

Rivista di contabilità pubblica riconosciuta di carattere culturale dal Comitato interministeriale di cui al d.P.C.M. 9 marzo 1957

# Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici

Rivista scientifica riconosciuta dall'ANVUR nell'area 12 - ISSN 0393 - 5604

Fondata e diretta da Salvatore Sfrecola

2021 - Anno XLII

## FEDERALISMO FISCALE: UNO STRUMENTO DI RIORGANIZZAZIONE DELLA SPESA PUBBLICA

di Gabriele Camponeschi, Dottorando di ricerca presso l'Università degli Studi di Teramo

**Sommario:** 1. La disciplina costituzionale-1.1. L'articolo 119 della Costituzione-1.2. Le altre disposizioni costituzionali-2. Inquadramento normativo ordinario – I criteri generali della legge delega 2009/42-2.1. La prima relazione del Governo sul federalismo fiscale-3. La struttura dei pilastri del federalismo fiscale-3.1. I fabbisogni standard-3.2. L'autonomia finanziaria degli enti locali-3.3. La capacità tributaria-4. L'attuazione del federalismo fiscale-4.1. L'assetto dei rapporti economici tra le varie entità statuali-4.1.1. Le modalità di finanziamento-4.2. La mancata completa attuazione-4.2.1. La mancata armonizzazione normativa-4.2.2. La revisione degli obiettivi normativi-4.2.3. La crisi sistemica dell'economia-4.2.4. La legge di riforma della Costituzione 2012/1-4.2.5. La permanente transizione-4.3. Realtà *De Iure Condito*: I Livelli Essenziali di Assistenza-L.E.A.-4.3.1. Il quadro normativo nazionale ed articolazione-4.3.2. Revisione ed aggiornamento dei L.E.A.-4.4. Prospettive *De Iure Condendo*: I Livelli Essenziali delle Prestazioni-L.E.P.-4.4.1. La procedura di determinazione dei L.E.P.: gli orientamenti dottrinali e al concretizzazione delle ipotesi

**Abstract:** L'articolo 119 della Costituzione ha imposto una riforma degli assetti dei rapporti economico-finanziari intercorrenti tra lo Stato e gli enti territoriali. Il legislatore ha voluto dare attuazione alla disposizione costituzionale tramite le disposizioni della legge delega 5 maggio 2009, n. 42 ed i successivi decreti legislativi applicativi della normativa suddetta. Il quadro attuativo della delega legislativa non è

stato completato, anche a causa di importanti mutamenti intervenuti nel quadro istituzionale e sociale della finanza degli enti di prossimità. Nonostante le difficoltà, si è potuto assistere alla genesi attuativa di uno degli elementi cardine dell'innovazione federalista, ossia i fabbisogni standard, l'individuazione delle capacità fiscali territoriali e, i conseguenti livelli essenziali delle prestazioni, ad oggi applicati solamente in ambito sanitario, i quali hanno assunto un ruolo cruciale come criterio di assegnazione delle risorse agli enti locali. La riforma dei criteri dell'assegnazione delle risorse agli enti di prossimità dovrà essere attuata, previo superamento del sistema di finanza derivata e del relativo criterio della spesa storica, tramite l'avvento del criterio del fabbisogno standard. Questo porterà all'attribuzione di una maggiore autonomia finanziaria agli enti decentrati, nel rispetto dei principi dell'agere amministrativo previsti dall'ordinamento nazionale e sovranazionale, e ad un aumento delle responsabilità politico-amministrative delle amministrazioni pubbliche in ambito economico-finanziario.

**Abstract:** Article 119 of the Constitution has imposed a reform of the economic and financial relations between the State and local authorities. The legislator wanted to implement the constitutional provision through the provisions of the delegated law May 5, 2009, no. 42 and subsequent legislative decrees implementing the above legislation. The implementation framework of the delegated legislation has not been completed, partly due to important changes in the institutional and social framework of the finance of local authorities. Despite the difficulties, it has been possible to witness the implementation of one of the cornerstones of federalist innovation, namely, the standard requirements, the identification of territorial fiscal capacities and, consequently, the essential levels of services, to date applied only in the health sector, which have assumed a crucial role as a criterion for assigning resources to local authorities. The reform of the criteria for assigning resources to local authorities will have to be implemented, after overcoming the system of derived finance and the related criterion of historical expenditure, through the advent of the criterion of standard requirements. This will lead to the attribution of greater financial autonomy to decentralized bodies, in compliance with the principles of administrative action provided for by national and supranational legislation, and to an increase in the

political-administrative responsibilities of public administrations in the economic-financial sphere.

## 1. La disciplina costituzionale

La disciplina costituzionale del federalismo fiscale è rinvenibile principalmente, ma non solo, nell'articolo 119 della Costituzione. Ulteriori disposizioni costituzionali rilevanti sono riscontrabili nel dettato dell'articolo 117 della carta costituzionale in materia di riparto delle competenze tra Stato ed Enti Locali<sup>1</sup>.

### 1.1. L'articolo 119 della Costituzione

Una tra le maggiori ed autorevoli fonti di sintesi della *ratio* dell'art. 119 della Costituzione è stata licenziata dalla Corte Costituzionale nel 2004 con la sentenza n. 423<sup>2</sup>:

*"... in base al nuovo testo dell'articolo 119, le Regioni – come gli enti locali – sono dotate di «autonomia finanziaria di entrata e di*

---

<sup>1</sup>Il presente contributo è inserito nell'ambito del progetto di ricerca "PRIN" (2017), Unità di ricerca dell'Università degli Studi di Teramo, dal titolo "Garanzia dei diritti e qualità dei servizi nella prospettiva dello sviluppo territoriale integrato. Buon andamento, multilevel governance e cooperazione territoriale per una nuova strategia di acquisizione di risorse e razionalizzazione della spesa pubblica".

<sup>2</sup>Si v. CORTE COSTITUZIONALE, sentenza del 29 dicembre 2004, n. 423, nella quale il giudice costituzionale ribadì l'orientamento contenuto nelle pronunce degli anni precedenti inerenti all'art. 119 della Costituzione, affermando nuovamente che, mentre l'autonomia di finanziamento delle Regioni, così come delineata dal nuovo quadro costituzionale, ha richiesto e richiederà ai fini attuativi l'intervento del legislatore nazionale, basti pensare agli irrealizzati L.E.P. – così, *ex multis*, Corte Cost. 26 settembre 2003, n. 296 – per quanto riguarda la capacità di spesa, questi sono da considerarsi immediatamente precettivi e, dunque, insuscettibili di trovare un ostacolo nella sussistenza di finanziamenti statali vincolati in materie a competenza e funzioni sia di natura concorrente che esclusiva – così, Corte Cost. 29 gennaio 2004, n. 49; 23 gennaio 2004, n. 29; 16 gennaio 2004, n. 16. Per un ulteriore approfondimento si v. BARBERO M., *Fondi statali vincolati e federalismo fiscale: una visione d'insieme*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.osservatorio.it), 2005, Roma; ID., *Prime indicazioni della Corte costituzionale in materia di «federalismo fiscale» (note a Corte cost. 370/03 367/03)*, in *Federalismi.it*, 2004, Roma; BOGGERO G., *Gli obblighi di Regioni ed enti locali dopo la legge n. 243/2012*, in *Ammin.*, 1, 2014, Roma, 93 ss.; FERIOLI E.A., *Finanziamento della spesa sociale e Corte Costituzionale: le contraddizioni di un "federalismo fiscale" ancora inattuato*, in *Foro it.*, 130, 9, I, 2005, Roma, 2294 ss.; PANZERA C., *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Regioni*, 5/6, 2019, Bologna, 1001 ss.; SALAZAR C., *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e «flessibilizzazione» (in margine a Corte cost., sent. nn. 16 e 49 del 2004)*, in *Regioni*, 2004, Bologna, 733, ss.. In merito agli albori delle questioni dottrinali riguardanti la connessione tra Carta Costituzionale e autonomia finanziaria, perequazione e livelli essenziali delle prestazioni, si v. ANTONINI L., *Competenza, finanziamento e «accountability» in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e politici*, in *Riv. dir. fin.*, 2003, I, 70; BALBONI E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 2003, Bologna, 1183 ss.; DE IOANNA P., *Il titolo V della Costituzione: livelli essenziali. Note e spunti alla luce della recente giurisprudenza costituzionale*, in [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it).

