paragrafo precedente si evince chiaramente che la copertura dei livelli essenziali non può non rientrare tra le attività per definizione ordinarie della regione e dell'ente locale, i quali devono impostare la loro politica anche sulla corretta organizzazione della distribuzione delle prestazioni in quelle particolari materie su cui incide anche la competenza legislativa trasversale dello Stato<sup>227</sup>.

Sarà lo Stato stesso, eventualmente, a dover agire nelle situazioni di speciale difficoltà, prevedendo interventi speciali ove ragioni contingenti non consentano il normale svolgimento delle funzioni da parte dell'ente territoriale o, addirittura, ad esercitare il proprio potere sostitutivo ex art. 120, comma secondo, Cost., laddove la regione o l'ente locale non intervengono e sia necessario esercitare il potere sostitutivo a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

## *2. Il rapporto tra il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni ed il federalismo fiscale*

Si è già avuto modo di esaminare l'attuale disciplina del federalismo fiscale, dalla legge attuativa n. 42 del 2009 alla successiva legislazione delegata.

Quello su cui occorre ora soffermare l'attenzione è il rapporto tra le misure di finanziamento previste dalla riforma federalista e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni.

Si è visto, infatti, che quella dei livelli essenziali è una clausola che assume un ruolo trasversale, investendo tanto l'attività legislativa dello Stato, che quella legislativa ed amministrativa delle regioni, che, infine, amministrativa degli enti locali.

Occorre, ora, verificare, alla luce di quanto finora considerato, se le norme previste dalla riforma appaiono sufficienti a garantire il rispetto di tale determinata clausola: in sostanza, se il legislatore ha predisposto un sistema in grado di garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni.

Ebbene, a tal proposito, è evidente che la legislazione attuativa non si è occupata di tutte le fattispecie di livelli essenziali delle prestazioni che possono esigere l'intervento delle autorità locali, limitandosi a disciplinare, e peraltro in

---

<sup>227</sup> Conforme G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali* cit., 113 ss.

maniera incompleta, soltanto i livelli essenziali in materia sanitaria (c.d. LEA), non occupandosi della materia assistenziale (c.d. LIVEAS).

Un breve riepilogo dei tratti salienti della disciplina delle due figure può essere utile a verificarne il rapporto con la clausola dell'art. 117, co. 2, lett. m), ora che se ne è trattata la natura e la portata.

Quanto alla materia inerente la sanità, si è ampiamente trattato del cambiamento del criterio guida per la determinazione del finanziamento dei livelli essenziali, che è passato da quello della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni *standard*, così come previsto prima dall'art. 8, comma primo, lett. a), della legge delega n. 42 del 2009, poi dall'art. 14, del d. lgs. n.68 del 2011, che individua come spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni quelle concernenti le materie della sanità, appunto, nonché dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale<sup>228</sup>.

Senza ripercorrere il complesso sistema di finanziamento di tali spese, va rimarcato, ai fini che ora interessano, che le risorse destinate a tale operazione sono quelle ordinarie, costituite da tributi ed entrate propri, da tributi propri derivati ed eventualmente dal fondo perequativo.

Nell'ambito di questo finanziamento di tipo ordinario, il criterio fondamentale è, dunque, quello del costo *standard*, ossia la somma totale che risulta necessaria a finanziare i LEA in una condizione di ideale efficienza/utilità, ricavata in base ai dati dei bilanci delle regioni, mediante un procedimento di tipo presuntivo.

Correlativamente, si è visto che rileva il c.d. fabbisogno *standard*, che è dato, a norma dell'art. 25, comma secondo, del d. lgs. 68/2011, dall'«ammontare di risorse necessarie ad assicurare i livelli di assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza», che sarà calcolato sul prodotto del fattore popolazione, ponderata per la quantità delle prestazioni *pro capite standard* stimate, nonché per lo stesso costo *standard*.

Resta ferma la possibilità che si applichi anche ai LEA la perequazione 'straordinaria' prevista dall'art. 119 Cost., quinto comma, così come richiamata dalla disposizione dell'art. 28 del d. lgs. 68/2011, ma si tratta, evidentemente, di

---

<sup>228</sup> Sul tema si veda G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

una situazione del tutto eccezionale, ove vi siano <<carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali e atte ad incidere sui costi delle prestazioni>>.

Riguardo all'assistenza sociale, invece, essa rientra in buona parte non tanto nella legislazione concorrente, come avviene per la materia sanitaria, quanto piuttosto in quella residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

Si è detto che la legislazione attuale fa rientrare l'assistenza sociale tra le funzioni fondamentali dei comuni; in particolare, l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 216 del 2010 prevede il superamento del criterio della spesa storica, come avviene in tema di LEA, richiamando il criterio dei fabbisogni e dei costi *standard* per determinare il finanziamento integrale della spesa relativa alle funzioni fondamentali ed ai livelli essenziali delle prestazioni<sup>229</sup>.

Peraltro, giova osservare come il richiamato decreto legislativo, all'art. 2, preveda un graduale assestamento delle modalità di finanziamento, destinato ad entrare a regime nell'anno 2014 per tutte le funzioni fondamentali degli enti locali, che definisce in maniera non convincente; infatti, vi rientrano anche le funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, che assumono, invece, un carattere prettamente strumentale<sup>230</sup>.

Da ultimo, il più volte richiamato D.L. n. 95 del 2012 individua delle funzioni fondamentali dei comuni, che sembrano poter assumere un notevole rilievo nell'ambito della responsabilizzazione dei comuni nella realizzazione dei livelli essenziali in materia di assistenza sociale.

Va sottolineata, inoltre, una rilevante differenziazione rispetto ai LEA in relazione alla distribuzione delle risorse derivante dalla perequazione.

Occorre, in particolare, distinguere tra un fondo destinato alla sanità ed un fondo destinato alle prestazioni assistenziali.

In primo luogo, dunque, nella materia della sanità è previsto un fondo perequativo nazionale unico, destinato a finanziare tutti i livelli essenziali delle prestazioni (in maniera completa con riferimento a quelli inerenti la sanità, la socialità, l'istruzione ed il trasporto pubblico, con riferimento a quelli non LEP secondo la capacità fiscale per abitante).

---

<sup>229</sup> Cfr. M. CAUSI, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, in *Astrid*, 2010.

<sup>230</sup> In questo senso, S. POZZOLI, *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto*, in *Astrid*, 2011.

Tale fondo, previsto dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 15 del d. lgs. n. 68 del 2011 comporta, pertanto, un'assegnazione delle risorse necessarie alla copertura delle spese ora indicate direttamente dallo Stato alle regioni.

Invece, l'art. 13, comma I, lett. a) della legge delega e l'art. 13 del d. lgs. 23 del 2011 prevedono, per la materia assistenziale, l'istituzione di un ulteriore fondo perequativo statale, volto a finanziare altri due fondi regionali, uno per i comuni, l'altro per le province e le città metropolitane.

Si tratta, in definitiva, di una destinazione di risorse che anche in questo caso vengono trasferite alle regioni, le quali, successivamente, dovranno provvedere al ritrasferimento nei confronti di province e comuni.

La normativa sul tema specifica, infatti, che i criteri di alimentazione e di distribuzione saranno determinati previa intesa sancita in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale e del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, salvaguardando la neutralità finanziaria per il bilancio dello Stato e in conformità con l'art. 13 della legge delega<sup>231</sup>.

È previsto, in particolare, che nel bilancio dello Stato, in corrispondenza del fondo perequativo, sia inserita l'indicazione separata degli stanziamenti previsti per i comuni e degli stanziamenti stabiliti per le province, a titolo di concorso per il finanziamento delle funzioni da loro svolte.

Dal sistema così delineato si ricava, quindi, che mentre relativamente al fondo perequativo nazionale in materia sanitaria il flusso di risorse parte dallo Stato e si arresta con il trasferimento di risorse alle regioni, per gli altri due fondi le risorse sono poi distribuite dalle regioni a province e comuni, ma pur sempre sulla base di precise indicazioni contabili, contenute nel testo dell'art. 13 della legge n. 42 del 2009.

Semberebbe evincersi, da parte di una certa dottrina, una rilevante criticità dell'attuale sistema legislativo, prevedendosi delle forme di perequazione non parimenti garantiste, in aperto contrasto con la previsione costituzionale dell'art. 119 che, invece, non prevede che le risorse destinate agli

---

<sup>231</sup> Art. 13 del D. Lgs. 23/2011.

enti locali siano destinate in prima battuta alle regioni e solo successivamente trasferite all'amministrazione locale di riferimento<sup>232</sup>.

La questione è ai fini pratici molto rilevante, secondo il nostro parere, ma va in parte ridimensionata.

Appare, infatti, rilevabile un certo contrasto con la riforma federalista, se non ancor più in generale con la stessa impostazione dell'intera riforma costituzionale del Titolo V, improntata alla responsabilizzazione degli amministratori delle realtà locali, nonché alla connessa verificabilità del loro operato da parte dei cittadini.

Ma ciò non sembra dipendere, come prospettato dalla citata tesi dottrinale, dalle asserite 'deviazioni' dei finanziamenti dovuti, che dal punto di vista legislativo sarebbero, appunto, in contrasto aperto con il dettato costituzionale, mentre dal punto di vista applicativo rischierebbero di compromettere l'intero equilibrio dei rapporti politici ed amministrativi, oltre che economici, che intercorrono tra le istituzioni e la collettività.

L'obbligo di rendicontazione delle somme trasferite dalle regioni ai comuni, le quali, come specifica la normativa richiamata, devono risultare iscritte al bilancio dello Stato, nonché, ancor più a monte, la predisposizione di criteri di attribuzione e smistamento delle risorse, sembrano notevolmente far affievolire le predette criticità.

L'attribuzione di risorse indispensabili per le funzioni fondamentali dell'ente alla regione, anziché all'ente locale, potrà comportare, d'altra parte, lungaggini e ritardi, che potrebbero compromettere la disponibilità delle risorse da parte degli enti locali, con eventuali ricadute nella predisposizione dei livelli di assistenza necessari.

Tuttavia, il problema del reperimento delle risorse potrebbe trovare una diversa soluzione sulla base di una diversa impostazione della determinazione dei livelli essenziali da parte del legislatore ordinario.

Con il D.L. 95/2012, infatti, la determinazione delle funzioni fondamentali *ex art. 117, comma 2, lett. p)*, è stata posta in essere dal legislatore ordinario responsabilizzando i comuni verso la garanzia di tali funzioni, con la

---

<sup>232</sup> Critiche effettuate anche da E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale* cit.

conseguenza che le risorse spettanti ai comuni in base al decreto legislativo n. 23 del 2011 dovranno essere indirizzate anche alla copertura di tali spese.

Ebbene, *de iure condendo*, non può escludersi che tale meccanismo possa trovare applicazione anche per i livelli essenziali delle prestazioni, con particolare riferimento alla materia dell'assistenza, laddove il meccanismo dei costi standard risulti non attuabile o insufficiente.

La materia dell'assistenza sociale potrebbe, pertanto, essere compresa tra le funzioni fondamentali dei comuni, le quali dovrebbero essere garantite dall'art. 117, comma 2, lett. p).

