

MEMORIA PREDISPOSTA PER L'AUDIZIONE PRESSO LA COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI DELLA CAMERA DEI DEPUTATI SULL'A.C. 1665 «DISPOSIZIONI PER L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA»

di Gianfranco Viesti*

Sommario. 1. Premessa. – 2. Il quadro attuale dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nel quale si inseriscono le richieste di autonomia differenziata. – 3. Le previsioni in materia di rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'A.C. 1665. – 4. Valutazioni.

339

1. Premessa. L'A.C. 1665 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata», pur essendo un atto di legislazione ordinaria, e quindi superabile da successivi atti legislativi (a cominciare dalla possibile legge di ratifica delle Intese Stato-regione) norma un processo di assoluta rilevanza per il futuro dell'Italia, tale da trasformarne radicalmente gli assetti¹. L'aspetto più rilevante dell'A.C. 1665 attiene a ciò che esso non contiene: ci si riferisce alla totale mancanza di criteri e meccanismi di valutazione che indirizzino la possibile cessione alle regioni di specifiche competenze, nell'ambito delle 23 materie previste dalla Costituzione e delle circa 500 funzioni pubbliche in esse contenute². Sarà l'estensione di questo trasferimento a determinare gli effetti che esso produrrà sul nostro paese, in materia di governo delle politiche pubbliche, di condizioni dei cittadini, di aspetti economico-finanziari. In mancanza di tali indicazioni si deve ritenere possibile il trasferimento dell'amplessimo arco di competenze richieste in particolare dalle Amministrazioni regionali di Veneto, Lombardia e Emilia-Romagna, con il relativo impatto economico-finanziario. L'art. 2, c. 2, stabilisce che «al fine di tutelare l'unità giuridica ed economica, nonché di indirizzo rispetto a politiche pubbliche prioritarie, il Presidente del Consiglio dei ministri, anche su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie o dei Ministri competenti per materia, può limitare l'oggetto del negoziato ad alcune materie o ambiti di materie individuate dalla Regione nell'atto di iniziativa»; ma il potere di determinare quali e quante materie e funzioni trasferire dovrebbe risiedere nel Parlamento, ed essere esercitato a seguito di ampia e approfondita analisi tanto delle materie e funzioni³. Peraltro, non è chiaro se, alla luce di quanto stabilito

* Professore Ordinario di Economia applicata – Università di Bari Aldo Moro.

¹ Per una complessiva lettura critica delle richieste di autonomia regionale differenziata si rimanda a G. Viesti, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023.

² In tal senso anche A. Zanardi, *I rischi dell'autonomia differenziata*, in *lavoce.info*, 25 gennaio 2024.

che argomenta che «il disegno di legge Calderoli avrebbe dovuto fissare una cornice di regole generali per assicurare un'attuazione ordinata e graduale al quadro costituzionale potenzialmente produttivo di grandi instabilità». Per le funzioni si veda Presidenza del Consiglio dei ministri, ministro per gli Affari regionali e le autonomie, *Ricognizione della normativa e delle funzioni statali nelle materie di cui all'articolo 116, terzo comma, Cost.*, Roma, 2023.

³ Secondo la Banca d'Italia, Memoria della Banca d'Italia. Disegno di legge A.S. 615, I Commissione del Senato, 19 giugno 2023, «le decisioni in merito alla configurazione dell'autonomia differenziata richiedono quindi un'accurata e oggettiva disamina dei vantaggi e degli svantaggi derivanti dal decentramento di ciascuna specifica funzione, tenendo conto anche del contesto locale». A. Zanardi, *I rischi dell'autonomia differenziata*, cit., (2024) valuta che «la frammentazione delle competenze in alcuni ambiti di intervento pubblico di primaria rilevanza che potrebbe derivare da un consistente decentramento a favore di singole regioni produrrebbe gravissime

all'articolo 11 detta disposizione si applichi alle tre regioni che hanno già sottoscritto pre-intese.

In relazione a quelle richieste, in questa memoria ci si concentrerà in modo particolare sulle disposizioni in materia di rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali contenute nell'A.C. 1665: tema di grandissima rilevanza nel quadro dell'autonomia differenziata. Così, nel par. 1 si ripercorrerà l'attuale quadro delle relazioni, nel par. 2 si riepilogheranno le previsioni legislative attualmente in discussione, nel par. 3 si formuleranno valutazioni critiche e preoccupate a riguardo.

2. Il quadro attuale dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali, nel quale si inseriscono le richieste di autonomia differenziata.

I nuovi assetti dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali scaturiscono dalla riforma costituzionale del 2001 e trovano concreta definizione solo diversi anni dopo, con la l. n. 42/2009⁴. La legge distingue il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m), Cost., e delle funzioni fondamentali dei comuni (lett. p) rispetto al finanziamento delle altre spese. I LEP riguardano i fondamentali diritti civili e sociali dei cittadini, e spetta allo Stato la decisione sui livelli che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale⁵. Trasformati i diritti costituzionali di tutti gli italiani in precisi indicatori, vanno calcolati i «fabbisogni standard», cioè le risorse necessarie ad assicurare tali prestazioni. Infine, la l. n. 42/2009 stabilisce i principi per l'assegnazione di fondi perequativi agli enti dotati di minori capacità di autofinanziamento, per compensare le differenze di risorse che non derivano da una responsabilità dell'ente, ma dalla minore capacità fiscale, dovuta al più basso livello dei redditi dei loro cittadini⁶.