*spesa» (primo comma) e godono di «risorse autonome» rappresentate da tributi erariali propri, nonché dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al proprio territorio (secondo comma). E per i territori con minore capacità fiscale per abitante, la legge dello Stato istituisce un fondo perequativo «senza vincoli di destinazione» (terzo comma). Nel loro complesso tali risorse devono consentire tali risorse devono consentire alle Regioni ed agli altri enti locali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite» (quarto comma). Non di meno, al fine di rimuovere gli squilibri economici e sociali, di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona o di provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato può destinare «risorse aggiuntive» ed effettuare «interventi speciali» in favore «di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni» (quinto comma)"<sup>3</sup>.*

## 1.2. Le altre disposizioni costituzionali

Al fine di delineare il quadro delle principali disposizioni costituzionali inerenti alla materia del federalismo fiscale, diverse dall'articolo 119, può risultare utile fare riferimento a quanto stabilito dalla Corte Costituzionale con la sentenza del 13 febbraio 2008, n. 102. Il giudice delle leggi nella predetta pronuncia ha affermato che: *"il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione prevede che:*

- a) lo Stato ha competenza legislativa esclusiva in materia di «sistema tributario [...] dello Stato» (art. 117, secondo comma, lettera e, Cost.);*
- b) le Regioni hanno potestà legislativa nella materia tributaria non espressamente riservata alla legislazione dello Stato, con riguardo beninteso, ai presupposti d'imposta collegati al*

---

<sup>3</sup>Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, in *Dossier-Temi del federalismo fiscale*, 57, 2008, Roma, 1 ss..

*territorio di ciascuna Regione e sempre che l'esercizio di tale facoltà non si traduca in un dazio o in un ostacolo alla libera circolazione delle persone o delle cose tra le Regioni (artt. 117, quarto comma e 120, primo comma, Cost.);*

*c) lo Stato e le Regioni hanno competenza legislativa concorrente nella materia di «coordinamento [...] tributario», nella quale è riservata alla competenza legislativa dello Stato la determinazione dei principi fondamentali. (art. 117, terzo comma, Cost.)".*

Il quadro complessivo deve essere definito anche tramite il riferimento a quelle disposizioni costituzionali non oggetto della sentenza 2008/102, ma che offrono una più completa analisi normativa. Nel novero di tali disposizioni va rammentato l'articolo 117, comma 2, lett. e), il quale assegna la competenza legislativa, in via esclusiva, in materia di perequazione delle risorse finanziarie allo Stato. Al fine di fornire una maggiore completezza, infine, è utile ricordare due pronunce della Consulta riguardanti gli articoli 81 e 53 della Costituzione, aventi particolare rilievo in tema di bilancio pubblico. Per quanto riguarda l'art. 81, comma 4, il quale prevede l'obbligo di copertura finanziaria delle spese, la Corte<sup>4</sup> ha riaffermato come esso rivesta carattere vincolante anche per le Regioni a statuto speciale<sup>5</sup>, ribadendo, tra l'altro, che:

a) la copertura finanziaria deve essere credibile, sufficientemente stabile, non arbitraria o irrazionale, in

---

<sup>4</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 9 giugno 2008, n. 213. Per un ulteriore approfondimento si v. D'AURIA, *Questioni sulla copertura finanziaria delle leggi regionali*, in *Foro it.*, I, 2009, Roma, 55 ss.; BRANCASI A., *La Corte costituzionale risolve un problema di veridicità dei conti in termini di violazione dell'obbligo di copertura finanziaria*, in *Regioni*, 4, 2008, Bologna, 976 ss.; SCAGLIARINI S., *La "finanza creativa" e i suoi limiti: un opportuno intervento della Corte Costituzionale*, in *Giur. it.*, 12, 2008, Roma, 2667 ss..

<sup>5</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 24 ottobre 2007, n. 359.

- equilibrato rapporto con l'impiego di risorse economiche che si intende effettuare in esercizi di bilancio futuri<sup>6</sup>;
- b) qualora essa non tenga debito conto che qualsivoglia anticipazione riguardante le entrate finanziarie, allora la copertura dovrà essere considerata come di dubbia attendibilità<sup>7</sup>;
- c) tale obbligo deve essere osservato con rigore riguardo alle uscite incidenti sull'esercizio di bilancio in corso, avendo cura di valutare il tendenziale equilibrio tra entrate e uscite nel lungo periodo, tendendo debito conto degli oneri già gravanti sui cicli economici futuri<sup>8</sup>.

La Corte, con la sentenza 2006/2<sup>9</sup>, ha stabilito come la Costituzione non sancisca una riserva legislativa esclusiva statale in materia di progressività dei tributi. L'articolo 53, comma 2, Cost., stabilisce che la progressività dell'imposizione fiscale deve caratterizzare ogni livello del sistema tributario e dunque è legittimo che le Regioni, nell'esercizio autonomistico di bilancio, improntino il prelievo finanziario a criteri costituzionali in funzione delle politiche economiche e tributarie da perseguire.

## **2. Inquadramento normativo ordinario – I criteri generali della legge delega 2009/49**

Con la legge 5 maggio 2009, n. 49 il legislatore ha delegato il Governo a disciplinare la materia del federalismo fiscale. L'articolo 2 della legge definisce i criteri ed i principi sui quali trovano la propria genesi i decreti legislativi attuativi, i quali dovranno fondarsi sulla

---

<sup>6</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 7 gennaio 1966, n. 1.

<sup>7</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza dell'8 marzo 1983, n. 54.

<sup>8</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 15 ottobre 1991, n. 384.

<sup>9</sup>V. Corte Costituzionale, sentenza del 9 gennaio 2006, n.2. Per un ulteriore approfondimento si v. BARBERO M., *Progressività del sistema tributario, uguaglianza ed autonomia impositiva regionale*, in *Regioni*, 4, 2006, Bologna, 764 ss..

determinazione dei "livelli essenziali delle prestazioni" basandosi sul metodo del cd. "costo standard". I costi o fabbisogni standard sono i due capisaldi nei confronti dei quali dovrà avvenire la valutazione dell'agere della pubblica amministrazione ponendo enfasi sui principi fondamentali dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, assunti questi che sono sussumibili nel principio cardine, enunciato all'articolo 97 della Costituzione, del buon andamento<sup>10</sup>. Il nuovo assetto dei rapporti di bilancio tra Unione Europea, Stato ed enti locali verte sul superamento del sistema di finanza derivata, sull'armonizzazione dei principi contabili<sup>11</sup> e sull'attribuzione di una maggiore autonomia finanziaria degli enti di prossimità, nel rispetto dei principi di solidarietà e di coesione sociale<sup>12</sup>.

L'elemento innovativo insito nella riforma è il mutamento del metodo principale del finanziamento della spesa pubblica, ossia il criterio della spesa storica. Tale criterio ha comportato un ingiustificato vincolo alla spesa pubblica, poiché limita fortemente la capacità di investimento dell'ente, i quali, seppur adottanti comportamenti virtuosi dal punto di vista del bilancio, non possono compiere miglioramenti significativi nelle prestazioni assistenziali per via del legame all'impegno del ciclo economico precedente. Al criterio della spesa storica è succeduto, dunque, il concetto più moderno ed efficiente di costo/fabbisogno standard utile al finanziamento, in via autonoma, delle funzioni proprie dello Stato ed in particolare degli enti di prossimità. A tal fine la legge ha stabilito in modo puntuale la struttura fondamentale del sistema di finanziamento delle Regioni e degli Enti Locali, delineando gli strumenti attraverso cui sarà

---

<sup>10</sup>Cfr. PIGNATARO S., *Il principio costituzionale del "buon andamento" e la riforma della pubblica amministrazione*, 2012, Bari, 3 ss..

<sup>11</sup>Cfr. DABBICCO G. – BASSETTI D. – SERVIZIO DEL BILANCIO DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Verso principi contabili armonizzati del settore pubblico in Europa – EPSAS/IPSAS: lo stato dell'arte*, in *Elementi di documentazione*, 6, 2019, Roma, 3 ss..

<sup>12</sup>Cfr. AA.VV. – SERVIZIO STUDI DEL SENATO DELLA REPUBBLICA, *Delega al governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – Legge 5 maggio 2009, n. 42*, in *Dossier*, 126, 2009, Roma, 3 ss..

garantito il coordinamento fra i diversi livelli decisionali in materia di finanziamento del settore pubblico.