Ciò permetterebbe, peraltro, di fare sì che la garanzia della realizzazione di tali livelli non debba dipendere esclusivamente dallo stato dei rapporti economici tra Stato e regioni, ma che questa possa essere realizzata direttamente anche dall'ente a cui è affidato il governo del territorio, secondo il principio di sussidiarietà.

Trattandosi, comunque, di materia trasversale, lo Stato sarebbe tenuto a garantire ai comuni la possibilità di ottenere risorse sufficienti dai contribuenti, incidendo, mediante i meccanismi contenuti nel decreto legislativo 23 del 2011, sulle imposte (su tutte, attualmente, l'IMU) destinate a finanziare l'attività degli stessi enti locali.

## *Riepilogo e conclusioni*

Il fine del presente lavoro è consistito nel verificare il rapporto tra la riforma attinente al federalismo fiscale e la garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni, con particolare attenzione alla modalità ed ai limiti del finanziamento dei LEP, che emergono dalla normativa attualmente vigente.

Pare opportuno, ora, in sede di breve riepilogo e conclusioni, ripercorrere le tappe fondamentali seguite per giungere all'esame delle problematiche affrontate, in modo da facilitare il lettore nella visione unitaria di un'opera che, pur caratterizzata dalla massima sintesi, tuttavia, inevitabilmente, concede qualche spazio ad approfondimenti di istituti, che possono momentaneamente celare il filo conduttore, che resta unico.

La suddivisione in quattro capitoli della tesi consente di evidenziare, rispettivamente, il federalismo fiscale, la nozione e la struttura dei LEP, il loro ambito di applicazione in connessione al federalismo fiscale, le modalità del loro finanziamento.

E' stato, dunque, necessario prendere le mosse dal nuovo impianto federalista, introdotto dal legislatore con la legge delega n. 42 del 2009 ed attuato in prima battuta con i richiamati decreti legislativi (in particolare, si è fatto riferimento al n. 68 del 2011 ed al n. 23 del 2011), salvo trovare se non una battuta di arresto, quantomeno un deciso cambio di rotta (nella direzione di un maggiore contenimento della spesa) con il c.d. governo tecnico, che ha cercato di porre un freno alla dilagante crisi finanziaria (si pensi, su tutti, al decreto-legge sulla '*spending review*' n. 95 del 2012).

Si è, in primo luogo, fatto riferimento ai tributi che costituiscono le entrate attribuibili a regioni ed enti locali, prendendo spunto dalla fondamentale decisione della Corte Costituzionale n. 37 del 2004 e verificandone l'omogenea trasposizione del contenuto di questa nell'art. 7, co. 1, lett. b), della L. 42/2009<sup>233</sup>.

Con riferimento a tale suddivisione, il problema principale che si è affrontato concerne il rispetto dell'art. 119, co.4, Cost., laddove prevede che le

---

<sup>233</sup> Cfr. cap. 1, par. 1: i tributi sono, quindi, attualmente suddivisi in tributi propri derivati, addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali e tributi propri in senso stretto.

risorse indicate nei primi tre commi debbano servire a ‘finanziare integralmente le funzioni pubbliche’ attribuite a ciascun ente<sup>234</sup>.

Ebbene, il problema sorge principalmente per i tributi c.d. ‘derivati’, tanto che parte della dottrina parla di una categoria ‘concettualmente claudicante’: essi, si afferma, avrebbero ben poco di regionale, in quanto sarebbero posti dall’alto e, pertanto, sarebbero riferibili esclusivamente allo Stato.

A tali considerazioni segue la riflessione secondo cui la stessa norma dell’art. 7 della legge delega (lettere ‘d’ ed ‘e’) assimila i tributi derivati alle compartecipazioni, per cui la norma dell’art. 119 Cost. sarebbe garantita sia dalla predisposizione di tali tributi da parte dello Stato, che dalla mancanza del vincolo di destinazione.

Ciò che appare ancora dubbio è, invece, il ruolo delle risorse autonome, richiamate dalla norma costituzionale, che per una tesi sarebbero costituite quasi per la totalità da compartecipazioni al gettito erariale; per altra tesi, condivisa da chi scrive, la *ratio* della legge delega consiste nel favorire le politiche fiscali autonome e non nel limitarle, per cui dalla delega non deve ricavarsi uno sfavore verso l’utilizzo dei tributi propri in senso stretto.

Eseguita una panoramica dei tributi indicati dal legislatore nel D. Lgs. 68/2011, che con riferimento alle regioni, richiama la compartecipazione all’IVA, l’IRAP, l’addizionale IRPEF ed i tributi regionali propri<sup>235</sup>, si è posto l’accento sulle modalità di attribuzione del gettito derivante dal contrasto all’evasione in base allo stesso decreto attuativo<sup>236</sup>.

In tal senso, gli artt. 9 e 10 del decreto stabiliscono, l’uno, l’integrale riversamento nelle casse delle regioni degli introiti derivanti dal recupero dei tributi propri e delle addizionali regionali ed una quota del gettito IVA, l’altro, la possibilità che le regioni stabiliscano apposite convenzioni con l’Agenzia delle Entrate per definire le modalità operative e gestionali dell’attività di recupero dell’evasione.

Si è posto, poi, l’accento sui tributi propri degli enti locali, rilevando che la riforma dell’art. 119 Cost, ad opera della legge cost. n. 3 del 2001, non ha

---

<sup>234</sup> V. cap. 1, par. 3.

<sup>235</sup> V. rispettivamente gli artt. 4, 5, 6 e 8 del D. Lgs. 68/2011.

<sup>236</sup> Cap. 1, par. 4.5.

mutato il modello tributario quanto all'istituzione di tali tributi, che non può prescindere, stante la riserva dell'art. 23 Cost., dall'intervento della legge<sup>237</sup>.

In tal modo lo Stato, come sembra evincersi dalla lettura della fondamentale sentenza 37/2004, può farsi garante delle esigenze di unitarietà che vanno salvaguardate, pur consentendo un certo margine all'autonomia ed al decentramento<sup>238</sup>.

Tale questione viene affrontata dall'art. 12 della legge delega n. 42 del 2009.

Alla lettera a), infatti, il legislatore prevede che la legge statale individua <<i>tributi propri dei comuni e delle province, anche in sostituzione o trasformazione di tributi già esistenti e anche attraverso l'attribuzione agli stessi comuni e province di tributi o parte di tributi già erariali>>.

Inoltre, viene previsto che la legge statale definisce <<presupposti, soggetti passivi e basi imponibili>>, nonché le aliquote di riferimento valide per tutto il territorio nazionale, in modo da garantire un'adeguata flessibilità.

Vi è, tuttavia, anche un richiamo alla legislazione regionale, che non è escluso che incida sulla formazione dei tributi propri degli enti locali, ma nei limiti dei <<propri poteri legislativi in materia tributaria>><sup>239</sup>.

Come rilevato riguardo all'art. 119 Cost., pertanto, anche la legge delega ritiene necessaria l'intermediazione della legge statale o regionale per l'esplicazione del potere di imposizione attribuito dalla Costituzione agli enti locali.

La richiamata decisione della Corte Costituzionale aveva osservato, in tema di tributi locali, come potessero astrattamente configurarsi tre soluzioni alternative nei rapporti tra le fonti, nell'ambito della determinazione della potestà impositiva nei tributi locali.

La prima consisterebbe nella concorrenza tra leggi statali, leggi regionali e regolamenti locali; la seconda, invece, nella sola concorrenza tra leggi statali e regolamenti locali; la terza, infine, nella concorrenza tra leggi regionali e regolamenti locali.

---

<sup>237</sup> Cap. 1, par. 5.

<sup>238</sup> In realtà, dalla lettura della norma costituzionale, anche la legge regionale potrebbe soddisfare la riserva, sebbene in concreto questo non avvenga praticamente mai.

<sup>239</sup> Art. 12, co.1, lett. g), della legge 42/2009.

Ebbene, sembrerebbe che il legislatore abbia optato per la prima soluzione, con la conseguenza che la legge statale individua i tributi propri dei comuni e delle province; le regioni, da parte loro, possono istituire nuovi tributi comunali e provinciali nell'ambito dei propri poteri legislativi in materia tributaria; i comuni, infine, potranno intervenire nella modulazione delle aliquote delle compartecipazioni ed addizionali loro assegnate, oltre che nella fissazione delle tariffe per prestazioni o servizi.

Sulla finanza locale si è proceduto all'esame del decreto legislativo di attuazione della delega in materia, n. 23 del 2011, il quale è stato seguito da specifici interventi del governo tecnico 'Monti', questi ultimi finalizzati più che ad un'attuazione puntuale della delega, a fronteggiare la pesante crisi economica in corso al momento dell'insediamento dello stesso.

Tanto che è piuttosto diffusa l'idea che i Comuni svolgano sostanzialmente, a seguito di questa serie di interventi riformatori governativi, una funzione esattrice per conto dello Stato.

Si rimanda alla trattazione per l'esame delle singole imposte che sono previste nel decreto<sup>240</sup>.

L'intervento che preme rimarcare, in questa sede di breve ricostruzione del lavoro, è quello del decreto legge n. 95 del 2012 (c.d. sulla *spending review*), con il quale, all'art. 19, si è provveduto a definire le *funzioni fondamentali dei comuni*, nonché le *modalità di esercizio associato in funzioni e servizi comunali*.

La norma, dopo il fallimento del d.d.l. Ferrero-Bindi-Turco, si propone di fissare le funzioni fondamentali dei comuni, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera p), della Costituzione, individuandole precisamente nelle seguenti voci:

- a) organizzazione generale dell'amministrazione, gestione finanziaria e contabile e controllo;
- b) organizzazione dei servizi pubblici di interesse generale di ambito comunale, ivi compresi i servizi di trasporto pubblico comunale;
- c) catasto, ad eccezione delle funzioni mantenute allo Stato dalla normativa vigente;

---

<sup>240</sup> Cfr. cap. 1, par. 6.

d) la pianificazione urbanistica ed edilizia di ambito comunale nonché la partecipazione alla pianificazione territoriale di livello sovracomunale;

e) attività, in ambito comunale, di pianificazione di protezione civile e di coordinamento dei primi soccorsi;

f) l'organizzazione e la gestione dei servizi di raccolta, avvio e smaltimento e recupero dei rifiuti urbani e la riscossione dei relativi tributi;

g) progettazione e gestione del sistema locale dei servizi sociali ed erogazione delle relative prestazioni ai cittadini, secondo quanto previsto dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione;

h) edilizia scolastica per la parte non attribuita alla competenza delle province, organizzazione e gestione dei servizi scolastici;

i) polizia municipale e polizia amministrativa locale;

l) tenuta dei registri di stato civile e di popolazione e compiti in materia di servizi anagrafici nonché in materia di servizi elettorali e statistici, nell'esercizio delle funzioni di competenza statale.

Tale disposizione, si vedrà, tornerà in gioco in sede di conclusioni della presente trattazione in ordine alla determinazione dei LEP, punto su cui si tornerà a breve.

Ora, però, esaurito il riepilogo della parte più strettamente normativa, occorre richiamare i concetti più rilevanti espressi in ordine ai livelli essenziali delle prestazioni, per poi verificarne le relative modalità di finanziamento.

La formula prevista dall'art. 117, co. 2, lett. m) è stata vagliata dalla Corte Costituzionale in più occasioni: tra queste, si è data particolare attenzione alla decisione n. 282 del 2002, laddove la Consulta ha evidenziato come «non si tratti di una “materia” in senso stretto, ma di una competenza del legislatore statale idonea ad investire tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle»<sup>241</sup>.