I meccanismi di perequazione fra i diversi enti sub-statali sono particolarmente importanti nel caso italiano. Essi devono evitare che il decentramento produca automaticamente disparità fra le diverse aree del nostro paese in base ai loro livelli di reddito, ovvero aggravi quelle già esistenti. Se regioni ed enti locali devono anche solo parzialmente finanziarsi ricorrendo alla tassazione nei loro territori, ma esistono differenze territoriali nei livelli di reddito e di ricchezza, un decentramento del prelievo genera automaticamente disparità nelle

inefficienze economiche, ridurrebbe la trasparenza delle politiche pubbliche per i cittadini, renderebbe oltremodo difficili le scelte delle imprese che operano su scala sovranazionale, che dovrebbero confrontarsi con assetti regolativi differenziati sul territorio»; e ancora la Banca d'Italia, Memoria della Banca d'Italia. Disegno di legge A.S. 615 valuta che «occorre anche tenere conto che su alcune di queste materie (quali le politiche energetiche ed ambientali) è richiesta una capacità di azione tempestiva e di coordinamento, a livello nazionale e spesso sovranazionale. La recente esperienza della pandemia ha ad esempio messo in luce la dimensione sempre più globale della tutela della salute, evidenziando come la rapidità e la qualità dei processi decisionali possano risentire della frammentazione delle competenze su più livelli di governo».

⁴ La legge è incentrata sul superamento del sistema di finanza derivata – per cui le risorse economiche venivano trasferite dal centro a regioni ed enti locali – e sull'attribuzione invece di una maggiore autonomia di entrata e di spesa. Il tutto nel rispetto dei principi di solidarietà, riequilibrio territoriale e coesione sociale esplicitamente richiamati in Costituzione. Vengono disciplinate le forme di autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni, vincolandole al rispetto dell'equilibrio di bilancio, e garantendo il diritto ad assegnazioni sufficienti per finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Gli enti decentrati non sono più finanziati da trasferimenti dello Stato, ma hanno come fonti di entrata compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al loro territorio e tributi propri (anche derivati e addizionali). L'eliminazione di tutte le forme di trasferimento ha creato una situazione differente da quella di altri paesi europei; e ha costretto a mascherare dietro formule assai complesse ma vuote, le risorse destinate alle regioni per la sanità. G. Pisauro, *I progetti di autonomia differenziata faranno crescere le disuguaglianze*, in «Domani», 4 luglio 2022.

⁵ La l. n. 42/2009 prevede che i LEP vengano definiti da una legge statale.

⁶ Per le spese che investono i diritti fondamentali di cittadinanza (sanità, assistenza, istruzione) e per quelle relative alle funzioni fondamentali degli enti locali le disponibilità devono essere pareggiate. Per le altre le differenze nelle «capacità fiscali» vanno ridotte, avvicinando le risorse disponibili per gli enti sub-statali.

risorse disponibili. Per questo strumenti per la loro perequazione non sono un atto caritatevole, una concessione delle comunità più ricche a quelle più povere, bensì una componente fondamentale di ogni processo di decentramento in tutti i paesi.

La capacità degli enti sub-statali di erogare servizi dipende inoltre anche dalle loro dotazioni infrastrutturali. Tali dotazioni sono in Italia molto differenti, a danno, in genere, del Mezzogiorno e delle province non metropolitane⁷: la l. n. 42/2009, in attuazione dell'art. 119, c. 5, Cost., stabilisce che esse devono essere progressivamente rese sempre più simili.

L'articolato disegno previsto dalla Costituzione e precisato dalla l. n. 42/2009 è stato realizzato solo in minima parte, e talvolta in maniera distorta. Va ricordato un importante aspetto che è scaturito dalle decisioni nazionali sulla tassazione. Con la riforma costituzionale e poi con la l. n. 42/2009 si cercò di rimediare allo squilibrio fra il trasferimento a regioni ed enti locali di rilevanti responsabilità di spesa e le modalità di raccolta delle risorse necessarie per il loro finanziamento. Già dagli anni Novanta si cercò di costruire un sistema di finanziamento di regioni ed enti locali, attribuendo loro la potestà di accrescere le aliquote di tributi nazionali con addizionali; e istituendo due nuovi tributi, entrambi manovrabili in sede decentrata: l'Irap per le regioni e l'Imu per gli enti locali. Tuttavia, nel XXI secolo, proprio mentre crescevano le responsabilità di spesa dei governi sub-statali, questa tendenza si è invertita. L'autonomia tributaria degli enti sub-statali è andata diminuendo a causa di decisioni fiscali nazionali. Così il quadro italiano contemporaneo presenta un rilevante decentramento di poteri ma una scarsa responsabilità sul prelievo, specie per le regioni.

Le norme costituzionali e le specifiche disposizioni della l. n. 42/2009 sono rimaste largamente inattuata, a partire dall'aspetto più importante: l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni nelle funzioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, cioè il cardine intorno al quale deve ruotare tutto il meccanismo di finanziamento. Più volte la Corte costituzionale, ad esempio con la sent. n. 220/2021⁸, ha stigmatizzato il gravissimo ritardo nella loro individuazione. Per le regioni – alcune delle quali chiedono ulteriori competenze con nuove modalità per il loro finanziamento – non è stata mai attuata la l. n. 42/2009. Il sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario è tuttora quello precedente al d.lgs. n. 68/2011, attuativo della l. n. 42/2009⁹. Quindi non solo non sono mai stati definiti i LEP; non si è nemmeno avviato il processo di superamento di un meccanismo di finanziamento delle regioni ancorato alla spesa storica¹⁰. L'unico meccanismo a regime riguarda la spesa sanitaria; ma si tratta di un meccanismo che tradisce lo spirito della Costituzione. Il complessivo fabbisogno nazionale è definito in base alle disponibilità esistenti nel bilancio dello Stato e i fondi vengono poi distribuiti fra le regioni tenendo conto solo della dimensione della popolazione, in parte

⁷ Cfr. es. M. Bucci, G. Ivaldi, G. Messina, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, «Questioni di Economia e Finanza», Banca d'Italia, Roma, 2021, 635.