Al fine di dare piena attuazione alla delega legislativa, presupponendo una transizione quinquennale, è stata prevista l'istituzione di *fondi di perequazione* a cui potranno far ricorso gli enti locali per sostenere la funzionalità dei *livelli essenziali delle prestazioni* (cd. *L.E.P.*) resi dai singoli livelli di governo territoriale<sup>13</sup> e fondati sui fabbisogni standard di ciascun territorio, seppur nel rispetto dei principi determinati dal governo nazionale. Tra le funzioni costituzionalmente tutelate, relativamente alla sussistenza dei L.E.P., ex articolo 117, comma 2, lett. m) e comma 5, Cost., sono ricomprese la sanità, l'assistenza, l'istruzione, limitatamente alle funzioni amministrative devolute agli organi regionali, e il trasporto pubblico locale. Tali funzioni, riguardanti funzioni essenziali, spetta allo Stato definire i livelli minimi delle prestazioni, ossia quei livelli basici di concretizzazione dei diritti, i quali devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale nel rispetto dei principi dell'*agere* amministrativo così come delineato dalla L. 1990/241.

Il legislatore, nel definire i principi fondamentali del nuovo sistema di finanziamento delle autonomie locali, ha voluto distinguere le spese collegate ai L.E.P., ex art. 117, comma 2, lett. m), Cost., e quelle inerenti le funzioni fondamentali esercitate degli enti di prossimità, ex art. 117, comma 2, lett. p), Cost., per le quali è prevista l'integrale copertura del fabbisogno, dalle altre funzioni esercitate per cui è prevista la perequazione delle capacità fiscali. Il modello disegnato dalla L. 2009/49 configura, dunque, un doppio canale perequativo, valido per qualsiasi livello di governo, in base al quale sarà garantita la sussistenza dei fabbisogni, valutati, appunto, a costi standardizzati, per ciò che attiene i livelli essenziali delle

---

<sup>13</sup>V. OLIVIERI PENNESI S., *Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale ... sostenibile*, in *Gazzetta Amministrativa*, 1, 2011, Roma, 192 ss..

prestazioni ricomprendenti i diritti fondamentali e le funzioni basiche degli enti locali. Le altre funzioni o tipologie di spese decentrate saranno finanziate secondo un modello di perequazione che dovrebbe concretizzarsi in un progressivo livella delle differenti capacità contributive delle diverse realtà territoriali.

Il gettito economico necessario al finanziamento delle funzioni dovrà, in via ordinaria, derivare dalle risorse tributarie proprie del singolo ente erogatore, dalle compartecipazioni al gettito fiscale e dal fondo perequativo. Conseguenza naturale dell'avvio, necessario anche ai fini di un augurata riforma tributaria, è l'eliminazione delle previsioni in uscita dal bilancio dello Stato per il finanziamento delle funzioni attribuite agli enti locali, eccezion fatta per i contributi per i fondi perequativi e le risorse per gli interventi speciali. Il testo normativo reca, quindi, le direttive volte ad inquadrare l'insieme dei tributi propri e delle compartecipazioni fiscali da assegnare ai diversi livelli di governo secondo il principio della territorialità<sup>14</sup> e nel rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza<sup>15</sup>, ex art. 118, Cost., nonché le modalità di devoluzione agli stessi di capitali economici, giungendo alla definizione di un quadro di bilancio finalizzato a concretizzare un reale esercizio dell'autonomia tributaria da parte dei governi decentrati, un adeguato livello di flessibilità fiscale, una migliore gestione delle finanze statali, non più impegnate nella perequazione delle funzioni locali, nonché un forte controllo sull'operato di spesa della Pubblica Amministrazione operante a qualsivoglia livello di governo.

Alle Regioni, in merito alla tassazione non assoggettata ad imposizione statale, viene concesso il potere di istituire, con propri atti normativi, tributi a carattere locale; mentre, per quanto riguarda

---

<sup>14</sup>Sul principio di territorialità si v. BAGGIO R., *Il principio di territorialità ed i limiti alla potestà tributaria*, 2009, Torino, 270 ss..

<sup>15</sup>V. RENNA M., *I principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione*, in RENNA M. – SAIITA F. (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, 2012, Milano, 283 ss.

la finanza a carattere derivato, istituita e regolata da leggi statali, il cui gettito è trasferito successivamente alla regione, questa ha la facoltà di effettuare una variazione delle aliquote e disporre esenzioni e benefici fiscali nei limiti fissati dalla normativa nazionale. Tra gli altri criteri direttivi di carattere generale possono annoverarsi la tendenziale correlazione tra prelievo tributario e beneficio connesso all'esercizio delle funzioni di governo territoriale, con lo scopo di favorire la corrispondenza biunivoca tra responsabilità amministrativo-gestionale e finanziaria, nonché l'idea di coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nell'attività di contrasto all'evasione fiscale tramite meccanismi premiali<sup>16</sup>.

In un tale sistema di finanziamento, per quello che riguarda le entrate economiche, è stata naturalmente esclusa ogni tipologia di doppia imposizione, eccezion fatta per le addizionali previste dalla legge nazionale o statale.

In linea generale il legislatore ha stabilito che il carico tributario imputabile allo Stato deve essere ridotto proporzionalmente all'aumento dell'autonomia di bilancio degli enti locali, calcolata ad aliquota standard. Inoltre, in riferimento agli equilibri di bilancio, qualità e quantità di servizi, riduzione della pressione fiscale ed aumento del controllo politico-economico, è stata prevista l'attivazione di meccanismi di premialità dei comportamenti virtuosi e di efficientamento, ovvero di sanzione per gli enti irrispettosi degli obiettivi di finanza pubblica, i quali possono giungere fino all'individuazione dei casi di ineleggibilità nei confronti dei responsabili di dissesto finanziario<sup>17,18</sup>. Per quanto riguarda gli enti di

---

<sup>16</sup>V. GOBBIN V., *Partecipazione dei Comuni alla lotta all'evasione: le molte ragioni di un'assenza fragorosa*, in *Diritto.it*, 2018, Santarcangelo di Romagna.

<sup>17</sup>Cfr. JORIO E., *Federalismo fiscale: lo schema di decreto delegato 'sanzioni e premialità'*, in *Federalismi.it*, 23, 2010, Roma.

<sup>18</sup>In attuazione della Legge Delega, in merito ai meccanismi di incentivo e di sanzione per gli enti locali, il Governo ha adottato il D. Lgs. 2011/149 recante *"Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*. Si v., inoltre, AA.VV., *Scuola Nazionale dell'Amministrazione – Il d.lgs. n.149/2011 – Meccanismi sanzionatori e*

prossimità che non assicurano la piena funzionalità delle prestazioni fondamentali, le sanzioni possono determinare anche l'esercizio del potere sostitutivo ex art. 120, comma 2, della Costituzione.

In via generale, l'attuazione della legge delega è risultata, tramite i vari atti attuativi, compatibili con le imposizioni normative europee previste dal cd. *Patto di stabilità e crescita europeo*, ma soprattutto è stato iniziato il processo di garanzia della simmetria tra riordino e riassegnazione delle funzioni e la dotazione di personale e finanziaria, sempre avendo punto di riferimento i *fabbisogni standard* di ciascuna tipologia di ente, i quali, tuttavia, non sono ancora stati determinati, se non nell'ambito della materia sanitaria-assistenziale<sup>19</sup>, ambito a cui è stata data la massima priorità in ragione dell'urgenza di riorganizzazione di un settore amministrativo particolarmente delicato.

## 2.1. La prima relazione del Governo sul federalismo fiscale

In ottemperanza dell'articolo 2, comma 6, III periodo, della legge delega, il Governo ha trasmesso alle Camere una relazione riguardante il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e uno schema di definizione, di natura quantitativa, dell'insieme dei rapporti di bilancio tra lo Stato e gli Enti Locali, con l'indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse economiche. L'analisi della prima, in ordine temporale, relazione del Governo sul federalismo fiscale<sup>20</sup> riveste un'importanza primaria, poiché fornisce una prima ricognizione sulla tematica del decentramento amministrativo-contabile verso gli enti di prossimità e la possibilità di effettuare un

---

*premier per Regioni, Province e Comuni* e PITARO G., *Il Dissesto degli enti locali*, in *Diritto.it*, 2013, Santarcangelo di Romagna.

<sup>19</sup>Si v. a riguardo il Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68 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*".

<sup>20</sup>V. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 ("Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione")*, Roma, 2010. Il testo completo della Relazione è disponibile all'indirizzo email: [https://www.mef.gov.it/primo-piano/article\\_0007.html](https://www.mef.gov.it/primo-piano/article_0007.html).

controllo sull'avvenuta adozione degli strumenti normativi necessari per la concretizzazione del federalismo fiscale.