Con la giurisprudenza successiva, la stessa Corte Costituzionale ha valorizzato il carattere ‘trasversale’ della materia inerente i livelli essenziali

---

<sup>241</sup> Cap. 2, par. 2.

delle prestazioni, in quanto capace di consentire una restrizione dell'autonomia legislativa delle regioni, giustificata dallo scopo di assicurare il godimento uniforme dei diritti civili e sociali, tutelati dalla stessa Costituzione<sup>242</sup>.

Precisamente, il carattere trasversale dei livelli essenziali delle prestazioni non è in contrasto con la previsione da parte dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., di un titolo di competenza: la disposizione costituzionale, infatti, stabilisce, in primo luogo una competenza, che, tuttavia, nella specie, per la peculiarità che la contraddistingue, è tale da invadere anche diverse sfere di competenza, purché ciò avvenga secondo un criterio di ragionevolezza.

Stretto si è rilevato essere il collegamento di tale criterio di ragionevolezza con il principio di uguaglianza, tanto che l'intervento dello Stato deve ritenersi ammissibile, se non addirittura dovuto, quando risulti necessario allo scopo di assicurare la tutela effettiva di soggetti che si trovino in condizioni di estremo bisogno e che quindi siano da considerare titolari di un diritto fondamentale, inviolabile ed irrinunciabile, correlato alla stessa concezione della dignità umana, che deve essere garantito in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale<sup>243</sup>.

In definitiva, appare opportuno evidenziare come il principio di differenziazione autonomistica trovi come limiti il principio di uguaglianza, che consente un sindacato di ragionevolezza sulle diversità di trattamento poste dalle legislazioni regionali, nonché la piena regolamentazione e la stessa gestione amministrativa da parte dello Stato, attraverso l'esercizio trasversale della propria competenza in materia di livelli essenziali, di prestazioni valutate come fondamentali per la collettività unitariamente intesa.

La Consulta ha anche inciso sulla valutazione del ruolo dello Stato nell'attuazione della clausola sui LEP, tanto da consentire allo stato di 'invadere' la materia di competenza residuale regionale, non solo stabilendo i livelli essenziali delle prestazioni, ma addirittura disponendo <<la previsione e [del]la diretta erogazione di una determinata provvidenza, oltre che [del]la fissazione del livello strutturale e qualitativo di una data prestazione [...] quando

---

<sup>242</sup> In tal senso, oltre a Corte Cost., sent. n. 134/2006, v. anche Corte Cost., sent. n. 387/2007.

<sup>243</sup> Si è fatto riferimento, tra le altre, a Corte Cost. nn. 94 del 2007 e 166 del 2008 sul la determinazione dei livelli minimali in tema di fabbisogno abitativo, a tutela delle categorie particolarmente svantaggiate, nonché a Corte Cost. n. 121 del 2010, sulla questione del Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori.

ciò sia reso imprescindibile, come nella specie, da peculiari circostanze e situazioni, quale una fase di congiuntura economica eccezionalmente negativa>>.

Da ciò sembra derivare la conseguenza secondo cui è necessario che lo Stato incida sulla determinazione dei livelli essenziali nell'ambito di un principio di leale collaborazione, che consenta la partecipazione dei soggetti destinatari degli effetti di tale determinazione; questa partecipazione, d'altra parte, sembra poter venire meno, soccombendo il principio collaborativo a quello prevalente dell'interesse dell'intera Nazione, quando eccezionali circostanze lo impongano.

Occorre, d'altra parte, aggiungere che l'eventuale stato di emergenza consente allo Stato di intervenire direttamente non più soltanto con riferimento alla determinazione dei livelli essenziali, ma anche mediante l'erogazione diretta degli stessi, come si evince, ad esempio, dalla citata sentenza della Corte Costituzionale n. 121/2010, che consente allo Stato di prevedere un Fondo per l'accesso al credito per la prima casa a favore delle giovani coppie, stante la mancata piena attuazione dell'art. 119 Cost. (e quindi la difficoltà delle autorità locali nel reperire fondi da destinare all'attuazione dei diritti sociali).

La stessa Carta costituzionale, del resto, prevede l'intervento sostitutivo dello Stato con l'art. 120, comma secondo, Cost., in caso di inerzia delle regioni o degli enti locali.

Dal quadro delineato discende che l'intervento dello Stato si profila come necessario sia in un'ottica fisiologica, in attuazione del principio di collaborazione che informa il rapporto tra Stato e regioni, che in un'ottica patologica, situazione che va a sua volta distinta tra la mera difficoltà a reperire risorse da parte dell'autonomia locale, nel qual caso lo Stato interverrà direttamente a fronte di un'eventuale emergenza, e la vera e propria inerzia della regione, con il conseguente esercizio del potere sostitutivo previsto dall'art. 120, comma secondo, Cost.

Chi scrive ha poi aggiunto sul punto che, pur volendo accogliere questa impostazione, occorrerà comunque che lo Stato agisca in presenza di situazioni contingenti che giustifichino una deviazione dalle competenze ordinarie.

La valutazione sull'opportunità dell'agire dello Stato non potrà evidentemente essere vagliata, allora, che dalla Corte Costituzionale, qualora la

determinazione dello Stato invada le competenze della regione, mancando il presupposto eccezionale che giustifichi il superamento della collaborazione istituzionale<sup>244</sup>.

Sempre con riferimento alla formula costituzionale dell'art. 117 Cost., co. 2, lett. m), si è verificato che la formula 'diritti civili e sociali' non costituisce una contrapposizione netta che il legislatore costituzionale ha voluto evidenziare, quanto piuttosto un'endiadi, dalla quale è dato evincere che il legislatore statale è tenuto, dunque, a garantire tali diritti, indipendentemente dalla loro qualificazione come civili o sociali, nei limiti dei limiti derivanti, dall'alto, dai principi comunitari e costituzionali e, dal basso, dalle risorse finanziarie, organizzative ed umane concretamente disponibili<sup>245</sup>.

Si è, poi, stabilito che, riguardo a tali livelli, è preferibile un approccio di tipo *massimalista*, attento a valorizzarne la natura *politico-costituzionale*, rispetto ad un approccio di tipo *minimalista*, volto a mettere in luce il carattere *tecnico-amministrativo* dei LEP.

Ciò in quanto, in ogni caso, indipendentemente dal requisito dell'essenzialità lo Stato compie una valutazione politico-economica, che può derivare da una comparazione tra valori costituzionali diversi, eventualmente sindacabile dinanzi alla Corte Costituzionale, sia in via principale, se lesiva delle competenze regionali, che, soprattutto, incidentale<sup>246</sup>.

Andando a scrutare più dettagliatamente i LEP, si è reso necessario distinguere tra i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) ed i Livelli Essenziali di Assistenza Sociale (LIVEAS)<sup>247</sup>.

Con riguardo ai primi, si è evidenziato che essi già preesistevano alla riforma del Titolo V e si è dato atto dell'esistenza, dapprima, del D.P.C.M. 29 novembre 2001, che ne conteneva una definizione, successivamente dei D.P.C.M. 5 marzo 2007 e 23 aprile 2008, su cui è scesa la scure della Corte dei Conti che ne ha condizionato l'attuazione.

In tema di LIVEAS, invece, si è fatto cenno alla differenza fondamentale che connota tali livelli rispetto ai LEA e che consiste nel fatto che manca una specifica previsione regolamentare che li disciplini, a tutt'oggi risultando in

---

<sup>244</sup> V. cap. 2, par. 3.

<sup>245</sup> Cfr. cap. 2, par. 4.

<sup>246</sup> Cfr. cap. 2, par. 5.

<sup>247</sup> Vedi cap. 2, par. 6.1 e 6.2.

vigore soltanto la disciplina generale della legge n. 328 del 2000, nonché la legge n. 289 del 2002 (legge finanziaria '03), che ha previsto la loro determinazione con D.P.C.M., alla stregua di quanto avviene in materia sanitaria<sup>248</sup>.

Dal punto di vista dell'evoluzione normativa della figura, per la quale si rinviene un'obiettivo difficoltà nel definirne gli *standard* omogenei nel territorio, si rileva che da un recente studio della Corte dei Conti quest'incertezza può condurre ad una diminuzione delle risorse e quindi ad una compressione delle politiche sociali<sup>249</sup>.

Esaurita la parte relativa alla ricostruzione sostanziale degli istituti, è sembrato opportuno inquadrare gli aspetti finanziari della riforma federalista, non tanto dal punto di vista strettamente economico, quanto piuttosto giuridico, evidenziando le categorie da approfondire per poter risolvere il problema finale del finanziamento dei livelli essenziali nell'ambito della riforma federalista.

In questo senso, si è posto l'accento sulle spese c.d. LEP, per le quali l'art. 8, co. 2, della legge n. 42/2009, dispone il superamento del criterio della 'spesa storica' in favore di quello del 'costo *standard*', spese costituite per la maggior parte dalle spese per la sanità e per una parte inferiore, come visto, dalle spese per le politiche sociali<sup>250</sup>.

Altrettanto rilevante è l'istituto della perequazione, che ha un'applicazione sulla carta eventuale, in quanto è destinato ad operare laddove il sistema delle entrate mediante tributi non risulti sufficiente a garantire il finanziamento del normale esercizio delle funzioni regionali e degli enti locali, giusta il disposto dell'art. 119, co. 4, Cost.

Centrale ai fini della comprensione della riforma è il c.d. criterio del 'costo *standard*', che connota tutta la riforma federalista.

---

<sup>248</sup> Sul tema, si rammenta l'opera di E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V* cit.

<sup>249</sup> In tal senso, CORTE DEI CONTI (SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO), *Elementi per l'Audizione sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale"*, 11 ottobre 2011, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it), ove precisamente si afferma che «in mancanza di una chiara definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, la riforma [del federalismo fiscale] possa portare, non tanto ad un'auspicabile concentrazione delle risorse sulle condizioni effettivamente meritevoli, ma ad una ulteriore compressione delle politiche a sostegno dei non autosufficienti».

<sup>250</sup> V. cap. 3, par. 2.

Per la definizione soccorre innanzitutto la stessa legge delega, che all'art. 2, comma 2, lett. f), definisce il costo ed il fabbisogno standard <<quale costo e fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica nonché gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni o alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere m) e p), della Costituzione>>.

E' stato osservato che i costi standard, rappresentano ordinariamente l'esito del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio, ovvero di un bene, nella condizione di migliore efficienza.

Con ciò volendo chiarire che tali costi fondano, pertanto, il nuovo modello economico di riferimento sul quale impennare il finanziamento integrale dell'attività pubblica volta all'erogazione ai cittadini dei principali diritti sociali (sanità, assistenza sociale, istruzione).

In definitiva, essi riguardano la rideterminazione del *quantum* ideale necessario per assicurare le prestazioni essenziali, ossia il costo delle stesse nei relativi territori e, di conseguenza, le risorse all'ente destinate, da definirsi in rapporto al loro fabbisogno standard.

Rispetto al criterio della spesa storica si attua, in tal modo una rivoluzione: secondo un efficace commento dottrinale, tale <<rivoluzione si basa sul principio per cui, salvo condizioni del tutto peculiari, la spesa per una medesima prestazione non possa essere diversa in ragione della localizzazione territoriale>><sup>251</sup>.