⁸ Si vedano anche le sentt. nn. 62/2020 e 142/2021.

⁹ Secondo il d.lgs. n. 68/2011, devono essere definiti i LEP per la sanità, l'assistenza, l'istruzione (per lo svolgimento delle funzioni amministrative) e il trasporto pubblico locale con riferimento alla spesa in conto capitale. Quest'ultimo aspetto rappresenta la maggiore criticità della legge, perché la perequazione integrale vale solo per le spese in conto capitale. Il diritto alla mobilità, garantito attraverso le spese correnti per il trasporto pubblico, non è considerato una prestazione che deve essere fornita omogeneamente a tutti i cittadini. Con i LEP devono essere definiti i costi e i fabbisogni standard, nonché le metodologie di monitoraggio e di valutazione dell'efficienza e dell'appropriatezza dei servizi offerti.

¹⁰ Una ricostruzione della situazione del diritto allo studio universitario (F. Cerniglia, G. Di Ielsi, M. Mastracci, G. Messina, L. Minzyuk, A. Zanardi, *Il diritto allo studio universitario: livelli, standard, spesa e finanziamento*, Commissione Tecnica Fabbisogni Standard, 22 ottobre 2022), mostra ad esempio un quadro con forti differenziazioni fra le regioni, e in cui la disponibilità di risorse è collegata al gettito della relativa tassazione studentesca.

ponderata per l'età, senza considerare tutti i fabbisogni di salute¹¹. I LEP (in questo caso: i livelli essenziali di assistenza, LEA¹²) esistono da tempo, ma sono irrilevanti¹³. Si è infine ricordato che la l. n. 42/2009 prevedeva la determinazione delle differenze nelle dotazioni infrastrutturali necessarie per erogare i servizi e la creazione di un fondo per la loro riduzione attraverso nuovi investimenti nelle aree con dotazioni inferiori. Nulla di tutto questo è avvenuto, né in sanità né in altri ambiti.

Molti passi in avanti nell'attuazione della l. n. 42/2009 si sono fatti invece per i comuni anche se sono emerse criticità di grande interesse¹⁴. In assenza di LEP, la definizione dei fabbisogni standard si è basata inizialmente sui livelli storici di copertura dei servizi. Sono stati così stabiliti criteri che hanno finito col favorire le amministrazioni che erano già in grado di erogare maggiori servizi¹⁵. Comparando i fabbisogni, seppur così costruiti, e le capacità fiscali erano emerse necessità perequative molto forti, solo parzialmente e tardivamente avviate a regime¹⁶.

Esempio positivo viene dalla legge di bilancio per il 2022 tramite la quale è stato individuato, per la prima volta, il LEP relativo alla disponibilità dei posti nei nidi: ed è stata incrementata a tal fine la dotazione del Fondo di solidarietà comunale per finanziare il numero di posti disponibili nei nidi¹⁷. È stato anche definito il LEP con riguardo ai servizi sociali comunali. Prima di interrompere la propria attività in seguito alla caduta del governo Draghi, la Commissione Tecnica Fabbisogni Standard stava realizzando un lavoro molto prezioso sulla

¹¹ Questo nonostante già la l. n. 662/1996 avesse stabilito che i criteri per il riparto del Fondo sanitario nazionale dovessero essere più articolati: «popolazione residente, frequenza dei consumi sanitari per età e per sesso, tassi di mortalità della popolazione, indicatori relativi a particolari situazioni territoriali ritenuti utili al fine di definire i bisogni sanitari delle regioni ed indicatori epidemiologici territoriali». Ma sin dal d.lgs. n.56/2000 il riparto è stato sempre basato solo sulla popolazione residente parzialmente pesata per l'età. Si tratta di un criterio molto sfavorevole per le regioni meridionali, che hanno un'età media della popolazione inferiore e che, soprattutto, sono caratterizzate da ampi fenomeni di deprivazione sociale. Povertà ed esclusione sociale incidono fortemente sui bisogni sanitari della popolazione: ma questo non viene riconosciuto in Italia, contrariamente a quanto avviene in altri paesi europei

¹² I Lea non sono erogati in quantità e qualità uniformi in tutte le regioni del paese: una ricostruzione per gli anni Dieci mostra che nelle regioni del Mezzogiorno, nel Lazio e in alcune delle aree a statuto speciale del Nord le prestazioni effettivamente fornite ai cittadini sono state, in quantità e in qualità, decisamente inferiori a quanto avvenuto nelle regioni con i risultati migliori, in particolare Emilia-Romagna, Toscana e Veneto (Gimbe, *Livelli Essenziali di Assistenza: le disuguaglianze regionali in sanità*, Report Osservatorio, 2, 2022). Ma, come già detto, a fronte di queste disparità non viene riconosciuto alcun particolare fabbisogno.

¹³ Ancora per il 2023 il riparto è basato per il 98,5% sulla popolazione residente e sulla frequenza dei consumi sanitari per età, e solo per un minuscolo 0,75% sul tasso di mortalità della popolazione con meno di 75 anni e per un altrettanto minuscolo 0,75% in base a «indicatori utilizzati per definire situazioni territoriali che impattano sui bisogni sanitari».

¹⁴ Sul tema si rinvia a G. Viesti, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023.

¹⁵ È stata inserita ad esempio, per alcune funzioni, una variabile territoriale regionale per riconoscere un maggior fabbisogno dove i livelli di servizi risultavano già più elevati (M. Esposito, *Zero al Sud*, Soveria Mannelli, 2018). In base a questa quantificazione, un cittadino calabrese avrebbe per principio avuto diritto a una spesa per servizi pari al 74% di un emiliano; un bambino piccolo (0-2 anni) calabrese a una spesa per i nidi pari a meno del 10% rispetto a un bambino emiliano (Openpolis, *Il calcolo diseguale. La distribuzione delle risorse ai comuni per i servizi*, Roma, 2019). Fortunatamente negli anni successivi, anche su impulso della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (Ctfs) e dei suoi nuovi presidenti, queste storture sono state in misura rilevante corrette e i fabbisogni aggiornati.