La prima relazione, trasmessa il 10 giugno 2010 dal Governo alla Presidenza del Senato e della Camera, ha ricostruito l'evoluzione normativa della finanza degli enti locali<sup>21</sup> fino ad arrivare alla riforma finanziaria del 1971<sup>22</sup> non tralasciando la riforma organica del bilancio dello Stato fortemente voluta dall'allora ministro Stammati<sup>23</sup>, con la quale è stato introdotto il sistema del finanziamento derivato, ossia attuato tramite i trasferimenti di risorse dall'amministrazione centrale agli enti locali. Un cambiamento di prospettiva si è registrata solamente con il decentramento amministrativo disposto con la cd. Riforma Bassanini<sup>24</sup> e, in seguito, dalle modificazioni apportate al Titolo V della Costituzione. Tuttavia, nella relazione governativa è possibile osservare come sussista ancora la possibilità di spesa per gli Enti Locali, ma non quella di provvedere in proprio al soddisfacimento delle esigenze finanziarie dovute al mantenimento dei servizi forniti. A sua volta lo Stato può adottare nuovi sistemi di entrate, tramite nuove imposte e tasse, ma non altrettanta libertà di spesa, poiché è limitato dalle competenze attribuite alle Regioni e agli altri enti di prossimità. Nella relazione venne evidenziato come le cd. "uscite a titolo discrezionale" delle amministrazioni locali, pari a 171 mld di

---

<sup>21</sup>V. Regio Decreto 14 settembre 1931, n. 1175, recante "Testo Unico per la Finanza Locale". Sull'evoluzione della finanza locale si v. BERNABEI G. – MONTANARI G., *Autonomie e finanza locale*, 2017, Padova, 7 ss.; AA.VV., *La finanza locale in Italia – Rapporto 2010*, 2010, Roma, 89 ss..

<sup>22</sup>V. Legge 9 ottobre 1971, n. 825, recante "Delega al Governo della Repubblica per la riforma tributaria". Sulla riforma fiscale del 1971 si v. DE NARDO V. – NAPOLETANO R., *La riforma tributaria: confronti e ricerche documentali*, 1972, Roma; GALLO F. – MARCHETTI F., *Bruno Visentini: passato, presente e futuro della Riforma Tributaria del 1971*, 2016, Viterbo.

<sup>23</sup>Si v. Legge 17 marzo 1977, n. 62, recante "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 17 gennaio 1977, n. 2 per il consolidamento delle esposizioni a breve termine di comuni e province" e Legge 5 agosto 1978, n. 468, recante "Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio". Sulle riforme in materia di contabilità generale dello Stato si v. Camera dei Deputati – XVI Legislatura – Servizio Studi – Dipartimento Bilancio, *Documentazione per l'esame di Progetti di legge – Legge di contabilità e finanza pubblica A.C. 2555 – Testo a fronte con la legge n. 468/1978*, 204/1, 2009, Roma.

<sup>24</sup>V. Legge 15 marzo 1997, n. 59, recante "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa". Su tale argomento si v., *ex multis*, SCIULLO G., *La semplificazione dell'organizzazione*, in *Dir. amm.*, II, 2009, Catania, 413 ss..

euro, abbiano rivestito un ruolo di maggior rilievo rispetto a quelle dello Stato centrale, pari a 84 mld di euro<sup>25</sup>.

Il Governo con il rapporto ha evidenziato ulteriori situazioni anomale presenti nel sistema economico italiano tra cui: l'imponente aumento delle società di realizzazione, gestione e distribuzione di forniture e servizi. In particolare le Regioni e i Comuni di maggiori dimensioni hanno dato vita ad aziende, spesso *società in house*, affidatarie della gestione di servizi essenziali come, ad esempio, il sistema idrico integrato, sistema integrato dei rifiuti, distribuzione di gas ed energia. Questa attività di esternalizzazione, almeno parziale, ha comportato un forte aumento della spesa pubblica dovuta, tra l'altro, anche agli incarichi societari aventi natura politica.

In secondo luogo, nella relazione è stato osservato come, relativamente agli stanziamenti economici indicati nel Quadro Strategico Nazionale (Q.S.N.)<sup>26</sup>, 2007-2013, nel mezzogiorno d'Italia risulta essere stato speso, a metà del ciclo di bilancio programmato, solamente un dodicesimo dei fondi disponibili nel periodo di riferimento, ossia 3,6 mld su 44 mld disponibili. In altri termini, il Governo ha potuto dedurre che le Regioni del Sud hanno avuto minori spese a fronte di maggiori entrate rispetto alle altre<sup>27</sup>.

Inoltre, per quanto di stretta attinenza dei temi inerenti il federalismo fiscale, la relazione ha inquadrato anomalie nei seguenti

---

<sup>25</sup>Cfr. FONDAZIONE ASTRID, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, Roma, 2010, 5 ss.. Il Governo nell'operare il calcolo riguardo le cd. "uscite a titolo discrezionale", facenti capo sia agli Enti Locali sia allo Stato Centrale, ha sottratto al spesa complessiva dei due macrosettori, rispettivamente di 255 e 459 mld, le uscite computate per il personale, interessi e trasferimenti ad altri enti. Inoltre è doveroso sottolineare che le uscite degli enti di prossimità ricomprendono, secondo i criteri stabiliti nel sistema contabile SEC95, oltre quelle facenti capo a Regioni, Province, Comuni e Unioni di Comuni, tutte quelle riguardanti le unità istituzionali operanti su qualsivoglia ambito locale, quindi, le Aziende Sanitarie Locali, gli Enti Ospedalieri a gestione pubblica, gli Enti di prossimità erogatori di servizi socio assistenziali, come, ad esempio gli Enti per il Diritto allo Studio, gli Enti Economici Locali, come gli Ambiti Territoriali Ottimali – A.T.O. relativi all'erogazione dei servizi idrici.

<sup>26</sup>V. MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO – DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DI SVILUPPO E DI COESIONE, *Quadro Strategico Nazionale per la politica regionale di sviluppo 2007-2013*, Roma, 7 ss..

<sup>27</sup>*Ibidem*, 13 ss..

macrosettori: compartecipazione nella suddivisione della quota I.V.A., gestione sanitaria, contabilità pubblica e fiscalità dei trasferimenti.

In merito al primo ambito è stato sottolineato come l'aliquota compartecipativa dell'I.V.A. destinata alle Regioni ponga in evidenza un'irrazionalità della finanza derivata. Questo accade, perché *"la compartecipazione IVA è assegnata alle Regioni sulla base dei consumi ISTAT, che però non considerano l'evasione fiscale. Se in una Regione tutte le operazioni IVA avvenissero in 'nero', senza dare alcun gettito, comunque la stessa Regione riceverebbe invariata la sua quota di IVA dal comparto nazionale"*<sup>28</sup>.

Relativamente al settore della sanità, è stato evidenziato come, seppur più di due terzi della spesa regionale totale sia destinata a tale comparto, l'amministrazione nazionale continua nell'attività di ripianamento del debito sanitario regionale. In particolare, la relazione ha sottolineato come i *"livelli di assistenza sanitaria in molte Regioni sono quanto mai disomogenei. Di omogeneo c'è solo che proprio dove si riscontrano i maggiori disavanzi economici, minore è la qualità e la sicurezza delle cure rese ai cittadini"*<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda le anomalie nella contabilità il Governo ha rimarcato come in alcune Regioni si siano verificate gravi carenze cognitive e, dunque di attendibilità, sui reali dati finanziari, addivenendo nel caso della Regione Calabria all'affidamento dell'incarico, ad una società esterna, della ricostruzione della propria contabilità.

In ultimo, per quanto riguarda la fiscalità dei trasferimenti, il Governo nella Relazione ha rammentato che il sistema di

---

<sup>28</sup>V. FONDAZIONE ASTRID, *Relazione del Governo alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della Legge 5 maggio 2009, n. 42 "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"*, Roma, 2010, 15.

<sup>29</sup>*Ibidem*, 16.

finanziamento degli enti territoriali risulta costituito da un ragguardevole numero di tributi<sup>30</sup>.

### 3. La struttura dei pilastri del federalismo fiscale

#### 3.1. I fabbisogni standard

I fabbisogni standard, previsti a livello normativo dal Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono la base per il finanziamento dell'esercizio delle funzioni fondamentali degli Enti Locali, con lo scopo di addivenire ad un definitivo superamento del criterio della spesa storica<sup>31,32</sup>.

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce un'operazione tecnicamente complessa, per cui la normativa vigente ha stabilito l'impiego di circa 70 variabili e affidandone l'attuazione alla società Soluzioni per il Sistema Economico – SO.S.E.<sup>33</sup>.