Tale spesa, una volta riconosciuta dallo Stato, o meglio dall'autorità governativa, corrisponde a quanto spetta a ciascuna autonomia territoriale in relazione ad una determinata prestazione prodotta nel suo territorio: in sostanza al fabbisogno standard per essa prevista.

---

<sup>251</sup> M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale* cit., 78.

Tale fabbisogno è a sua volta costituito, quindi, dal livello delle prestazioni offerte in un determinato territorio (ad es. numero degli asili nido), nonché dal costo standard di ciascuna prestazione<sup>252</sup>.

Mentre la fissazione del livello delle prestazioni dipende, come si è ampiamente rilevato, da scelte di politica sociale<sup>253</sup>, la determinazione del costo standard, pur essendo strettamente connessa a scelte politiche, deve essere commisurata alla sostenibilità reale di tali previsioni: è questo un punto di passaggio fondamentale, in quanto costituisce, in definitiva, il motivo principale della presente trattazione.

In altri termini, la perfetta coincidenza tra la scelta, che abbiamo visto essere politico-costituzionale, del livello essenziale della prestazione e la determinazione del costo standard presuppone una piena capacità di finanziamento delle spese connesse ai costi da sostenere: tuttavia, ciò in pratica non avviene per la mancanza di risorse da parte di regioni ed enti locali ed è quindi necessario che l'autorità governativa effettui delle scelte, che sono di natura politica e tecnica e che comportano un finanziamento dei LEP non sempre pienamente garantito.

Riguardo al procedimento di determinazione di costi e fabbisogni *standard*, rinviando a quanto segnalato in ordine ai dettagli tecnici, in sintesi, il d. lgs. n. 68 del 2011 prevede le seguenti fasi:

- f) si calcoleranno i costi medi *pro capite* per le prestazioni sanitarie nelle Regioni di riferimento;
- g) per ciascuna Regione del territorio nazionale si moltiplicheranno questi costi medi *pro capite* per la popolazione (pesata per classi di età);
- h) si effettuerà la somma dei valori di fabbisogno standard di ciascuna Regione, ottenendo il fabbisogno standard globale;
- i) si procederà a calcolare per ciascuna Regione il relativo valore del fabbisogno standard in percentuale a quello totale;

---

<sup>252</sup> Cfr. cap. 3, par. 4.

<sup>253</sup> Che si tratti, comunque, di una scelta politica, è evincibile dallo stesso disposto normativo del D. Lgs. 68/2001, il quale ha previsto un procedimento di determinazione del fabbisogno *standard* tri-fasico, ossia nazionale, regionale e per 'macroaree' sanitarie. Proprio con riferimento al procedimento di determinazione del fabbisogno nazionale *standard*, è prevista un'intesa annuale tra Stato e regioni, che lo determini 'in coerenza con il quadro macroeconomico complessivo e nel rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli obblighi assunti dall'Italia in sede comunitaria.

j) la percentuale così ricavata sarà applicata al fabbisogno sanitario nazionale per determinare le risorse da assegnare a ciascuna Regione<sup>254</sup>.

Quanto osservato deve necessariamente essere integrato dal riferimento alla normativa riferita al patto di stabilità interno ed ai piani di rientro, che sono istituti volti ad assicurare la stabilità finanziaria a fronte della crisi economica in corso.

Quanto al patto di stabilità interno, esso nasce dall'esigenza di convergenza delle economie degli Stati membri della UE verso specifici parametri, comuni a tutti, e condivisi a livello europeo in seno al Patto di stabilità e crescita e specificamente nel trattato di Maastricht (che prevede che il rapporto tra indebitamento netto della Pubblica Amministrazione e P.I.L. sia inferiore al 3% e che il rapporto tra il debito pubblico delle amministrazioni pubbliche ed il P.I.L. sia convergente verso il 60%).

L'obiettivo primario delle regole fiscali che sono alla base del Patto di stabilità interno è, dunque, il controllo dell'indebitamento netto degli enti territoriali (regioni e enti locali).

Rinviando alla trattazione per il dettaglio tecnico, preme ora richiamare la normativa di settore, costituita dalle previsioni contenute negli artt. 30, 31 e 32 della legge 12 novembre 2011, n. 183 (Legge di stabilità 2012), che ha recepito le novità legislative introdotte con le manovre estive del Governo Monti, contenute nel D.L. 6 luglio 2011, n. 98, convertito dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e nel D.L. 13 agosto 2011, n. 138, convertito con legge 14 settembre 2011, n. 148<sup>255</sup>.

Sulla disciplina ha influito, altresì, la decretazione d'urgenza, intervenuta con il cd. Decreto "salva Italia", del 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 214 del 2011, con il Decreto "milleproroghe" 2012, del 29 dicembre 2011, n. 216, convertito dalla legge 14 del 2012, nonché con il Decreto "cresci Italia", del 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge n. 27 del 2012.

---

<sup>254</sup> Per il dettaglio, v., appunto, cap. 3, par. 5.

<sup>255</sup> V. cap. 3, par. 6.1.

La legge di stabilità per l'anno 2013 (Legge n. 228 del 2012) ha modificato la disciplina del patto di stabilità interno per il 2013-2016, lasciandone, tuttavia, inalterata la struttura di base<sup>256</sup>.

Con riferimento ai c.d. piani di rientro, con la legge finanziaria 30 dicembre 2004, n. 311, è stata prevista la possibilità di stipulare accordi con i ministri della salute e dell'economia e delle finanze da parte di quelle regioni che presentassero situazioni di squilibrio economico-finanziario, nonché, per quanto più ci interessa, di mancato mantenimento dell'erogazione dei livelli essenziali di assistenza<sup>257</sup>.

Con tale accordo vengono individuati gli interventi necessari per il perseguimento dell'equilibrio economico, in modo da garantire il rispetto dei livelli essenziali di assistenza.

In particolare, a tale accordo si accompagna un programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del servizio sanitario regionale, denominato, appunto, piano di rientro.

Esso costituisce condizione necessaria per la riattribuzione alla singola regione del finanziamento spettante, che dipende dalla corretta attuazione del programma operativo previsto nel piano.

L'operatività dei piani di rientro è sancita dall'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005, che ha definito il modello di accordo, improntato alle specifiche criticità delle singole regioni.

Precisamente, tra gli obiettivi dell'intesa vi sono il monitoraggio del mantenimento dei LEA, attraverso il sistema nazionale degli indicatori, la razionalizzazione dell'offerta ospedaliera e la garanzia di adeguati programmi di assistenza domiciliare integrata, di assistenza residenziale e semiresidenziale extra-ospedaliera.

Le difficoltà di attuazione dei piani di rientro sono da collegare ad una forte resistenza attuativa per la complessità degli interventi richiesti dagli accordi, che richiedono un grande sforzo organizzativo da parte delle regioni.

Ciò detto, appare rilevante considerare che il nodo centrale della questione finanziaria, a parere di chi scrive, sta nell'individuazione dell'esatta

---

<sup>256</sup> Per una sintesi delle novità della legge di stabilità 2013, cfr. IFEL (Fondazione ANCI), *Legge di stabilità 2013 – Nota di lettura delle norme di rilevanza finanziaria e fiscale*, in [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it).

<sup>257</sup> Ancora, v. cap. 3, par. 6.1.

natura della norma disciplinante i diritti civili e sociali attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni: se la si considera come principio inderogabile concernente diritti, infatti, pare che tale principio dovrebbe sempre prevalere sugli altri, in specie quelli attinenti alle esigenze di bilancio; se, invece, la disamina della normativa si svolge ponendo il principio anzidetto ed i principi economici, *in primis* quello sulla parità del bilancio, in posizione equiordinata, allora potrebbe prospettarsi l'ipotesi che il mancato perseguimento degli obiettivi di reperimento delle risorse per far fronte alle spese possa, in alcuni casi, determinare un'incidenza negativa sui livelli essenziali delle prestazioni attinenti ai diritti civili e sociali<sup>258</sup>.

Sul tema della perequazione, preme in questa sede rimarcare come a disciplinare in via ordinaria la materia sia intervenuto il decreto legislativo n. 68 del 2011, mediante il quale sono stati maggiormente precisati i criteri in base ai quali funzionerà il sistema perequativo, senza, peraltro, dare una disciplina compiuta della materia, posto che gli artt. 14 e 15 del decreto rimandano ad ulteriori provvedimenti governativi per stabilire con precisione i livelli essenziali delle prestazioni, i relativi costi standard, nonché le modalità di distribuzione del fondo.

Per richiamare brevemente il quadro della disciplina attuale, dunque, si può notare che la riforma entrerà in vigore, per questi aspetti, nel 2013.

La perequazione dovrà essere garantita dalla compartecipazione all'IVA, dal gettito derivante dalla addizionale IRPEF rideterminata, nonché da quello dell'IRAP, almeno finché non termini il procedimento di graduale estinzione della stessa.

Tali risorse dovranno garantire la copertura delle spese per quei settori ad oggi privilegiati, quali la sanità, l'assistenza, l'istruzione, limitatamente ai costi di funzionamento e, infine, il trasporto pubblico, per le spese di investimento in conto capitale.

Con riferimento alle altre spese, invece, la copertura sarà affidata ai tributi propri regionali, derivati ed autonomi, dalle quote dell'addizionale

---

<sup>258</sup> Recentemente, dà atto di questa «eterna “contesa”» tra le ragioni inerenti al valore della persona ed interessi di tipo economico-finanziari, sottolineando la prevalenza dei primi nella lettura della giurisprudenza costituzionale e, tuttavia, la tendenza verso i secondi della riforma federalista, L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali* cit., 36 ss.

regionale all'IRPEF e da quelle del fondo perequativo assegnato alle Regioni e finanziato dalle Regioni più ricche.

Con riguardo all'istituzione del fondo attinente ai livelli essenziali delle prestazioni, questo sarà istituito dal 2013 e sarà alimentato da una compartecipazione al gettito dell'IVA, calcolata in modo tale da garantire la totale copertura delle spese riguardanti i livelli essenziali delle prestazioni di sanità, assistenza, istruzione e trasporto locale.

Si è visto che il legislatore prevede un graduale passaggio dalla spesa storica al costo standard, poiché, mentre nel primo anno il parametro di riferimento sarà ancora quello della spesa storica, salvo ove i costi standard siano già stabiliti (sanità), nei quattro anni successivi il sistema dovrà convergere verso i costi standard, che dovranno essere nel frattempo determinati.

Il procedimento di determinazione dei costi standard è affidato ad un d.P.C.M., assistito da un parere preventivo delle Commissioni parlamentari competenti per i profili di compatibilità della spesa ed arricchito da una relazione tecnica sul suo impatto finanziario.

Si è fatto riferimento alla predisposizione di una bozza di Dpcm sul calcolo dei fabbisogni standard per comuni e province del 18 settembre 2012, con particolare riferimento alla funzione di polizia locale per i comuni ed alla funzione nel campo dello sviluppo economico e dei servizi del mercato del lavoro per le province<sup>259</sup>.

In base alla relazione tecnica a tale provvedimento, il decreto in esame trova fondamento nell'art. 6 del decreto legislativo 26 novembre 2010 n. 216 e prevede l'adozione delle note metodologiche relative alle procedure di calcolo dei fabbisogni standard per le funzioni ora ricordate.