¹⁶ Il Fondo di solidarietà comunale è stato istituito nel 2013 e avviato nel 2015. Ma il sistema è lontanissimo dall'essere a regime. Nel riparto del Fondo di solidarietà comunale per l'anno 2022 è, ad esempio, utilizzato a tali fini solo il 65% del totale. Nel 2019 è stato poi stabilito che il meccanismo perequativo funzionerà pienamente solo nel 2030, invece che nel 2021 come precedentemente previsto.

¹⁷ Tuttavia, la circostanza che le risorse del PNRR per la costruzione di nuovi nidi siano state allocate ignorando questa disposizione di legge (G. Viesti, *Riuscirà il PNRR a rilanciare l'Italia?*, Roma, 2023), illustra molto bene le difficoltà, politiche e tecniche del processo.

rideterminazione dei fabbisogni standard per i servizi comunali nell'istruzione, come mense e trasporto studenti.

Il quadro, seppur come ricostruito in maniera estremamente sommaria, indica che molta strada deve essere ancora compiuta per la piena attuazione del dettato costituzionale, e per la costruzione di un quadro di relazioni finanziarie che determini un percorso verso una maggiore parità dei diritti civili e sociali di tutti i cittadini, in termini di servizi pubblici disponibili, e di responsabilizzazione di Regioni e Enti Locali in termini di efficienza nella quantità e qualità dei servizi forniti per date risorse ricevute.

L'esperienza mostra anche che è impossibile ridurre le attuali disparità, in termini di infrastrutture e servizi, senza stanziare risorse ulteriori, che potrebbero essere assai rilevanti; che è indispensabile produrre meccanismi tecnici di allocazione di risorse complessi e sofisticati, ma al tempo stesso comprensibili per le rappresentanze parlamentari e per i cittadini; che è necessario un tempo non indifferente.

3. Le previsioni in materia di rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali nell'A.C. 1665. Si riepilogheranno qui sommariamente le previsioni in materia di rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali previste nell'A.C. 1665.

Quanto al quadro di riferimento generale, l'art. 9, c. 1, stabilisce che «dall'applicazione della presente legge e di ciascuna intesa non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»¹⁸. Inoltre (art. 9, c. 3), si stabilisce che «per le singole Regioni che non siano parte delle intese approvate con legge in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, è garantita l'invarianza finanziaria e che le intese, in ogni caso, non possono pregiudicare l'entità e la proporzionalità delle risorse da destinare a ciascuna delle altre Regioni, anche in relazione ad eventuali maggiori risorse destinate all'attuazione dei LEP di cui all'articolo 3». L'art. 2, c. 1, stabilisce che «ai fini dell'avvio del negoziato, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro per gli affari regionali e le autonomie tiene conto del quadro finanziario della regione»¹⁹.

In merito al finanziamento delle competenze devolute, l'articolo 5, c. 2, stabilisce che «l'Intesa di cui all'articolo 2 individua le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale, nel rispetto dell'articolo 17 della legge 31.1.2009 n.196, nonché nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 119, quarto comma, della Costituzione». L'articolo 8, c. 2, dispone poi che «la Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, c. 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati

¹⁸ Alla luce di questa prescrizione appare decisamente sorprendente che il disegno di legge sia stato collegato alla legge di bilancio. Circostanza forse spiegata dal fatto che tale collegamento può precludere la possibilità di indire un referendum abrogativo sulla legge.

¹⁹ Si noti, incidentalmente, che tale disposizione, in assenza di norme a regime sul finanziamento delle regioni in attuazione dell'art. 119 Cost. non ha basi oggettive di riferimento. E può determinare una discriminazione su basi politiche dell'accesso di talune regioni al processo.

rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili».

Quanto alla determinazione dei LEP, l'art. 3, c. 1, richiamando le disposizioni dei cc. 791-801-*bis* della legge di bilancio per il 2023 stabilisce che i LEP vadano determinati nelle materie oggetto di devoluzione. L'art. 3, c. 3, elenca quelle, al loro interno in cui vanno definiti. Il resto dell'art. 3 norma le procedure per la determinazione e l'aggiornamento. In particolare, l'art. 3, c. 8 attribuisce alla Commissione Tecnica Fabbisogni Standard²⁰ il compito, relevantissimo, di formulare ipotesi tecniche sulla determinazione, e poi l'aggiornamento, dei costi e fabbisogni standard.

Quanto infine alla perequazione infrastrutturale l'art. 10, c. 1, richiama alcuni criteri molto generali, fra i quali «l'unificazione delle diverse fonti aggiuntive o straordinarie di finanziamento statale di conto capitale, destinate alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, alla rimozione degli squilibri economici e sociali, all'eliminazione del deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale nonché l'effettuazione di interventi speciali di conto capitale, ivi compresi quelli finalizzati ad eliminare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale».

L'A.C. 1665 nulla dispone infine sulla possibile cessione al demanio regionale di quote del patrimonio pubblico nazionale, anche se tali richieste rappresentano un elemento di grande rilevanza nelle richieste regionali²¹.

4. Valutazioni. Va preliminarmente ricordato che i temi attinenti alle disposizioni economico-finanziarie sono di grande rilevanza nell'ambito dell'autonomia differenziata.