Il legislatore, con la legge 2015/208<sup>34</sup>, ha semplificato la procedura approvativa delle note metodologiche e dei fabbisogni

---

<sup>30</sup> In particolare, su un totale di 45 tributi, 18 sono di origine comunale – 13 tributi, 4 addizionali e 1 compartecipazione, 10 provinciali – 6 tributi, 1 addizionale, 2 compartecipazioni e 1 devoluzione di gettito, ed infine 17 regionali – 11 tasse, 3 addizionali e 3 compartecipazioni. *Ibidem*, 17 ss.. Per un ulteriore approfondimento si v. la documentazione depositata dal Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale – COPAFF, Prof. Luca Antonini, presso la Segreteria della Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale in occasione dell'audizione tenutasi l'11 maggio 2010.

<sup>31</sup> Per un approfondimento sul rapporto tra federalismo fiscale e criterio della spesa storica si v. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE – COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE – AUDIZIONE DEL MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Audizione del Ministro dell'Economia e delle Finanze sul federalismo fiscale – 18 aprile 2019*, 2019, Roma, 4 ss..

<sup>32</sup> I fabbisogni standard, unitamente alle disponibilità tributarie territoriali, costituiscono i parametri su cui è ripartita una crescente, 30% per l'anno finanziario 2016 per poi giungere al 100% al momento del completamento del disegno federalista fiscale, quota perequativa derivata dal Fondo di Solidarietà Comunale.

Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – XVIII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, in *Documentazione-temi*, 2021, Roma, 10 ss..

<sup>33</sup> Si v. ATELLA V., *I fabbisogni standard: strumento per un'equa distribuzione delle risorse e per garantire servizi efficienti – Audizione presso la Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale del 21 marzo 2019*, 2019, Roma, 7 ss..

<sup>34</sup> Si v. Legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016*. Per un ulteriore approfondimento l'aggiornamento della

standard, modificando allo stesso tempo gli organi intervenienti nella procedura stessa e istituendo la Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard – C.T.F.S. e abolendo la soppressione della Commissione Tecnica Paritetica del Federalismo Fiscale – C.O.P.A.F.F.. La Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard, secondo quanto stabilito dalla legge 2015/208 ex art. 1, commi 29 e 31, e dal D.P.C.M. 23 febbraio 2016, ha il dovere di agire come organo tecnico collegiale con il fine di validare l'aggiornamento della banca dati utilizzata e la metodologia necessaria all'individuazione dei fabbisogni standard. Le metodologie predisposte ai fine dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte al vaglio della Commissione anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Successivamente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun ente locale possono essere adottati con distinti D.P.C.M., previo parere delle competenti Commissioni Parlamentari permanenti<sup>35</sup>.

Il D. Lgs. 2010/216<sup>36</sup> ha stabilito che siano determinati relativamente alle funzioni fondamentali proprie degli enti di prossimità, ad eccezione delle Province a statuto ordinario:

---

procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard si v. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *La legge di stabilità 2016 – Schede di lettura – A.C. n. 3444*, in *Dossier*, 240/2, 2015, Roma.

<sup>35</sup>Il parere delle competenti Commissioni Parlamentari permanenti non è più richiesto per l'adozione dei fabbisogni standard, ma solamente per l'adozione della nota metodologica. Si v., a titolo di mero esempio, SENATO DELLA REPUBBLICA – XVIII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Metodologia dei fabbisogni standard per il servizio di smaltimento rifiuti – A.G. 199 – Schema di decreto del Presidente del Consiglio dei ministri*, in *Dossier – Documentazione per l'esame di Atti del Governo*, 308, 2020, Roma.

<sup>36</sup>Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati emanati tre provvedimenti attuativi:

- il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012, recante *"Adozione della nota metodologica e del fabbisogno standard per ciascun Comune e Provincia, relativi alle funzioni di polizia locale (Comuni), e alle funzioni nel campo dello sviluppo economico – servizi del mercato del lavoro (Province), ai sensi dell'art. 6 del decreto legislativo n. 216/2010"*;
- il D.P.C.M. del 23 luglio 2014, recante *"Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun Comune e Provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, di gestione e controllo"*;
- il D.P.C.M. del 27 marzo 2015, recante *"Adozione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard per ciascun comune delle regioni a Statuto ordinario, relativi alle funzioni di istruzione pubblica, nel campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e nel settore sociale"*.

- amministrazione generale, gestione e controllo;
- polizia locale;
- istruzione pubblica, per quanto di competenza;
- viabilità e trasporti, per quanto di competenza;
- gestione del territorio e dell'ambiente;
- settore sociale.

Per quanto riguarda le Province i fabbisogni standard devono andare a coprire le spese sostenute nei seguenti ambiti:

- funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, per quanto di competenza;
- trasporti;
- governo del territorio, per quanto di competenza;
- tutela ambientale;
- sviluppo economico, per quanto concerne i servizi del mercato del lavoro.

Il 21 marzo 2016 la Commissione Tecnica ha approvato la normale revisione, a metodologie invariate e a regime, dei fabbisogni standard dei Comuni, con cui sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard inerenti l'esercizio delle funzioni fondamentali. Tali modifiche hanno riguardato solamente la base dati, mentre i vari modelli di riferimento sono rimasti invariati. La stessa C.T.F.S., nella seduta del 3 maggio 2016, ha approvato la determinazione riguardante i fabbisogni standard per le Province e le Città Metropolitane. La nota metodologica, redatta dalla SO.S.E., comprende le procedure di calcolo e i risultati riguardanti la revisione dei fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre all'ottemperanza a quanto previsto dal D. Lgs. 2010/216, è stato tenuto conto delle disposizioni normative ex

legge 2014/56<sup>37</sup> riguardanti il nuovo assetto delle Province e delle Città metropolitane. Le revisioni in questione sono state operate sulla base delle modalità ex art. 7 del D. Lgs. 2010/216, il quale prevede che i fabbisogni standard siano sottoposti ad un rigoroso monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali. Dopo il monitoraggio, nel corso del 2016, il legislatore delegato ha adottato il D.P.C.M. 29 dicembre 2016, il quale ha previsto la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard relativi all'esercizio delle funzioni fondamentali dei Comuni facenti parte delle Regioni a statuto ordinario. I nuovi parametri di spesa dei, unitamente alla capacità tributaria territoriale, sono state applicate dal 2017 per ripartire il 40% del Fondo di Solidarietà Comunale. In particolare si tratta delle funzioni e servizi inerenti:

- l'istruzione pubblica;
- lo smaltimento dei rifiuti<sup>38</sup>;
- il servizio di asili nido;
- l'amministrazione generale, gestione e controllo;
- la polizia locale;
- i servizi di pubblica utilità<sup>39</sup>;
- il trasporto pubblico locale;
- il settore sociale, al netto del servizio degli asili nido.

---

<sup>37</sup>Per un approfondimento sulla Legge 7 aprile 2014, recante "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni" si v. BORSI L., SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni* – A.S. 1212, in *Dossier*, 93, 2014, Roma; SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO DEL BILANCIO, *Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni*, in *Nota di Lettura*, 37, 2014, Roma.

<sup>38</sup>Per tale servizio si considerino anche le Linee Guida adottate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento delle Finanze l'8 febbraio e aggiornate al 23.12.2019 per l'anno solare 2020.

<sup>39</sup>Così come stabilito dall'art. 3 del D. Lgs. 216 del 2010 e dell'art. 1 del D.P.C.M. 29 dicembre 2016, i servizi di pubblica utilità ricomprendono la viabilità, la circolazione stradale, l'illuminazione pubblica, l'urbanistica, il governo del territorio, la protezione civile, la tutela ambientale e del verde pubblico.

Per gli anni successivi, i fabbisogni standard comunali sono stati aggiornati, a metodologie invariate, con i D.P.C.M. del 22 dicembre 2017, 22 dicembre 2018, 18 aprile 2019 e 5 marzo 2020. Con il D.P.C.M. 11 dicembre 2020 è stata posto in essere un aggiornamento riguardante la metodologia di calcolo dei fabbisogni standard relativi al servizio di smaltimento dei rifiuti in ambito comunale rientranti nel territorio regionale a statuto ordinario.

Per quanto riguarda le Province e le Città metropolitane, il legislatore delegato con il D.P.C.M. 21 luglio 2017 ha licenziato la nota metodologica per la determinazione dei fabbisogni standard e i coefficienti di riparto dei fabbisogni per ciascun ente di prossimità relativamente alle funzioni fondamentali; è stato tenuto debito conto, tuttavia, anche di quanto stabilito dalla legge 2014/56 – cd. *legge Delrio*, la quale è andata a modificare compiti, funzioni e organizzazione delle Province. Il D.P.C.M. è andato a disciplinare l'esercizio delle funzioni provinciali nei seguenti settori:

- istruzione – programmazione provinciale della rete scolastica nel rispetto della programmazione regionale e gestione dell'edilizia scolastica;
- governo del territorio – costruzione e gestione delle strade provinciali e connessa regolazione della circolazione stradale;
- ambiente – pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e la valorizzazione dell'ambiente;
- trasporti – pianificazione dei servizi di trasporto territoriali provinciali, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, coerentemente con la programmazione regionale;
- funzioni generali di amministrazione fondamentale – raccolta ed elaborazione dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti di prossimità.