Sempre con riferimento al decreto 216, inoltre, <<il complesso delle maggiori entrate devolute e dei fondi perequativi non può eccedere l'entità dei trasferimenti soppressi>>, con ciò volendo intendere che il complesso dei fabbisogni standard relativi alle funzioni fondamentali di comuni e province non

---

<sup>259</sup> Bozza esaminata dal preconsiglio dei ministri in data 24 settembre 2012.

potrà eccedere il totale della spesa storica dei corrispondenti comparti, effettivamente sostenuta al momento della loro adozione<sup>260</sup>.

Infatti, l'art. 1 dello stesso provvedimento normativo impone che, fermi restando i vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, dal D.P.C.M. in questione non dovranno derivare nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato, oltre a quelli stabiliti dalla legge vigente.

In definitiva, la quota di fondo perequativo spettante sarà computata deducendo dal fabbisogno standard, valutato per la copertura delle spese richiamate, il gettito derivante dai tributi regionali ad esse dedicati, con l'ulteriore deduzione delle eventuali variazioni in aumento del gettito, riferibile al medesimo esercizio, afferente l'autonomia tributaria delle Regioni stesse e di quello derivante dal recupero dell'evasione fiscale<sup>261</sup>.

Posta tale ricostruzione degli istituti, si è proceduto ad un'analisi dei diritti civili e sociali, previsti dall'art. 117, co. 2, lett. m), secondo una prospettiva economica, da cui si è evinto che i diritti condizionati, o meglio, 'finanziariamente condizionati', non sono soltanto i diritti sociali, ma possono essere anche tutti gli altri diritti, intesi in generale come situazioni giuridiche soggettive espressive di libertà, presupponendosi in ogni caso la necessità dell'intervento dello Stato che ne garantisca la corretta fruizione.

Si tratta di un approccio economico che non trascura che la piena realizzazione di tali situazioni giuridiche soggettive, ma perché ciò avvenga è necessario che lo Stato sopporti il relativo costo.

Seguendo questa prospettiva, è allora più facile cercare di comprendere il rapporto in tema di livelli essenziali tra le prescrizioni costituzionali e la loro realizzazione, che dipenderà dalle risorse reperibili.

Preliminarmente, si è inteso esaminare come si pone la Corte Costituzionale nei confronti della fattispecie applicativa più rilevante in tema di livelli essenziali: s'intende il rapporto tra diritto alla salute e vincoli finanziari.

Con le due decisioni n. 455/1990 e n. 365/1992, la Consulta ha enucleato un principio generale secondo cui l'attuazione dei diritti, pur garantiti direttamente dalla Costituzione, come avviene, appunto, per il diritto alla salute,

---

<sup>260</sup> Così la *Relazione tecnica al provvedimento*, inserita nella bozza del D.P.C.M. del 18 settembre 2012, in [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it).

<sup>261</sup> Per una disamina più completa, v. cap. 3, par. 7.

è strettamente connessa, oltre che al rispetto degli altri principi costituzionali, con i quali va operato un bilanciamento, sindacabile dalla stessa Corte costituzionale, al limite della spesa pubblica<sup>262</sup>.

La stessa Corte costituzionale, d'altra parte, sembra ammettere la possibilità che il diritto alla salute debba essere comunque garantito: che, in altri termini, sia la spesa pubblica a doversi adattare alla tutela del diritto e non viceversa, laddove sia in gioco lo stesso contenuto essenziale del diritto, il suo <<nucleo irriducibile>>, che è da considerare 'inviolabile' e, pertanto, sempre tutelabile dall'intervento del legislatore e dell'amministrazione<sup>263</sup>.

Occorre, allora, notare che, se questi sono i paletti nell'ambito dei quali la tutela di determinati diritti, in specie della salute, può essere garantita dallo Stato, salvo quel nucleo irriducibile che li caratterizza, assume un ruolo centrale la disponibilità delle risorse economiche e, dunque, la loro distribuzione nel territorio.

L'esame da parte dell'interprete di tali paletti concerne, rispettivamente, verso l'alto, la previsione costituzionale relativa al diritto, che ne va a definire il suo ambito, per così dire, di 'incomprimibilità', mentre, verso il basso, la legislazione costituzionale inerente la distribuzione delle risorse, in specie ove s'individuano le modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, su cui pone particolare attenzione il presente lavoro.

Tale ultima questione riporta l'attenzione verso l'esame dell'art. 119 della Costituzione, che si occupa dell'autonomia finanziaria di regioni ed enti locali.

Con riferimento al quarto comma, il legislatore costituzionale afferma che regioni ed enti locali, in virtù della propria autonomia finanziaria, finanziano integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, stabilite dai commi precedenti.

Ebbene, consistendo i livelli essenziali in una materia di tipo, come visto, trasversale, che tocca materie di competenza concorrente e residuale, quali principalmente la sanità e l'assistenza, ne deriva che il relativo finanziamento va

---

<sup>262</sup> Cfr. cap. 4, par. 1.2.

<sup>263</sup> Così Corte cost., sent. n. 309/1999, punto 3 del *Considerato in diritto*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org).

quindi inquadrato nell'ambito dell'esercizio delle normali funzioni attribuite agli enti autonomi, i quali devono predisporre un regime cd. di "autosufficienza".

Non altrettanto può dirsi, invece, per il quinto comma della disposizione in commento, che prevede l'attribuzione a regioni ed enti locali di risorse aggiuntive ed interventi speciali, sostanzialmente, quindi, delle forme di finanziamento straordinario (c.d. 'perequazione straordinaria'), attuabili soltanto in favore di determinati enti ed in presenza di situazioni di tipo eccezionale o per il perseguimento di obiettivi più ampi, verso i quali tende l'intero ordinamento (ad es., la realizzazione dei diritti della persona, ovvero lo sviluppo economico, e così via)<sup>264</sup>.

Conseguentemente, la disposizione normativa prevede che la perequazione ordinaria deve avvenire 'senza vincoli di destinazione' e, appunto, a vantaggio dei 'territori con minore capacità fiscale per abitante', in tal modo contraendo i margini di autonomia degli enti territoriali, che devono garantire il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni impiegando le stesse risorse necessarie a finanziare le proprie funzioni ordinarie<sup>265</sup>.

Norma che sembra trovare conforto, peraltro, dal nuovo testo dell'art. 97 Cost. (che entrerà in vigore nel 2014), che prevede che le pubbliche amministrazioni rispettino il principio del pareggio di bilancio<sup>266</sup>.

Va da sé, infatti, che in tanto si potrà determinare un finanziamento delle attività connesse ai LEA ed ai LIVEAS, in quanto, a monte, questi siano stati predeterminati dal legislatore.

In questo senso, allora, rileva richiamare la normativa sul meccanismo dei costi standard, su cui ci si è già soffermati, che trova applicazione nel nostro ordinamento relativamente ai livelli essenziali delle prestazioni in materia sanitaria.

Per i livelli di assistenza sociale, invece, una soluzione basata su un meccanismo analogo non è stata ancora positivizzata dal legislatore, per cui resta aperto il problema del loro finanziamento.

---

<sup>264</sup> Vedi A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali* cit.

<sup>265</sup> Cap. 4, par. 1.3.

<sup>266</sup> All'articolo 97 della Costituzione, infatti, al primo comma è premesso il seguente: «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico».

Il problema che si è reputato centrale è allora quello del rapporto di queste conclusioni che scaturiscono dalla norma costituzionale rispetto ai principi di uguaglianza ed unitarietà della Nazione, che costituiscono il nucleo dell'interesse nazionale, il quale assurge a criterio d'interpretazione non eludibile, nonché quello, connesso, della stessa *ratio* della norma sui livelli essenziali delle prestazioni, che appare improntata più sul criterio dei 'bisogni' che su quello della capacità fiscale per abitante.

La soluzione non può che dipendere dall'intervento degli enti richiamati dalla stessa norma dell'art. 119: in prima battuta, regioni ed enti locali; in via successiva ed eventuale, lo Stato.

La regione e l'ente locale dovranno, dunque, impostare la loro politica anche sulla corretta organizzazione della distribuzione delle prestazioni in quelle particolari materie su cui incide anche la competenza legislativa trasversale dello Stato.

Lo Stato, da parte sua, dovrà eventualmente agire nelle situazioni di particolare difficoltà, prevedendo interventi speciali ove ragioni contingenti non consentano il normale svolgimento delle funzioni da parte dell'ente territoriale e la perequazione non sia sufficiente ad evitare lo stato di crisi.

Tale intervento sostitutivo ex art. 120, comma secondo, Cost., assume, dunque, una valenza del tutto eventuale, condizionata dal mancato intervento della regione o dell'ente locale, a tutela dei livelli essenziali delle prestazioni.

Alla luce di tale ricostruzione, ci si è domandati, in definitiva, quale ruolo gioca la riforma federalista in questo finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>267</sup>.

Quanto alla materia inerente la sanità, si è ampiamente trattato del cambiamento del criterio guida per la determinazione del finanziamento dei livelli essenziali, che è passato da quello della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni *standard*, così come previsto prima dall'art. 8, comma primo, lett. a), della legge delega n. 42 del 2009, poi dall'art. 14, del d. lgs. n.68 del 2011, che individua come spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni quelle concernenti le materie della sanità, appunto, nonché dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale.

---

<sup>267</sup> V. Cap. 4, par. 3.

Le risorse destinate a tale operazione si è visto che sono quelle ordinarie, costituite da tributi ed entrate propri, da tributi propri derivati ed eventualmente dal fondo perequativo.

Nell'ambito di questo finanziamento di tipo ordinario, il criterio fondamentale è, dunque, quello del costo standard, da calcolare in relazione al c.d. fabbisogno standard, che viene calcolato sul prodotto del fattore popolazione, ponderata per la quantità delle prestazioni *pro capite standard* stimate, nonché per lo stesso costo *standard*.

Resta ferma la possibilità che si applichi anche ai LEA la perequazione 'straordinaria' prevista dall'art. 119 Cost., quinto comma, così come richiamata dalla disposizione dell'art. 28 del d. lgs. 68/2011, ma si tratta, evidentemente, di una situazione del tutto eccezionale, ove vi siano <<carenze strutturali presenti in alcune aree territoriali e atte ad incidere sui costi delle prestazioni>>.

Riguardo all'assistenza sociale, invece, essa rientra in buona parte non tanto nella legislazione concorrente, come avviene per la materia sanitaria, quanto piuttosto in quella residuale regionale, ai sensi dell'art. 117, comma quarto, della Costituzione.

Si è detto che l'art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 216 del 2010 fa rientrare l'assistenza sociale tra le funzioni fondamentali dei comuni, prevedendo, altresì, il superamento del criterio della spesa storica, come avviene in tema di LEA e che il più volte richiamato D.L. n. 95 del 2012 individua le funzioni fondamentali dei comuni.

Ebbene, in tema di perequazioni, si è visto che sussistono due fondi, uno destinato alla sanità ed uno alle prestazioni assistenziali.

In primo luogo, dunque, nella materia della sanità è previsto un fondo perequativo nazionale unico, destinato a finanziare tutti i livelli essenziali delle prestazioni (in maniera completa con riferimento a quelli inerenti la sanità, la socialità, l'istruzione ed il trasporto pubblico, con riferimento a quelli non LEP secondo la capacità fiscale per abitante).