Le iniziative delle regioni Veneto e Lombardia sono state esplicitamente finalizzate a ottenere, sotto forma di quote di gettito dei tributi che vengono trattenute, risorse pubbliche maggiori rispetto a quelle oggi spese dallo Stato nei loro territori. Quello delle risorse è stato il tema dominante della campagna referendaria del 2017 in entrambe le regioni: era comune l'invito a sostenere l'iniziativa per conquistare la maggior quota possibile del cosiddetto residuo fiscale. In Veneto, questa quota è stata ufficialmente ed esplicitamente quantificata nel novembre 2017 nei 9/10 del gettito fiscale. Richiesta mai ritirata o modificata. In Lombardia, il Consiglio regionale ha approvato il 13 giugno 2017 una mozione con cui si chiede di «negoziare, all'indomani dell'esito positivo del referendum, contestualmente alle nuove competenze e alle risorse relative, anche l'autonomia fiscale così come riconosciuta alle Regioni a Statuto speciale, nel cui ambito sarebbe inserita la Lombardia all'indomani della conclusione positiva della trattativa con il Governo, applicando il sacrosanto principio, ormai non più trascurabile, che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate». Sul tema del cosiddetto «residuo fiscale» si è espressa con chiarezza la Corte costituzionale. Nella sent. n. 118/ 2015, che riguarda i quesiti referendari veneti in cui si proponeva di trattenere almeno l'80% dei tributi nella regione, la Corte ha sostenuto che «i quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami

²⁰ La cui nuova Presidente nominata nel 2023, Elena D'Orlando (Professore ordinario di Diritto pubblico comparato nonché Direttore del Dipartimento di Scienze giuridiche dell'Università degli Studi di Udine) fa contemporaneamente parte della Delegazione trattante della Regione Veneto in materia di autonomia differenziata (come riportato in <https://autonomia.regione.veneto.it/la-delegazione-trattante> ultimo accesso 14.3.2024). La delegazione trattante è «composta da Professori di chiara fama, illustri costituzionalisti ed esperti in materia economico-finanziaria, oltre che da dirigenti di vertice della Regione, ed è incaricata di supportare il Presidente nel negoziato con lo Stato».

²¹ Si veda a riguardo F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 20, 2019, nonché G. Viesti, *Contro la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2023 per una sintesi.

di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. [...] investono in pieno [...] alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima». Nella sent. n. 69/2016, ha affermato che «il parametro del residuo fiscale non può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'articolo 119 della Costituzione».

La richiesta è quella di ottenere meccanismi assimilabili a quelle delle regioni a statuto speciale. Il punto chiave è nel finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio. Le regioni, infatti, mirano ad ottenere che il finanziamento non sia basato su una propria tassazione²². Ad esito di questo processo le regioni disporrebbero di amplissime competenze e risorse, ma non avrebbero alcuna responsabilità del prelievo di fronte ai propri cittadini. Si tratta di una situazione che certamente non offre incentivi all'efficienza nell'erogazione dei servizi; non responsabilizza i decisori regionali dinanzi ai propri cittadini; rende difficile per questi ultimi valutare la qualità del proprio governo.

Quale percentuale? Essa sarebbe definita in un primo momento in base a una trattativa diretta fra Stato e regione e poi da parte di una Commissione paritetica Stato-regione. La eventuale rimodulazione dell'aliquota sarebbe di competenza delle Commissioni paritetiche, una per regione, e si realizzerebbe, par di capire, *ex post*, con evidenti rischi per il coordinamento della finanza pubblica. Se la dinamica nel tempo del gettito fiscale fosse superiore nelle regioni che hanno ottenuto la maggiore autonomia rispetto alla media nazionale – come è storicamente avvenuto per decenni nelle aree a statuto speciale del Nord e come è avvenuto nel XXI secolo per le tre regioni – esse vedrebbero costantemente crescere le risorse disponibili grazie all'aliquota percentuale di compartecipazione²³.

L'invarianza del valore della compartecipazione rispetto alla spesa statale potrebbe verificarsi nel momento in cui le Intese vengono firmate: ma questo non è esplicitamente definito nell'A.C. Ma cosa accade nel tempo? Per mantenere le loro risorse costanti, se il gettito fiscale delle regioni firmatarie cresce, la relativa percentuale che è loro riconosciuta dovrebbe ridursi nel tempo. Ma il potere di determinarla è nelle mani delle Commissioni paritetiche, in cui le regioni firmatarie giocano un ruolo fondamentale. Appare difficile immaginare che amministrazioni che hanno avviato questo processo proprio per acquisire maggiori risorse vi rinuncino quando sono state in grado di ottenerle. È ciò che già accade per le regioni a statuto speciale. Ma questa volta non si tratta di piccole aree: le regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna rappresentano il 40% del Pil italiano; la spesa pubblica statale nelle tre regioni

²² Secondo M. Bordinon, *Autonomia differenziata: tre i punti da riscrivere*, «lavoce.info», 4 aprile 2023 «per dare elasticità al bilancio regionale ci vorrebbero invece tributi propri, sui quali la regione abbia spazi di autonomia. Questo responsabilizzerebbe anche i governi regionali. Perché si potrebbe allora richiedere che spese regionali in eccesso rispetto a quanto preventivato siano finanziate tassando di più i residenti della regione stessa»; sulla stessa linea è anche A. Zanardi, *Se l'autonomia contraddice i principi del federalismo*, in *lavoce.info*, 13 aprile 2023.