I fabbisogni standard delle Province e delle Città metropolitane delle Regioni a statuto ordinario sono stati aggiornati, a metodologia invariata, con il D.P.C.M. 22 febbraio 2018<sup>40</sup>.

### 3.2. L'autonomia finanziaria degli Enti Locali

L'articolo 119, comma 2, della Costituzione afferma che gli enti di prossimità possono stabilire ed applicare tributi propri, alle condizioni previste dalla normativa nazionale, e possono disporre della compartecipazione al gettito di tributi erariali, come, ad esempio, l'Imposta sul Valore Aggiunto<sup>41</sup> o le imposte sui trasferimenti di proprietà immobiliari<sup>42</sup>, riferibili al loro territorio. La distinzione tra 'tributi propri', rientranti nell'esercizio finanziario di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, e 'tributi erariali', i quali sono oggetto della sopramenzionata compartecipazione da parte dello Stato e degli Enti Locali, riveste un ruolo fondamentale per determinare il livello territoriale di competenza utile alla ripartizione delle risorse economiche. Prima di tracciare i lineamenti dell'autonomia finanziaria degli Enti Locali è doveroso richiamare l'importanza di altre due disposizioni costituzionali: il comma 2, lett.

---

<sup>40</sup>Per un approfondimento, anche a livello comparatistico, sui dati raccolti ed elaborati per la definizione dei fabbisogni standard si v. il portale OpenCivitas - <https://www.opencivitas.it/>, sviluppato da Soluzioni per il Sistema Economico in collaborazione con il Ministero dell'Economia e delle Finanze a partire dal 2014.

<sup>41</sup>V. D. Lgs. 2011/23 – artt. 2, commi 4,5,9; 14, comma 10; D.P.C.M. 17 giugno 2011 – artt. 1 e 2; D. L. 2011/201 – art. 13, comma 18 e 19. Il D. Lgs. 2011/23 introduce la compartecipazione al gettito I.V.A., in misura finanziariamente equivalente al 2% calcolato sul gettito I.R.P.E.F., adottando quale criterio di riferimento della compartecipazione il territorio su cui si è determinato il consumo che ha dato luogo al prelievo. In assenza di dati relativi all'I.V.A. comunale, le disposizioni normative prevedevano l'assegnazione del gettito a livello provinciale, o in mancanza di informazioni, dell'I.V.A. regionale, in relazione al numero di abitanti del Comune. Tuttavia, in base al D. L. 2011/201, anche il gettito derivanti dalla compartecipazione I.V.A., è confluito nel Fondo Sperimentale di Riequilibrio, solo durante la fase sperimentale introduttiva, ossia dal 2012 al 2014, dell'Imposta Municipale Unica. Tale compartecipazione è andata a sostituire quella dello 0,75% derivante dall'I.R.P.E.F. in vigore prima della riforma in materia.

<sup>42</sup>V. D. Lgs. 2011/23 – artt. 2, commi 1, 2, 3, 7, 8, 9; 7, commi 2 e 3; 13; Decreto del Ministero dell'Interno 21 giugno 2011; D. L. 2011/201 – art. 13, commi 18 e 19. La riforma della fiscalità municipale ha disciplinato la devoluzione ai Comuni del gettito totale o parziale derivante da alcuni specifici tributi statali sugli immobili ed in sostituzione dei trasferimenti erariali statali permanenti e generali. Tali fonti di finanziamento sono rinvenibili nell'imposta di registro e di bollo sui trasferimenti, nelle imposte e nelle tasse ipotecarie e catastali, nell'I.R.P.E.F. sui redditi fondiari – escluso il reddito agrario –, nei tributi speciali catastali, nella nuova cedolare secca sulle locazioni. Durante la fase transitoria, tali risorse hanno alimentato il Fondo Sperimentale di Riequilibrio, sussistente per la fase transitoria, soppresso ad opera della L. 2012/228 ed in ogni caso venuto meno con la creazione del Fondo Perequativo.

e) e il comma 3 dell'articolo 117, le quali disciplinano, rispettivamente, la competenza statale in materia tributaria e la concorrenza Stato-Regioni nel coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

La Corte Costituzionale con la sentenza 2008/159<sup>43</sup> ha affrontato l'ambito, successivamente ripreso dal legislatore delegato, relativo all'autonomia finanziaria degli enti locali in rapporto alle competenze ed alle esigenze di garantire il corretto ed adeguato funzionamento dei servizi erogati. La Consulta, interrogata sul rapporto tra autonomia finanziaria, garanzia dell'esercizio delle funzioni e organizzazione degli enti di prossimità, ha sancito, in riferimento alle Regioni a statuto ordinario, che spetta al legislatore statale normare sia i profili organizzativi concernenti l'ordinamento degli Enti Locali<sup>44</sup> sia la già avvenuta adozione della disciplina quadro, entro cui, ex art. 119, comma 2, si è andato ad esplicitare e si andrà a completare l'autonomia finanziaria del singolo ente. Per quanto di pertinenza delle autonomie cd. speciali in materia di enti locali e di finanza locale, il giudice delle leggi ha stabilito che una normativa statale eccessivamente dettagliata ne comporterebbe l'illegittimità costituzionale<sup>45</sup>. A tal proposito, va rammentata la costante giurisprudenza della Corte in merito alla legittimazione da parte delle Regioni di impugnare una normativa statale ritenuta lesiva della competenza degli enti locali e questo perché la stretta connessione, in tema di finanza locale, tra attribuzioni regionali e locali consente di

---

<sup>43</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 7 maggio 2008, n. 159. Per un ulteriore approfondimento si v. MORBIOLI P., *Focus sulla giurisprudenza costituzionale in materia di ordinamento degli enti locali*, in *Ist. fed.*, 1, 2011, Santarcangelo di Romagna, 163 ss.; PUTATURO DONATI M. G., *Competenza legislativa concorrente in materia di coordinamento della finanza pubblica e vincoli alle politiche di bilancio anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale: ultime pronunce in tema della Corte Costituzionale e prospettive di riforma*, in *Giustizia Amministrativa* – [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 7, 2014, Roma.

<sup>44</sup>V. Corte Costituzionale, sentenza del 18 dicembre 2033, n. 377.

<sup>45</sup>V. *Ibidem*, paragrafo 7.2..

ritenere che la lesione delle competenze locali sia potenzialmente idonea a determinare una vulnerazione delle competenze regionali<sup>46</sup>.

Per quanto riguarda l'autonomia di bilancio degli Enti Locali è necessario rammentare come questa trovi il suo fondamento nel reperimento autonomo delle risorse finanziarie, così come sancito dall'articolo 119, comma 4, della Costituzione<sup>47</sup> e dall'articolo 12 della Legge 2009/42. Tali disposizioni sanciscono che le risorse derivanti dai tributi e dalle entrate proprie, dalle partecipazioni e dal fondo perequativo devono essere destinate al finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti di prossimità. La definizione dei limiti della nozione di "finanza regionale", intesa in conformità al riformato Titolo V, risulta ad oggi ancora poco determinata. Tuttavia la Corte Costituzionale, prima, ed il legislatore, dopo, hanno stabilito che tale definizione si riferisce obbligatoriamente all'effettiva capacità delle Regioni e degli altri enti locali di finanziare integralmente le funzioni loro attribuite. Inoltre nella valutazione di tale capacità deve essere tenuto in considerazione che le funzioni attribuite ricomprendono anche la possibile erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono nella concessione di incentivi economici ai diversi soggetti operanti e nella disciplina delle modalità per la loro erogazione.

Proprio in ragione di questo procedimento valutativo, teso ad acclarare il limite quantitativo delle risorse necessarie all'integrale finanziamento delle funzioni, il legislatore ed il Governo, come gli enti locali, dovranno porre alta attenzione a che le progressive riduzioni dei trasferimenti statali non siano tali da comportare uno squilibrio

---

<sup>46</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenze del 7 marzo 2007, n. 95; 9 novembre 2005, n. 417; 24 giugno 2004, n. 196.