Tale fondo, previsto dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 e dall'art. 15 del d. lgs. n. 68 del 2011 comporta, pertanto, un'assegnazione delle risorse necessarie alla copertura delle spese ora indicate direttamente dallo Stato alle regioni.

Invece, l'art. 13, comma I, lett. a) della legge delega e l'art. 13 del d. lgs. 23 del 2011 prevedono, per la materia assistenziale, l'istituzione di un ulteriore fondo perequativo statale, volto a finanziare altri due fondi regionali, uno per i comuni, l'altro per le province e le città metropolitane.

Dal sistema così delineato si ricava, quindi, che, mentre relativamente al fondo perequativo nazionale in materia sanitaria, il flusso di risorse parte dallo Stato e si arresta con il trasferimento di risorse alle regioni, per gli altri due fondi, invece, le risorse sono poi distribuite dalle regioni a province e comuni, ma pur sempre sulla base di precise indicazioni contabili, contenute nel testo dell'art. 13 della legge n. 42 del 2009.

Tuttavia, a parere di chi scrive, il problema del reperimento delle risorse potrebbe trovare una diversa soluzione sulla base di una diversa impostazione della determinazione dei livelli essenziali da parte del legislatore ordinario.

Con il D.L. 95/2012, infatti, la determinazione delle funzioni fondamentali *ex art. 117, comma 2, lett. p)*, è stata posta in essere dal legislatore ordinario responsabilizzando i comuni verso la garanzia di tali funzioni, con la conseguenza che le risorse spettanti ai comuni in base al decreto legislativo n. 23 del 2011 dovranno essere indirizzate anche alla copertura di tali spese.

Ebbene, *de iure condendo*, non può escludersi che tale meccanismo possa trovare applicazione anche per i livelli essenziali delle prestazioni, con particolare riferimento alla materia dell'assistenza, laddove il meccanismo dei costi standard risulti non attuabile o insufficiente.

La materia dell'assistenza sociale può, pertanto, essere compresa tra le funzioni fondamentali dei comuni, le quali dovrebbero essere garantite dall'art. 117, comma 2, lett. p).

Ciò permetterebbe, peraltro, di fare sì che la garanzia della realizzazione di tali livelli non debba dipendere esclusivamente dallo stato dei rapporti economici tra Stato e regioni, ma che questa possa essere realizzata direttamente anche dall'ente a cui è affidato il governo del territorio, secondo il principio di sussidiarietà.

Trattandosi, comunque, di materia trasversale, lo Stato sarebbe tenuto a garantire ai comuni la possibilità di ottenere risorse sufficienti dai contribuenti, incidendo, mediante i meccanismi contenuti nel decreto legislativo 23 del 2011,

sulle imposte (su tutte, attualmente, l'IMU) destinate a finanziare l'attività degli stessi enti locali.

In definitiva, dall'esame dello stato della riforma del federalismo fiscale, da una parte, nonché dalla normativa costituzionale in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, dall'altra, si evince una situazione non priva di criticità specifiche, oltre a quelle già rilevate ed affrontate nell'ambito della precedente trattazione.

Alla luce della ricostruzione dianzi prospettata, infatti, si rileva un dato significativo, inerente alle modalità di finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni nell'ambito della riforma federalista, che sembra configurare una sorta di rottura della Costituzione<sup>268</sup>.

In particolare, partendo dalla Carta costituzionale, si è già avuto modo di sottolineare come l'art. 119 Cost. preveda il principio dell'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite agli enti autonomi; invece, con riguardo alla legislazione sul federalismo fiscale, l'ambito di applicazione del principio sembra riservato ad un'area meno vasta, comprendente soltanto le spese riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni socio-sanitari, così come individuati da un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, nonché le spese concernenti le funzioni fondamentali cd. socio-assistenziali, così come richiamate dall'art. 3, co. I, lett. a), n. 6, d. lgs. 216/2010 (norma sostanzialmente confermata dall'intervento modificativo apportato dall'art. 3 del Decreto legge del 10/10/2012, n. 174).

Ebbene, appare opportuno rilevare, di conseguenza, come sussista un evidente *iato* tra la finanza delle regioni e degli enti locali e le funzioni degli stessi enti.

Infatti, la nuova disciplina non garantisce, a livello di legge ordinaria, che sia rispettato l'integrale finanziamento di funzioni che esulano da quelle inerenti le spese destinate a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni e le funzioni fondamentali, nonostante che il testo costituzionale preveda espressamente che la destinazione delle risorse ordinarie sia destinata a finanziare integralmente le funzioni pubbliche.

---

<sup>268</sup> Sul tema, v. M. COLLEVECCHIO, *Federalismo fiscale: la rottura del rapporto di coerenza tra funzioni e finanza negli enti locali* cit.

Così come, spostando l'attenzione sulla stessa struttura dei LEP, si nutrono perplessità anche con riferimento all'utilizzo del criterio del costo *standard*<sup>269</sup>.

Infatti, benché il criterio adottato dal legislatore evidenzi l'indubbio merito di favorire la responsabilizzazione delle autorità preposte all'amministrazione della realtà locale, tuttavia restano ampi dubbi relativi alle modalità di determinazione dello stesso.

Ciò in quanto la scelta del parametro *standard* necessariamente non risulta derivare da scelte esclusivamente economiche, per non dire matematiche (cosa peraltro molto difficile allo stato, poiché richiederebbe una trasparenza ed un aggiornamento dei bilanci di regioni ed enti locali che attualmente sembra una chimera), ma da decisioni di opportunità politica, mediante le quali le esigenze egoistiche potrebbero prevalere sul fine essenziale dell'istituto, che sarebbe, invece, quello solidaristico.

In particolare, ciò che si potrebbe verificare è una sorta di controllo generalizzato della spesa da parte dello Stato, indipendentemente dalla finalizzazione dell'impegno verso il finanziamento di attività statali, regionali o locali.

In questo senso, anche la ricostruzione prospettata da chi scrive, secondo la quale la materia non coperta dai costi standard, ossia quella assistenziale, può ricadere nella copertura costituzionale data dall'art. 117, comma 2, lett. p), se, da una parte, offre il vantaggio di conferire una maggiore responsabilizzazione degli enti locali nel reperire le risorse necessarie, dall'altra, presenta comunque l'inconveniente di collegare la disponibilità delle risorse dalle decisioni che promanano dal centro.

Così, quindi, lo Stato, modulando la riscossione delle imposte (come ha fatto con l'IMU nel D. Lgs. 23/2011) incide sull'effettiva realizzazione delle funzioni fondamentali, potendo una legislazione che lascia pochi margini di recupero alla periferia pregiudicare il corretto esercizio da parte dell'ente locale delle attività pur previste come necessarie dalla legge.

---

<sup>269</sup> Da ultimo, nel senso del proseguimento del governo attualmente in carica verso la fissazione dei fabbisogni e costi *standard*, v. lo 'Schema di d.p.c.m. recante adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard relativi, per i comuni, alle funzioni di polizia locale e, per le province, alle funzioni nel campo dello sviluppo economico-servizi del mercato del lavoro', (Atto n. 508), della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 14 novembre 2012.

Queste inefficienze, se non addirittura storture del sistema, comportano, conseguentemente, che il costo di quei livelli essenziali delle prestazioni, che dovrebbero essere garantiti e coperti finanziariamente in base alla Costituzione, ma a cui la legge ordinaria non presta analoga tutela, ricada sulla collettività locale, sotto forma di incremento della pressione fiscale, ovvero, più probabilmente, di riduzione di servizi.

Tuttavia, le criticità non finiscono qui, poiché occorre anche rilevare che la tassazione non può essere stabilita dalle regioni e dagli enti locali che entro i parametri stabiliti dalla legislazione statale.

Ne deriva che allorché la fiscalità sia già esercitata dall'autorità locale al massimo livello, non ci potrà essere più spazio per un aumento della stessa, anche nel caso di mancanza di fondi per coprire i costi necessari a soddisfare i livelli essenziali delle prestazioni.

In questo senso, dunque, i richiamati principi di eguaglianza (art. 3 Cost.) e di solidarietà (art. 2 Cost.), che in combinato disposto con l'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. garantiscono la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, rischiano di essere violati da una normativa che delinea un sistema di definizione dei costi *standard* incapace di assicurare che tali livelli delle prestazioni siano effettivamente garantiti, laddove le risorse dell'autorità locale risultino insufficienti.

## BIBLIOGRAFIA ESSENZIALE

- AA.VV., *Il Governo della salute – Regionalismi e diritti di cittadinanza*, Formez, 2005
- AA. VV., *Relazione sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in <http://autonomielocali.regione.fvg.it>
- F. AMATUCCI, *I tributi di scopo e le politiche tariffarie degli enti locali*, in *Rassegna tributaria*, 5, 2011
- I. AMBROSI, *Il principio del pareggio del bilancio nella Carta costituzionale*, in *Amministrazione pubblica*, 2012
- A. ANDRONIO, *I livelli essenziali delle prestazioni sanitarie nella sentenza della Corte Costituzionale 13-27 marzo 2003, n. 88*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- V. ANTONELLI, *Livelli essenziali, materie trasversali ed altri fattori unificanti*, in *Astrid*
- S. ANTONIAZZI, *Riforma del Titolo V della Costituzione e "tutela della salute": le prospettive offerte dalle nuove competenze regionali per la materia sanitaria*, in *Diritto dell'economia*, 1, 2003
- L. ANTONINI, *art. 117, 2°, 3°, 4° comma*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006
- L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 1, 2003
- L. ANTONINI, *Le coordinate del nuovo federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2009
- E. BALBONI, *Gli standard strutturali delle istituzioni di assistenza tra livelli essenziali e principi fondamentali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 6, 2007
- E. BALBONI, *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Le Regioni*, 6, 2003
- E. BALBONI, *Il concetto di livelli essenziali e uniformi come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Le istituzioni del federalismo*, 6, 2001
- E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai*

*provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007

E. BALBONI, *Livelli essenziali: il nuovo nome dell'eguaglianza? Dai diritti sociali alla coesione economica sociale e territoriale*, in E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, II ed. Milano, 2007

E. BALBONI – P.G. RINALDI, *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in *Le Regioni*, 2006

A. BALDASSARRE, *Diritti sociali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, vol. XI, Roma, 1989

A. BALDASSARRE, *Diritti della persona e valori costituzionali*, Torino 1997

R. BALDUZZI (cura di), *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Atti del Convegno, Genova, 24 febbraio 2003, Milano 2004

R. BALDUZZI, *Livelli essenziali di assistenza versus livelli minimi*, in G. BARBERIS – I. LAVANDA – G. RAMPA – B. SORO (a cura di), *La politica economica tra mercati e regole. Scritti in ricordo di Luciano Stella*, Soveria Mannelli, 2005

R. BALDUZZI – G. DI GASPARE, *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002

M. BARBERO, *Dalla Corte Costituzionale un "Vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (nota a Corte Cost. n. 37/2004)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

M. BARBERO, *La disciplina del Patto di stabilità interno*, ne *La finanza locale*, 2, 2012

G.T. BARBIERI, *La sentenza della Corte costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org)

G. BARTOLI, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali: profili interpretativi*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)