²³ Svimez (L. Bianchi, *Audizione dinanzi all'Ufficio di Presidenza della Commissione Affari costituzionali del Senato, in relazione ai disegni di legge n. 615 e 273 (attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario)*, 25 maggio 2023) stima che le funzioni delegate assorbirebbero larga parte dell'Irpef regionale (il 90% circa nel caso del Veneto, quote tra il 70 e l'80% per Lombardia ed Emilia-Romagna; nell'ipotesi di utilizzo del gettito dell'Iva in tutte e tre le regioni esso non coprirebbe il fabbisogno finanziario ma occorrerebbe una integrazione del gettito Irpef), un sistema di finanziamento molto simile a quello delle regioni a statuto speciale. In base a quelle stime, se l'autonomia fosse stata concessa nel 2017, si sarebbe generato in pochi anni un notevolissimo surplus a favore delle tre regioni. La crescita delle risorse sarebbe ben superiore a quella delle spese: basti ricordare che fra il 2013 e il 2017 la crescita del gettito Iva in Lombardia è stato superiore di dieci punti all'aumento della spesa statale per l'istruzione nella stessa regione (G. Pisauro, *L'autonomia differenziata è la secessione della finanza pubblica*, cit.).

ammonta a 68 miliardi sui 273 «regionalizzabili»²⁴. Garantire loro prelievi compartecipazioni al gettito di ampia dimensione può ridurre significativamente le risorse disponibili per il ministero dell'Economia per far fronte al debito pubblico, che rimarrebbe a carico di tutti i contribuenti italiani. Con risorse garantite dalle compartecipazioni, e magari avendo acquisito porzioni del patrimonio pubblico, alcune regioni potrebbero quasi configurarsi – per usare una terminologia dei mercati finanziari - come delle «good company» nei confronti del debito pubblico italiano; altre, all'opposto, potrebbero configurarsi come delle «bad company». Si tratterebbe a tutti gli effetti di regioni «speciali».

Come ricordato, l'articolo 9 dell'A.C. prevede che vi debba essere «invarianza finanziaria» anche per le regioni che non sottoscrivono l'Intesa: si tratta di una formulazione di difficile comprensione, soprattutto ricordando che si tratta di funzioni statali e non regionali, e che il processo di applicazione alle amministrazioni regionali delle norme della l. n. 42/2009 non si è mai avviato. E quindi non è chiaro a che cosa si debba applicare l'invarianza finanziaria. Si tratterebbe in ogni caso di una sorta di quadratura del cerchio: nessun nuovo onere complessivo insieme all'invarianza per le altre regioni dovrebbe implicare invarianza di risorse anche per le regioni che sottoscrivono le Intese. Ma ottenere maggiori risorse è un obiettivo fondamentale di Veneto e Lombardia.

Secondo il Servizio bilancio del Senato (2023), «nel caso del trasferimento alle regioni di un consistente numero di funzioni oggi svolte dallo Stato (e delle relative risorse umane, strumentali e finanziarie), ci sarebbe un forte aumento del bilancio regionale ed un ridimensionamento di quello statale, con il rischio di non riuscire a conservare i livelli essenziali delle prestazioni presso le regioni non differenziate. Le regioni più povere, oppure quelle con bassi livelli di tributi erariali maturati nel proprio territorio, potrebbero avere maggiori difficoltà a finanziare, e dunque ad acquisire, le funzioni aggiuntive». Secondo la Commissione Europea (2023)²⁵, «senza risorse aggiuntive, potrebbe risultare difficile fornire gli stessi livelli essenziali di servizi in regioni storicamente a bassa spesa, anche per la mancanza di un meccanismo perequativo». Le regioni a minor reddito potrebbero infatti incontrare difficoltà a finanziare i servizi anche provando ad aumentare per quanto possibile la propria pressione fiscale, mentre quelle a maggior reddito conserverebbero maggiore capacità di incidere²⁶.

²⁴ Senato della repubblica e Camera dei deputati, *Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, Dossier, XIX Legislatura, maggio 2023

²⁵ Traduzione proprio dal testo ufficiale in inglese. Secondo il Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio, *Appunto per il Presidente del Consiglio*, Roma, 19 giugno 2019.

«pare evidente che un complessivo aumento della spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di autonomia differenziata contrasti, evidentemente, con la clausola di invarianza finanziaria [...] e che esso non risponde altresì alla logica di efficientamento della spesa che deve presiedere all'attribuzione di maggiore autonomia alle singole regioni»; «l'applicazione di un simile meccanismo è suscettibile di determinare una violazione indiretta degli articoli 5, 81, 116 terzo comma e 119 della Costituzione».

²⁶ Come nota V. Mapelli, *Dalla sanità tre lezioni per l'autonomia differenziata*, in *lavoce.info*, 17 febbraio 2023, «un punto percentuale di addizionale Irpef produce un gettito in Lombardia, nel 2021, di poco meno di 1700 milioni, in Veneto di 730, in Emilia-Romagna di 710, mentre in Molise di soli 38 milioni, in Basilicata di 58, in Abruzzo di 155, in Calabria di 170 (nostri calcoli su dati del ministero dell'Economia e Finanze). Il gettito medio per abitante è di 170 euro in Lombardia e di 150 in Veneto, contro uno di 92 euro in Campania e Calabria. Con l'autonomia differenziata sarà quindi molto facile per le regioni più ricche del Centro-Nord erogare migliori servizi, stipendi più elevati, LEP più generosi – aumentando anche solo dello 0,5 per cento l'addizionale Irpef –, mentre sarà duro per quelle del Sud garantire persino lo standard di legge». D'altronde, già oggi la pressione fiscale è maggiore nelle aree più deboli del paese: il carico fiscale su famiglie con lo stesso reddito e la stessa composizione è diverso fra le regioni italiane a causa delle addizionali regionali e locali, ed è maggiore nel Mezzogiorno, in particolare in Campania; il rapporto fra il prelievo fiscale complessivo e il Pil è maggiore nel Mezzogiorno rispetto al Nord, nonostante i redditi medi dei cittadini meridionali siano poco più della metà

Nessuno naturalmente può garantire che tali percentuali sarebbero identiche da caso a caso: si procederebbe con trattative separate. Si andrebbe verso una diversificazione di norme e regole su base regionale, su base contrattualistica e di rapporti di forza economico-politici (questione cruciale data la rilevanza economico-politica delle regioni interessate). Questo, al contrario di quanto sarebbe auspicabile anche in base al dettato costituzionale: regole e meccanismi uniformi per tutte le regioni; e quindi diritti meno difformi per i cittadini.