<sup>47</sup>V. Corte Costituzionale, sentenza del 20 gennaio 2004, n. 37. Sul punto si v. anche BRANCASI A., *Il coordinamento della finanza pubblica nel federalismo fiscale*, in *Dir. pubbl.*, 2, 2011, Bologna, 451 ss.; CAMPANELLI G., *I profili costituzionali del federalismo fiscale*, in *Foro it.*, V, 2010, Roma, 7 ss.; BARBERO M., *Dalla Corte Costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2004, Roma.

incompatibile con le complessive esigenze di spesa locale, rendendo così insufficienti i mezzi finanziari necessari all'esercizio delle funzioni. Inoltre, si è ben consapevoli come sussistano ancora delle residue quote di finanza derivata, dovute all'incompleta concretizzazione del federalismo fiscale ed in particolare della determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni – L.E.P., ma la semplice riduzione degli stanziamenti statali a seguito dell'aumento delle entrate proprie, nel quadro del recupero di efficienza e di mezzi finanziari, non esclude un potenziale violazione dell'autonomia finanziaria locale, la quale ricomprende, a fronte di una maggiore autonomia di spesa, un aumento della responsabilità nella gestione delle risorse economiche. Infatti, secondo la giurisprudenza costituzionale, imporre alle Regioni, a fronte di una rimodulazione del bilancio territoriale e dell'esigenza di copertura finanziaria per un servizio di interesse nazionale, una riduzione delle cd. maggiori entrate, individuando nel gettito dei tributi regionali propri, comporterebbe una lesione dell'autonomie legislative e finanziarie, considerata sul versante delle uscite<sup>48</sup>.

### 3.3. La capacità tributaria

Nel determinare i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega 2009/42 ha stabilito che le funzioni degli enti di prossimità, non rientranti tra quelle fondamentali, debbano trovare la propria base finanziaria nella perequazione delle capacità di bilancio<sup>49</sup>, la quale dovrebbe realizzarsi in un progressivo avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza, però, stravolgere l'ordine delle rispettive capacità tributarie. La legge delega pone in evidenza come debba

---

<sup>48</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 7 ottobre 1983, n. 307. Per un approfondimento sulla sentenza citata si v. PINNA P., *Le competenze regionali in 'condizioni' d'emergenza*, in *Regioni*, 1, 1-2, 1984, Bologna, 143 ss.. Inoltre, a titolo di aggiornamento sul tema, si v. BERTOLISSI M., *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Regioni*, 32, 2-3, 2004, Bologna, 429 ss..

<sup>49</sup>Si v. art. 13, comma 2, lett. f) della Legge 5 maggio 2009, n. 42, recante *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*.

essere posto in essere un rispetto rigoroso della trasparenza e della pubblicità delle diverse capacità tributarie locali e delle risorse complessive per ciascun abitante prima e dopo la perequazione finanziaria, così tutelando il principio di progressività nell'accesso al fondo perequativo e la conseguente modifica dovuta all'evoluzione del quadro economico territoriale. La capacità tributaria, dunque, poste la base imponibile e l'aliquota legale, può essere definita come l'indice di rappresentanza della potenzialità del gettito fiscale proprio di una realtà territoriale. Il legislatore con l'articolo 1, comma 380-*quater*, della legge 2012/228 – legge di stabilità 2013<sup>50</sup>, ha stabilito che, con riferimento ai Comuni rientranti nei territori regionali a statuto ordinario, una parte dell'importo derivante dal Fondo di Solidarietà Comunale debba essere suddiviso tra gli enti destinatari sulla base della differenza tra la sommatoria delle capacità tributarie e i fabbisogni standard entro il termine dell'esercizio di bilancio dell'anno precedente. In ordine a tale quota, originariamente fissata nella misura del 10%, con la legge di stabilità per il 2013, è stato stabilito un aumento, a decorrere dal 2015, rapportato in relazione ai fabbisogni standard.

In merito all'autonomia finanziaria territoriale, il legislatore con l'articolo 43, comma 5-*quater* del Decreto Legge 12 settembre 2014, n. 133<sup>51</sup>, ha sopperito alla grave lacuna relativa alla procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei Comuni, la quale dovrà essere effettuata con nota metodologica da adottarsi con Decreto del Ministro dell'Economia, successivamente al raggiungimento di un'intesa in seno alla Conferenza Stato-Città ed Autonomie Locali, il

---

<sup>50</sup>Per un approfondimento sul finanziamento del Fondo di Solidarietà Comunale si v. CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Legge 24 dicembre 2012, n. 228 – Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2013) – Schede di lettura (Articolo 1, commi 301-561)*, in *Dossier di documentazione*, 708/4, II, 2013, Roma, 541 ss..

<sup>51</sup>Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133, recante misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive – A.S. n. 1651*, in *Dossier del Servizio Studi*, 177, Roma, 79 ss..

quale dovrà essere poi trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

Il Governo, con l'articolo 113 del Decreto Legge 2016/113<sup>52</sup>, ha modificato la procedura di approvazione delle note metodologiche relativamente alle capacità tributarie. In ragione di tali modifiche ad oggi sussistono due distinti procedimenti di approvazione:

- un procedimento ordinario, il quale viene adottato nel caso siano state apportate modifiche alla metodologia di stima e che prevede il parere non vincolante delle Commissioni parlamentari permanenti<sup>53</sup>.
- un procedimento semplificato, il quale può essere applicato nel caso in cui occorra procedere ad una rideterminazione della capacità contributiva territoriale, al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del *tax gap* e della variabilità dei dati assunti come parametro di riferimento<sup>54</sup>.

La procedura per l'adozione della nota metodologica inerente alla procedura di calcolo delle capacità tributarie degli enti locali, diversi dalle Regioni, è stata ulteriormente soggetta a modifiche ad opera dell'articolo 57-*quinquies* del Decreto Legge 2019/124, prevedendo che il relativo Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze venga emanato successivamente all'approvazione della nota metodologica e della stima da parte della Commissione Tecnica per i

---

<sup>52</sup>Si v. ID., *Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*, in *Dossier – Schede di lettura*, 346/1, 2016, 7 ss..

<sup>53</sup>La normativa sancisce altresì la trasmissione dello schema di Decreto del Ministro dell'Economia alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se quest'ultima non viene raggiunta lo schema deve essere trasmesso alle Commissioni parlamentari competenti per materia.

<sup>54</sup>Cfr. DE SIMONE E., *Tax gap ed enti locali*, in *Note e contributi*, I.R.P.E.T. – Osservatorio Regionale sul Federalismo Fiscale, 1, 2017, Firenze, 2 ss..

Anche in questa seconda procedura la normativa prevede la trasmissione dello schema di Decreto alla Conferenza Stato-Città ed autonomie locali, allo scopo di acquisire la relativa intesa. Se questa non dovesse essere raggiunta entro 30 giorni il Ministro dell'Economia e delle Finanze potrà comunque procedere con l'adozione del Decreto, previa deliberazione motivata.

Fabbisogni Standard – C.T.F.S.<sup>55</sup>. Sostanzialmente, rispetto alla normativa previgente, le metodologie e le elaborazioni relative alla determinazione delle capacità fiscali, delineate dal Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'Economia e delle Finanze, devono essere da esso sottoposte, prima dell'adozione del Decreto Ministeriale, al vaglio della Commissione Tecnica per i Fabbisogni Standard – C.T.F.S. al fine della loro approvazione.

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze con il Decreto 11 marzo 2015 ha adottato la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e stima delle capacità tributarie territoriali per singolo comune delle Regioni a statuto ordinario. Il dato sintetico emerso è che la capacità finanziaria residuale per fascia di popolazione, espressa in euro per abitante, risulta crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per Regione risulta, invece, progressivamente decrescente dal nord al sud del Paese. La capacità di contribuzione media standard comunale, relativa agli enti di prossimità rientranti nei territori delle Regioni a statuto ordinario, è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% derivante dalla tassazione immobiliare.

Con il Decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze del 13 maggio 2016 è stata adottata un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità finanziarie computate per ogni singolo Comune rientrante nel territorio delle Regioni a statuto ordinario. L'aggiornamento si è reso necessario per effetto dei mutamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni

---

<sup>55</sup>Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVIII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Disposizioni urgenti in materia fiscale (approvato dalla Camera dei Deputati) – D.L. 124/2019–A.S. 1638 – Schede di lettura, in Dossier di Documentazione, 179/3, 2019, Roma, 346 ss..*

intervenute in materia di imposte sugli immobili<sup>56</sup>, e al fine di tenere conto dei nuovi redditi imponibili, i quali devono essere compresi nel novero della base di calcolo della capacità fiscale di ciascun Comune<sup>57</sup>.