M. BASILAVECCHIA, *Fisco delle regioni e vincoli costituzionali*, in *Corriere tributario*, 24, 2011

- F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna 2006
- F. BASSANINI, *Il federalismo fiscale e la modernizzazione delle amministrazioni pubbliche*, relazione dal seminario CISL-Funzione pubblica, Roma 23 aprile 2009, in [www.bassanini.it](http://www.bassanini.it)
- F. BASSANINI, *Principi e vincoli costituzionali in materia di finanza regionale e locale nel nuovo articolo 119 Cost.*, in *Astrid-Rassegna*, 26, 2006
- M. BELLETTI, *I criteri seguiti dalla Consulta nella definizione delle competenze di Stato e Regioni e il superamento del riparto per materie*, in *Le Regioni*, 2006
- N. BIANCHI, *Senza Ici aumenta la spesa locale*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2011
- D. BIFULCO, *L'inviolabilità dei diritti sociali*, Napoli, 2003
- R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid*
- R. BIN, *Diritti e argomenti. Il bilanciamento degli interessi nella giurisprudenza costituzionale*, Milano, 1992
- R. BIN, *Diritti e fraintendimenti*, in *Rivista penale*, 14, 2000
- R. BIN, *Il nuovo riparto di competenze legislative: un primo, importante chiarimento*, in [www.robortobin.it](http://www.robortobin.it)
- M. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Cosenza, 2010
- E. BONA – G. BONA, *Anarchia, stato e utopia. I fondamenti filosofici dello "Stato minimo"*, Firenze, 1981
- V. M. BORDIGNON e N. DIRINDIN, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info)
- E. BOSCOLO – M. CAFAGNO, *Lo Stato dispensatore: le prestazioni di servizio pubblico tra Universalismo e selettività*, in AA. VV., *Diritto amministrativo e Corte costituzionale*, a cura di G. DELLA CANANEA – M. DUGATO, Napoli, 2006
- P. BOSI, *Il finanziamento dei LEP*, in AA. VV., *I livelli essenziali delle prestazioni. Questioni preliminari e ipotesi di definizione*, Roma, 2006
- C. BOTTARI, *Principi costituzionali e assistenza sanitaria*, Milano, 1991
- A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, I, 2003

- E. BUGLIONE, *La nuova autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- C. BURATTI, *Autonomia e centralismo. Un commento allo schema di D. Lgs. in materia di autonomia delle Regioni a Statuto ordinario e delle Province*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 1, 2011
- E. BURATTI, *Editoriale: un federalismo da ripensare*, in *Federalismo fiscale*, 2/2007
- C. BUZZACCHI, *La fiscalità municipale: l'evoluzione dalla riforma federalista al decreto <<liberalizzazioni>>*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2012
- C. BUZZACCHI, *Art. 9*, in E. BALBONI – B. BARONI – A. MATTIONI – G. PASTORI (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, II ed. Milano, 2007
- C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003
- P. CALAMANDREI, *Costituente e questione sociale*, in *Costruire la democrazia – Premesse alla Costituzione* (testo originale del 1945), con premessa di P. Barile, Firenze, 1995
- P. CAPOROSSI - G. GITTI, *Il federalismo che già c'è*, Bologna, 2011
- V. O. CARABINI, *Risparmi per tutta Italia con il federalismo fiscale*, in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com)
- G. CARPANI, *Il Patto per la salute 2010-2012: questioni "vecchie" e modalità "nuove" di governo condiviso e responsabile del servizio sanitario*, in *Amministrazione in cammino*
- C. CARPENTIERI, *Come decidere se optare o meno per la nuova cedolare secca*, in *Corriere tributario*, 14, 2011
- M. CAUSI, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche*, in *Astrid*, 2010
- CERULLI IRELLI, *La cittadinanza sociale. Leggi e politica*, in *I Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 12 marzo 2002, in [www.autonomielocali.it](http://www.autonomielocali.it)
- O. CHESSA, *La misura minima essenziale dei diritti sociali: problemi e implicazioni di un difficile bilanciamento*, in *Giur. Cost.*, 1998

M. COLLEVECCHIO, *Federalismo fiscale: la rottura del rapporto di coerenza tra funzioni e finanza negli enti locali*, in Astrid

A.A. CONTI, *Medicina basata sulle evidenze, linee guida assistenziali, valutazione del contesto e degli out come: una cura al servizio dell'uomo*, in N. FALCITELLI – M. TRABUCCHI – F. VANARA, *Rapporto sanità 2000 – il cittadino e il futuro del servizio sanitario nazionale*, Bologna, 2002

E. CORALI, *“Federalismo fiscale” e Costituzione*, Milano, 2010

G. CORSO, *Welfare e Stato federale: uguaglianza e diversità delle prestazioni*, in AA.VV., *Regionalismo, federalismo, Welfare State*, Milano, 1997

CORTE DEI CONTI (SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO), *Elementi per l’Audizione sull’A.C. 4566 “Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale”*, 11 ottobre 2011, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

CORTE DEI CONTI (SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO), *Elementi per l’Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario (Commissione Parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale)*, 24 febbraio 2011

F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l’attuazione dell’art. 119 Cost.*, 8 aprile 2009, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008

L. CUOCOLO, *A rebours, la tutela della salute tra Regioni e Stato*, in *Quaderni regionali*, 2005

L. CUOCOLO, *La tutela della salute tra neoregionalismo e federalismo. Profili di diritto interno e comparato*, Milano-Roma, 2005;

L. CUOCOLO, *Livelli essenziali: allegro ma non troppo*, in *Giur. Cost.*, 2006

G. D’ALESSIO – F. DI LASCIO, *Il sistema amministrativo a dieci anni dalla “riforma Bassanini”*, 2009, Torino

A. D’ALOIA, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in E. BETTINELLI – F. RIGANO (a cura di), *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Torino, 2004

- A. D'ATENA, *La tutela della salute, fra libertà e prestazioni, dopo la riforma del Titolo V. A proposito della sentenza 282/2002 della Corte costituzionale, nota a Corte cost., sent. N. 282/2002*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2002
- F. DAL CANTO, *I livelli essenziali delle prestazioni nel settore dell'assistenza sociale*, in ROSSI (a cura di), *Diritti di cittadinanza e nuovo welfare della Toscana*, Padova, 2004
- M. DAMIANI, *L'imposta di soggiorno: prove di federalismo municipale <<disarticolato>>*, in *Corriere tributario*, 32, 2011
- E. DE MITA, *La collaborazione dei Comuni all'attività di accertamento*, in *Corriere tributario*, 26, 2011
- V. E. DE MITA, *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, 2009
- A. DE PETRIS, *La legge delega n. 42/2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà: profili giuridici italiani e comparati*, J. WOELK (a cura di), Bolzano, 2010
- L. DI DONATO, *Corte costituzionale, 7 marzo 2012, n. 64 – Federalismo fiscale municipale*, in [www.amministrazioneincammino.it](http://www.amministrazioneincammino.it)
- A. DI PIETRO, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rassegna Tributaria*, n. 1, 2006
- A. DI PIETRO, *Federalismo fiscale e nuova governance europea*, in *Atti del Convegno di Studi, Riforma della contabilità pubblica, avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi*, Palermo, 2011
- M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub – statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale. Brevi riflessioni (problematiche) di un tributarista: è vera gloria?*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)
- C. DI SOMMA, *Livelli essenziali di assistenza e leale collaborazione attraverso l'intesa*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- E. DICIOTTI, *Sulla distinzione tra diritti di libertà e diritti sociali: una prospettiva di filosofia analitica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2004
- N. DIRINDIN, *Diritto alla salute e livelli essenziali di assistenza*, in *Sanità pubblica*, 2000
- DOCUMENTO di sintesi del comitato tecnico-scientifico dell'alta commissione, denominato "Indicazioni per adeguare il modello di federalismo fiscale all'articolo 119 della Costituzione", 8, in

[www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta\\_commissione\\_federalismo.pdf](http://www.bilanci.net/archivio/bilanci2006/download/Alta_commissione_federalismo.pdf)

R. FANELLI, *L'addizionale regionale strumento efficace del federalismo*, in *Corriere tributario*, 25, 2011

V. FARGION, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, Bologna, 1997

E. FERIOLI, *Diritti e servizi sociali nel passaggio dal welfare statale al welfare municipale*, Torino, 2003

E. FERIOLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia e uguaglianza*, in *Le Regioni*, 2006

L. FERRAIOLI, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma-Bari, 1994

R. FERRARA, *L'ordinamento della sanità*, Torino, 2007

R. FINOCCHI GHERSI, *I servizi sociali e l'assistenza*, in L. TORCHIA (a cura di), *Welfare e federalismo*, Bologna 2005

M. FOGLIA, *L'approccio standard nell'ambito dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale: tra autonomia, efficienza e tutela dei diritti e delle prestazioni essenziali*, Convegno annuale dell'associazione "Gruppo di Pisa", i diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza, Trapani, 8-9 giugno 2012

A. FUSILLO – R.W. ROSSI, *Le libertà fondamentali nello Stato costituzionale*, Roma, 1993

S.A. FREGO LUPPI, *Servizi sociali e diritti della persona*, Milano, 2004

F. GALLO, *La nuova disciplina costituzionale della finanza. Problemi e prospettive*, in *Issirfa*

F. GALLO, *Prime osservazioni sul nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Rassegna tributaria*, 2002

S. GAMBINO, *Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un nuovo welfare regionale - locale*, Roma, 2003

S. GAMBINO, *Federalismo fiscale ed uguaglianza dei cittadini*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

S. GAMBINO, *I diritti sociali e l'Unione europea*, in *La cittadinanza europea*, 2008

S. GAMBINO, *Normazione regionale e locale e tutela dei diritti fondamentali (fra riforme costituzionali, sussidiarietà e diritti fondamentali)*, in A. RUGGERI

- L. D'ANDREA – A. SAITTA – G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di formazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007
- F. GAVIOLI, *Sbloccate le addizionali comunali e regionali IRPEF*, in *Pratica fiscale e professionale*, 34, 2011
- A. GENTILINI, *Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e positivismo giuridico: chi ha paura della lettera della legge?*, in *Diritto Pubblico*, 2005
- P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001
- M. GIORDANO, *Sui livelli essenziali di assistenza e la competenza delle regioni e delle province ad autonomia speciale (in margine alla sentenza della Corte costituzionale n. 134 del 31 marzo 2006)*, in *Giustizia amministrativa*, 2006
- C. GORI, *Applicare i livelli essenziali nel sociale*, in *Prospettive sociali e sanitarie*, nn. 15-17, 2003
- T. GROPPi, *La legge costituzionale n. 3/2001 tra attuazione e auto applicazione*, in T. GROPPi - M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003
- G. GUIGLIA, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, Padova, 2007
- IFEL (Fondazione ANCI), *Legge di stabilità 2013 – Nota di lettura delle norme di rilevanza finanziaria e fiscale*, in [www.fondazioneifel.it](http://www.fondazioneifel.it)
- ISSiRFA – CNR, *Le parole chiave del federalismo fiscale*, ROMA, 2009
- E. JORIO, *Diritto dell'assistenza sociale*, Milano, 2006
- E. JORIO, *Diritto sanitario*, Milano, 2005
- E. JORIO, *Il fondo perequativo e i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie*, in S. GAMBINO, *Assistenza sociale e tutela della salute. Verso un nuovo welfare regionale - locale*, Roma, 2003
- E. JORIO, *Un primo esame del d. lgs. 68/2011 sul federalismo regionale e provinciale, nonché sul finanziamento della sanità (...cinque dubbi di incostituzionalità)*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)
- M.G. LA FALCE, *L'attività di affiancamento delle regioni in materia socio-sanitaria: i piani di rientro*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008