Va poi ricordato che nei testi concordati delle Intese nel 2019 era previsto che «lo Stato e la Regione [...] determinano congiuntamente modalità per assegnare una compartecipazione al gettito, o aliquote riservate relativamente all'Irpef o ad altri tributi erariali, in riferimento al fabbisogno per investimenti pubblici»: una disposizione, quindi, con cui si prevedevano fondi speciali per gli investimenti; legati anch'essi all'andamento del gettito tributario e non a criteri nazionali di riparto²⁷. Nelle richieste regionali, si fa più volte riferimento a «fondi speciali»²⁸, per scuola e sanità, ma anche per università, cultura, spettacolo: è possibile che essi si riferiscano tanto a spese correnti quanto a spese di investimento. Tutti fondi per i quali l'A.C. non fornisce indicazioni e le cui regole e dotazioni sarebbero competenza delle Commissioni paritetiche. Parimenti, non vi sono indicazioni circa il possibile passaggio delle infrastrutture ai diversi demani regionali: nelle richieste regionali vi sono molteplici riferimenti alle autostrade, agli aeroporti, ai porti, alle acque. Si tratta del trasferimento di quote del capitale pubblico italiano – costruito nei decenni grazie alla fiscalità nazionale – alla proprietà esclusiva di alcune regioni, lasciando comunque alla collettività nazionale l'onere del debito pubblico maturato anche per finanziarle. Questo capitale pubblico può produrre, attraverso i meccanismi delle concessioni, risorse finanziarie anche molto significative che sarebbero di competenza dei nuovi proprietari.

Nel dibattito pubblico si pone grande enfasi sulla determinazione dei LEP come garanzia per tutti gli italiani. Si dice: non c'è nulla da temere con l'autonomia regionale differenziata perché verrebbero finalmente stabiliti i LEP e quindi a tutti i cittadini italiani sarebbero garantiti pari e migliori servizi. Il provvedimento determinerebbe un miglioramento delle condizioni per tutti: nelle regioni ad autonomia differenziata grazie alle compartecipazioni, nelle altre grazie ai LEP.

Nel nuovo impianto costituzionale i LEP rappresentano un caposaldo della massima importanza, perché configurano i diritti civili e sociali di cui ogni cittadino italiano può godere. La loro effettiva importanza, tuttavia, non sta nelle affermazioni di principio, bensì nella precisa definizione e quantificazione: in termini di servizi che vengono erogati o di concreto accesso alle prestazioni. La definizione dei LEP è prevista dalla Costituzione ed è del tutto indipendente dalla concessione di maggiore autonomia. Aver collegato i due aspetti desta perplessità; secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio²⁹, «i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale sembrano assumere un ruolo ancillare rispetto all'obiettivo della concessione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia».

rispetto a quelli dei settentrionali, in evidente contrasto con il principio di progressività della tassazione enunciato all'articolo 53 della Costituzione (G. Viesti, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal XX al XXI secolo*, Bari-Roma, 2021).

²⁷ G. Pisauro, *L'autonomia differenziata è la secessione della finanza pubblica*, cit.

²⁸ F. Pallante, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, *Federalismi.it*, 20, 2019.

²⁹ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, Roma, 5 maggio 2022.

Essi verrebbero definiti (art. 3 A.C.) in 14 delle materie per le quali è previsto che le regioni possano chiedere una maggiore autonomia, e non nelle materie già di competenza delle regioni e degli enti locali. Pur in mancanza di sistematiche ricostruzioni, pare evidente che le maggiori disparità territoriali nella disponibilità di servizi, dovute alla disparità di condizioni finanziarie causate dalla mancata applicazione dei dettami costituzionali, sia ben maggiore in queste ultime³⁰. Secondo l'Ufficio parlamentare di bilancio³¹, «l'applicazione della Costituzione nella parte concernente l'attribuzione a Regioni diverse da quelle a statuto speciale di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia sembra venire anticipata rispetto alla attribuzione a tutte le Regioni di una piena autonomia finanziaria di entrata e di spesa».

Questo appare ancora più sorprendente alla luce dell'impegno preso dall'Italia con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. A riguardo è essenziale ricordare che la Riforma 1.14 (Missione 1, Componente 1), pienamente riconfermata anche nella revisione del Piano recentemente definita, impegna l'Italia «entro il primo semestre 2026 al completamento del quadro normativo per l'attuazione del federalismo fiscale per le regioni a statuto ordinario, le province e le città metropolitane, con applicazione dal 2027. La riforma, in particolare, prevede la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali e l'istituzione di un fondo perequativo» (Ministro per gli Affari Europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR 2024). Non è dato di conoscere lo stato dei lavori preparatori, assai complessi e articolati, per definire tutti i LEP, i fabbisogni, i costi e i meccanismi perequativi fra solo due anni.

Quanto alle modalità di determinazione dei LEP di cui all'A.C. sono notevoli le perplessità. Nei commi 791-801 dell'articolo 1 della legge di bilancio per il 2023 è stato stabilito un percorso per definire i LEP. In seguito alla formulazione dell'A.C. tuttavia il quadro è divenuto assai più articolato. Secondo l'Ufficio Parlamentare di Bilancio³², alla cui audizione del 1.2.2024 presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali si rimanda per la questione, «si intravedono quattro percorsi distinti per arrivare alla determinazione dei LEP». Inoltre, «è ancora con d.P.C.M. che si prevede di aggiornare i LEP, sia di determinare e aggiornare i relativi costi e i fabbisogni standard», in mancanza quindi di un doveroso dibattito parlamentare³³.