- S. LA PORTA, *Liveas e posizioni giuridiche soggettive degli utenti*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008
- A.E. LA SCALA, *La nuova autonomia tributaria dei Comuni*, in *Innovazione e Diritto (Rivista online di diritto tributario e del lavoro)*, 6/2011
- F.M. LAZZARO, *Il finanziamento dei livelli essenziali di assistenza nel quadro della riforma tributaria*, in R. BALDUZZI, *La sanità italiana tra i livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Milano, 2004
- N. LONGO, *I livelli essenziali delle prestazioni quale clausola di omogeneità sul territorio nazionale*, Roma, 2012
- E. LONGOBARDI, *La riforma del sistema di perequazione delle risorse degli enti territoriali: lo stato dell'arte*, in *Astrid*
- L. LOVECCHIO, *Disciplina sperimentale speciale tra <<vecchia ICI>> e <<nuova IMU>>*, in *Corriere tributario*, 1, 2012
- M. LUCIANI, *La tutela costituzionale dei livelli di assistenza*, in AA. VV., *I livelli essenziali di assistenza nella Costituzione. Doveri dello Stato, diritti dei cittadini*, Roma, 12 marzo 2002, in [www.autonomielocali.it](http://www.autonomielocali.it)
- M. LUCIANI, *Sui diritti sociali*, in ROMBOLI (a cura di), *La tutela dei diritti fondamentali davanti alle Corti costituzionali*, Torino, 1994
- G. MACCIOTTA, *Livelli essenziali delle prestazioni e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nella prospettiva di un federalismo solidale*, Roma, 2003
- G. MAGISTRALI, *Il futuro delle politiche sociali. Prospettive e nodi critici della legge 328/2000*, Milano, 2003
- R. MANFRELOTTO – R. MIRANDA, *Determinazioni dei livelli essenziali e conferimento di funzioni amministrative:l'art. 117, co. II, lett. m) Cost. come <<parametro presupposto>> nel giudizio di costituzionalità*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di BETTINELLI E. e RIGANO F., Torino, 2004
- T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale (appendice di aggiornamento: 'Il federalismo fiscale, secondo la legge 42 del 2009')*, Milano, 2009
- M. MASSA, *Commento agli articoli della legge: piano nazionale e piani regionali degli interventi e servizi sociali*, in BALBONI E. – BARONI B. –

MATTIONI A. – PASTORI G. (a cura di), *Il sistema integrato dei servizi sociali. Commento alla legge n. 328 del 2000 e ai provvedimenti attuativi dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Milano, 2007

V. MOLASCHI, *Le disuguaglianze sostenibili nella sanità*, in *Servizi pubblici e appalti*, 2005

V. MOLASCHI, *I rapporti di prestazione nei servizi sociali*, Torino, 2008

D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it)

G. MURARO, *Federalismo fiscale e sanità nella crisi dello Stato sociale*, in *Riv. Dir. Fin. e Sc.*, 2003

G. MURARO, *L'inevitabile ritorno dell'Ici*, in [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 2011

M. OLIVETTI, *L'effettività del principio di uguaglianza negli ordinamenti multilevel: i sistemi tedesco, spagnolo e italiano a confronto*, in G.C. DE MARTIN – G. BERTI (a cura di), *Le garanzie di effettività dei diritti nei sistemi policentrici*, Milano, 2003

C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni tra sussidiarietà e collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

G. PASTORI, *Diritti e servizi oltre la crisi dello Stato sociale*, in *Scritti Ottaviano*, Milano, I, 1993

F. PATRONI GRIFFI, *Diritto alla salute e riparto della giurisdizione: notazioni riflessive a margine di un dibattito orientamento giurisprudenziale sulla non degradabilità dei c.d. diritti fondamentali*, in *Foro amm.*, 1985

R. PEREZ, *Il pareggio di bilancio in Costituzione*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1, 2012

R. PEREZ, *L'autonomia finanziaria delle regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2011

E. PESARESI, *La determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" e la materia "tutela della salute": la proiezione indivisibile di un concetto unitario di cittadinanza nell'era del "decentramento istituzionale"*, in *Giur. Cost.*, 2006

A. PETRETTO, *I decreti attuativi sul federalismo municipale e sui fabbisogni standard dei comuni: i rapporti tra regioni ed enti locali*, in *Osservatorio regionale sul federalismo fiscale*, 2011

B. PEZZINI, *Diritto alla salute e diritto all'assistenza tra tensione all'uniformità e logiche della differenziazione*, in R. BALDUZZI – G. DI GASPARE, *Sanità e assistenza dopo la riforma del titolo V*, Milano, 2002

B. PEZZINI, *La decisione sui diritti sociali. Indagine a confronto*, Torino, 2000

F. PICA, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rassegna Tributaria*, n. 4, 2003

F. PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. Civ.*, 1980

R. PILIA, *I diritti sociali*, Napoli, 2005

C. PINELLI, *Sui livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2002

A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

F. PIZZOLATO, *Il minimo vitale. Profili costituzionali e processi attuativi*, Milano, 2004

F. PIZZOLATO, *La procedura per la determinazione dei livelli essenziali di assistenza sociale*, in E. BALBONI (a cura di), *La tutela multilivello dei diritti sociali*, Napoli, 2008

A. POGGI, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, ne *Il federalismo fiscale*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), Roma, 2009

S. POZZOLI, *Il decreto di determinazione dei fabbisogni standard: il federalismo non inizia con il piede giusto*, in *Astrid*, 2011

L. PRINCIPATO, *I diritti costituzionali e l'assetto delle fonti dopo la riforma dell'art. 117 della Costituzione*, in *Giur. Cost.*, 2002

L. PRINCIPATO, *La immediata precettività dei diritti sociali ed il "contenuto minimo del diritto fondamentale alla salute"*, in *Giur. Cost.*, 1998

M. PROCOPPIO, *L'improvvisata manovra di ferragosto*, in *Diritto e pratica tributaria*, 5, 2011

F. PUZZO, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Astrid*

*RELAZIONE sull'attività svolta dall'Alta Commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale*, in *Astrid*

*RELAZIONE svolta dal procuratore generale della Corte dei Conti per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2011*, in [www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)

*RELAZIONE tecnica al provvedimento*, inserita nella bozza del D.P.C.M. del 18 settembre 2012, in [www.legautonomie.it](http://www.legautonomie.it)

G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid*

G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it)

G. ROSSI, A. BENEDETTI, *La competenza legislativa statale esclusiva in materia di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2002

F. ROVERSI MONACO, *Il nuovo servizio sanitario nazionale*, Rimini, 2000

A. RUGGERI, *“Livelli essenziali” delle prestazioni relative ai diritti e ridefinizione delle sfere di competenza di stato e regioni in situazioni di emergenza economica (a prima lettura di Corte cost. n. 10 del 2010)*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

A. RUGGERI – L. D’ANDREA – A. SAIITA – G. SORRENTI (a cura di), *Tecniche di formazione e tutela giurisdizionale dei diritti fondamentali*, Torino, 2007

G.M. SALERNO, *Che fine farà il federalismo fiscale?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2011

C. SALAZAR, *Dal riconoscimento alla garanzia dei diritti sociali. Orientamenti e tecniche decisorie della Corte costituzionale a confronto*, Torino, 2000

L. SALVINI, *I tributi comunali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 6, 2011

C. SARACENO, *I livelli essenziali di assistenza nell’assetto federale italiano*, in [www.reforme.it/federalismo/contributo\\_Chicara\\_Saraceno.pdf](http://www.reforme.it/federalismo/contributo_Chicara_Saraceno.pdf)

G. SCACCIA, *Gli “strumenti” della ragionevolezza nel giudizio costituzionale*, Milano, 2000

M. SICLARI, *Le indicazioni della più recente giurisprudenza costituzionale in tema di diritto alla salute e di diritto all’assistenza*, in *Sanità e assistenza dopo la riforma del Titolo V*, a cura di R. BALDUZZI – G. DI GASPARE, Milano, 2002

- A. SIMONCINI – E. LONGO, *Servizi sociali*, in G. CORSO – V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Parte speciale, I, Milano, 2006
- F. SCUTO, *Il federalismo fiscale a tre anni dalla legge n. 42: questioni aperte e possibili sviluppi di una riforma ancora incompleta*, luglio 2012, in *Astrid*
- F. SCUTO, *Il federalismo patrimoniale nell'attuazione della legge 42/2009*, in *Astrid*
- F. STRADINI, *Profili attuali delle compartecipazioni delle regioni e degli enti locali ai tributi statali*, in *Rassegna Tributaria*, n. 1, 2012
- (SVIMEZ) *Il rapporto Svimez del 2010 sull'economia del Mezzogiorno*, in [www.unicreditreviews.eu](http://www.unicreditreviews.eu)
- G. TARLI BARBIERI, *La sentenza 322/2009 della Corte Costituzionale: cosa rimane dell'autonomia regionale?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)
- A. TARDIOLA, *Il ruolo del costo standard nella riforma federalista del welfare*, in *Astrid*
- F. TESAURO, *Istituzioni di diritto tributario*, Milano, 2011
- R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai livelli essenziali delle prestazioni*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*
- A. TREVISANI, *Con il federalismo al via il riordino della fiscalità delle regioni a statuto ordinario*, in *Corriere tributario*, 25, 2011
- A. TREVISANI, *La nuova fiscalità municipale connessa al possesso di immobili: analogie con l'ICI e criticità*, in *Corriere tributario*, 14, 2011
- L. TRUCCO, *Livelli essenziali delle prestazioni e sostenibilità finanziaria dei diritti sociali*, in *Atti del convegno di Trapani dell'8/9 giugno 2012*, sul tema "I diritti sociali: dal riconoscimento alla garanzia. Il ruolo della giurisprudenza", (versione riveduta e aggiornata all'1 settembre 2012), in [www.gruppodipisa.it](http://www.gruppodipisa.it)
- C. TUBERTINI, *Pubblica amministrazione e garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni*, Bologna, 2008
- A. VENTURI, *Dalla legge Obiettivo al Piano nazionale di edilizia abitativa: il (ri)accentramento (non sempre opportuno) di settori strategici per l'economia nazionale*, in *Le Regioni*, 2010
- A. VILLA, *Costi e fabbisogni standard nel settore sanitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 9, 2011

S. VILLANI, *Il d.d.l. sul federalismo fiscale: alcune osservazioni in materia di "regionalizzazione" dell'iva e di lotta all'evasione fiscale*, in *Rassegna Tributaria*, 1, 2008

L. VIOLINI, *Art. 38*, in R. BIFULCO – A. CELOTTO – M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, 2006

A. ZANARDI, *Federalismo fiscale tra autonomia e solidarietà*, in A. Zanardi (a cura di), *Per lo sviluppo. Un federalismo fiscale responsabile e solidale*, Bologna 2006

A. ZANARDI, *La perequazione regionale*, ne *Il federalismo fiscale*, V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (a cura di), Roma, 2009