Ancora³⁴, ricordando che «l'aggiornamento almeno triennale dei costi e dei fabbisogni standard dovranno essere realizzati sulla base delle ipotesi tecniche della CTFS», rileva molto opportunamente che a riguardo «è opportuno assicurare un elevato grado di trasparenza sulle scelte adottate e il relativo impatto, non essendo le metodologie scientifiche in grado di per sé di rendere superflua l'assunzione di responsabilità politica sulle scelte distributive e sugli effetti di bilancio». Si tratta, come evidente, di un fortissimo richiamo alle responsabilità del

³⁰ Cfr. es A. Zanardi, *Regionalismo differenziato: profili di finanza pubblica*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 4, 2019.

³¹ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit.

³² Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 1° febbraio 2024.

³³ La stessa Anci, *Audizione Ddl 615 e abb. «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione»*, 25 maggio 2023 ha rilevato che l'assegnazione ad una fonte normativa secondaria il compito di determinare e disciplinare i LEP è uno dei «punti generali più critici».

³⁴ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla determinazione e sull'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Giampaolo Arachi, Commissione parlamentare per le questioni regionali*, cit.

Parlamento. Sovente è avvenuto nella storia del nostro paese che commissioni tecniche abbiano preso decisioni di rilevante natura politica, all'oscuro del Parlamento, mascherandole con questioni apparentemente tecniche.

Nessuna regola è poi stabilita nell'A.C. sui meccanismi di finanziamento e sulla loro evoluzione nel tempo, nelle importanti 9 materie per le quali non vengono definiti i LEP e per le quali il processo di devoluzione alle regioni potrebbe essere più prossimo.

Quanto allo stato dei lavori sulla loro definizione, si possono richiamare le fondamentali considerazioni contenute nella lettera che l'allora Governatore della Banca d'Italia Ignazio Visco ha ritenuto di inviare al Prof. Sabino Cassese negli ultimi giorni del suo mandato. In essa, fra l'altro, si valuta che «le prestazioni qualificate come LEP effettivi nel documento del 25 settembre [...] sono nella maggior parte dei casi formulate in termini troppo generici, in buona parte riconducibili a mere dichiarazioni di principio. Gli stessi criteri di misurabilità tendono a misurare la platea dei potenziali beneficiari delle prestazioni, ma non appaiono collegati con il contenuto specifico di queste ultime, che rimane in larga parte indeterminato. Sembra così conseguire un'interpretazione (restrittiva) del mandato del CLEP colta a limitarlo a una ricognizione sistematizzata della legislazione vigente, senza entrare nella formulazione di possibili declinazioni operative delle disposizioni connesse con diritti civili e sociali». È bene altresì ricordare che la definizione dei LEP implica essenziali mediazioni politiche fra gli interessi dei diversi territori: può essere infatti interesse delle comunità più ricche del paese, e delle loro espressioni politiche, tenere i LEP al livello più basso possibile, in modo da non impegnare risorse pubbliche nei territori dove essi non sono raggiunti. L'interesse delle comunità meno ricche è opposto. Le condizioni per un confronto politico e una mediazione alta di questi contrapposti interessi non si possono ritrovare che in Parlamento.

Definire i LEP senza prefigurare i percorsi, le modalità e le risorse finanziarie per il loro raggiungimento appare un'operazione di facciata, specie considerando la clausola di invarianza della spesa complessiva. Fissare i LEP non determina il loro finanziamento. Come ha notato l'Ufficio parlamentare di bilancio³⁵, «tutta l'operazione sembra limitarsi a sistematizzare l'esistente, assumendo come LEP i servizi che sono già previsti dalla normativa o comunque sono offerti sul territorio». Una mera fotografia delle disparità già esistenti.

Come si è verificato nell'esperienza italiana, fissare i livelli delle prestazioni può condurre ad esiti completamente diversi. Nel caso della sanità, i livelli essenziali di assistenza sono determinati da tempo ma hanno alcuna relazione con i fabbisogni di spesa da finanziare: si limitano a certificare, anno dopo anno, le disparità nel diritto alla salute fra i cittadini italiani. Completamente diversa è stata la vicenda dei LEP per i nidi, nella quale contemporaneamente alla loro definizione sono state stanziare le risorse di bilancio ritenute necessarie, sono stati definiti i loro criteri di riparto in funzione di riequilibrio, calcolati gli obiettivi di servizio da raggiungere e i criteri per controllare il corretto utilizzo di questi fondi da parte dei comuni. Va infine ricordato che con la legge di bilancio il Parlamento ha provveduto a definire per quasi 4 miliardi, su una dotazione complessiva di 4,6 miliardi, il modesto fondo perequativo infrastrutturale pluriennale definito dal governo Conte II in attuazione dell'art. 119 Cost. e della l. n. 42/2009; proprio per avviare un processo di convergenza nelle dotazioni infrastrutturali (opere idriche, istruzione, sanità, trasporti) necessarie per assicurare la possibilità di erogare servizi sul territorio italiano, e destinato per l'80% al Mezzogiorno. Se le leggi di bilancio sono l'atto politico più rilevante delle diverse maggioranze di governo,

³⁵ Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Audizione della Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'assetto della finanza territoriale e sulle linee di sviluppo del federalismo fiscale presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale*, cit.

l'indirizzo che in quella decisione si può cogliere è opposto all'asserita volontà perequativa espressa con la definizione dei LEP: dato che rende più difficile garantire gli stessi, teorici, LEP di cui all'A.C. 1665.