#### 4. L'attuazione del federalismo fiscale

##### 4.1. L'assetto dei rapporti economici tra le varie entità statuali

L'assetto dei rapporti economici tra i vari enti ed organi che governano il Paese è stato riformato, come già detto in precedenza, dalla legge n. 42 del 2009, la quale ha modificato il sistema di sovvenzionamento degli enti locali superando il sistema di finanza derivata ed introducendo basato sui cd. *fabbisogni standard*, così da consentire una maggiore autonomia di bilancio agli enti di prossimità, nel rispetto dei principi costituzionali. Per il perseguimento di tale riforma, la normativa ha stabilito in modo puntuale la struttura fondamentale del sistema di finanziamento degli Enti Locali, definendo i principi disciplinanti l'assegnazione delle risorse di perequazione a quegli enti dotati di minore capacità fiscale e gli strumenti di coordinamento fra i diversi organi di governo in materia di spesa pubblica.

---

<sup>56</sup>SENATO DELLA REPUBBLICA–XVIII LEGISLATURA–SERVIZIO STUDI, *Legge di Bilancio 2020 – Legge 27 dicembre 2019, n. 160*, in *Dossier*, 181/5, III, 2019, Roma, 842 ss..

<sup>57</sup>Successivamente, il Ministro dell'Economia e delle Finanze e il Presidente del Consiglio dei Ministri, con propri distinti decreti, hanno stabilito, a cadenza annuale, la nota metodologica per il calcolo e la stima delle capacità fiscali comunali – nelle Regioni a statuto ordinario – per l'anno finanziario successivo, tenuto conto delle modifiche normative in materia e del *tax gap*, nonché della variabilità dei dati assunti quale base per la determinazione. In particolare è opportuno fare riferimento ai seguenti Decreti:

- D.M.E.F. 2 novembre 2016 –la stima delle capacità fiscali per l'anno 2017, licenziato con procedimento semplificato, in quanto non modificativo della metodologia di calcolo;
- D.M.E.F. 16 novembre 2017 – nota metodologica per il calcolo e la stima delle capacità fiscali per l'anno 2018, licenziato con procedimento ordinario, dunque, previa approvazione delle competenti, per materia, Commissioni Parlamentari, in quanto modificativo della metodologia di calcolo;
- D.M.E.F. 30 ottobre 2018 – stima delle capacità fiscali per l'anno 2019, licenziato con procedimento semplificato, in quanto non modificativo della metodologia di calcolo;
- D.P.C.M. 31 dicembre 2020 – stima delle capacità fiscali per l'anno 2021, licenziato con procedimento semplificato, in quanto non modificativo della metodologia di calcolo.

Nel delineare i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie locali, il legislatore ha distinto le spese inerenti i diritti fondamentali tutelati dalla Costituzione, quali sanità, assistenza, istruzione e quelle le funzioni fondamentali degli Enti Locali, per cui è previsto l'integrale copertura dei fabbisogni economico-patrimoniali, da quelle che vengono sostenute tramite l'autonomia tributaria, per le quali è stata prevista l'istituzione di fondi perequativi necessari per il sopperimento dei *fabbisogni standard* nel caso di enti di prossimità con una scarsa capacità contributiva. Per quanto riguarda le funzioni inerenti i diritti fondamentali, a cui sono associati i *fabbisogni standard* necessari a garantire le prestazioni suddette, spetta allo Stato centrale determinare i livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantiti su tutto il territorio del Paese rispettando i criteri dell'efficienza e dell'adeguatezza<sup>58,59</sup>.

#### 4.1.1. Le modalità di finanziamento

Il quadro normativo delinea, in merito alla tipologia di sistema di finanziamento dell'esercizio delle funzioni, un modello per cui le entrate nei bilanci degli Enti Locali dovranno derivare *in primis* dai tributi propri, secondariamente dalle partecipazioni al gettito erariale, solamente, in via sussidiaria tramite trasferimenti dal fondo perequativo<sup>60</sup>. A tale scopo la legge delega ha sancito le linee guida volte a delineare il paniere dei tributi propri e delle partecipazioni da assegnare ai diversi enti di prossimità secondo il criterio della

---

<sup>58</sup>Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA–XVI LEGISLATURA–SERVIZIO STUDI, *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Dossier*, 126, 2009, Roma, 17 ss..

<sup>59</sup>Per quanto riguarda il settore del trasporto pubblico locale, nonché per gli interventi speciali *ex art.* 119, comma 5 della Costituzione, il legislatore ha previsto una diversa disciplina, intermedia rispetto alle funzioni menzionate, ossia quelle ritenute aggiuntive a quelle esercitate dietro espressa previsione normativa o regolamentare.

<sup>60</sup>Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA–XVI LEGISLATURA–SERVIZIO STUDI, *cit.*, 13 ss..

territorialità e nel rispetto dei principi ex art. 118 della Costituzione<sup>61</sup>, nonché le modalità di attribuzione dei cespiti patrimoniali. Questo con lo scopo di determinare un quadro diretto all'attuazione concreta dell'autonomia tributaria da parte dei governi del territorio, nonché di un adeguato livello di flessibilità fiscale.

In merito al bilancio complessivo dello Stato è stato posto dal legislatore il rispetto rigoroso della clausola di invarianza finanziaria, del criterio della progressività del sistema tributario ed infine del principio di proporzionalità nella contribuzione ai fini della sussistenza delle spese destinate alle funzioni amministrative. In linea generale, è stato sancito il principio cardine secondo il quale il carico tributario statale deve essere inversamente proporzionale all'aumentare dell'autonomia finanziaria degli Enti Locali.

#### 4.2. La mancata completa attuazione

Nonostante il legislatore abbia dato vita ad un insieme normativo<sup>62</sup> che disciplina quasi ogni aspetto descritto nella legge

---

<sup>61</sup>V. art. 2, comma 2, lett. e), Legge 5 maggio 2009, n. 42. Inoltre si cfr. Si v. SENATO DELLA REPUBBLICA, XVI LEGISLATURA, SERVIZIO STUDI, *ibidem*, 40 ss.. Inoltre sul tema dei principi utilizzati nell'assegnazione delle funzioni amministrative si v. D'ATENA A., *L'allocatione delle funzioni amministrative in una sentenza ortopedica della Corte costituzionale*, in *Giur. Cost.*, 3, 2003, Milano, 2675 ss.; ID., *Costituzione e principio di sussidiarietà*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2001, Bologna, 13 ss.; ID., *Il principio di sussidiarietà nella Costituzione italiana*, in *Riv. it. dir. pubbl. comm.*, 1997, Milano, 603 ss..

<sup>62</sup>La legge delega ha trovato attuazione con l'emanazione dei seguenti decreti legislativi:

- Decreto Legislativo 28 maggio 2010, n. 85, recante "*Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio*" – cd. *federalismo demaniale*;
- Decreto Legislativo 17 settembre 2010, n. 156, recante "*Disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42*" in materia di ordinamento transitorio per Roma Capitale;
- Decreto Legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante "*Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province*";
- Decreto Legislativo 14 marzo 2011, n. 23, recante "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*";
- Decreto Legislativo 6 maggio 2011, n. 68, 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 del settore sanitario*";
- Decreto Legislativo 31 maggio 2011, n. 88, recante "*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", successivamente modificato con il Decreto Legislativo 10 agosto 2014, n. 126, recante "*Disposizioni integrative e*

delega, la concretizzazione del federalismo fiscale non si è completata, a causa di diverse ragioni riassumibili in quattro categorie.

#### 4.2.1. La mancata armonizzazione normativa

La prima motivazione è rinvenibile nei caratteri della legislazione delegata, la quale, in alcuni casi, ha semplicemente riproposto la formulazione contenuta nella legge delega lasciando insolite alcune questioni normative poste nel corso del dibattito parlamentare, mentre in altri si è andato a creare difficoltà di coordinamento tra i vari decreti legislativi<sup>63</sup> e tra i decreti e la disciplina normativa vigente in materia<sup>64</sup>. Inoltre, i provvedimenti attuativi a loro volta fanno riferimento ad un'ulteriore normativa di attuazione di rango secondario, tra cui decreti ministeriali e regolamenti, i quali ad oggi non risultano ancora adottati nella maggior parte dei casi, e questo anche in alcuni ambiti, come ad esempio il decreto per la determinazione dei L.E.P., ossia i Livelli Essenziali delle Prestazioni, cruciali per la concretizzazione degli ambiziosi obiettivi posti dalla legge delega. Un altro ambito a cui non si è data piena attuazione è quello riguardante l'individuazione dei fabbisogni standard, di cui l'adozione del provvedimento attuativo è

---

*correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*

- Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42";
- Decreto Legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni";
- Decreto Legislativo 18 aprile 2012, n. 61, recante "Ulteriori disposizioni recanti attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento di Roma Capitale", successivamente modificato con il Decreto Legislativo 26 aprile 2013, n. 51, recante "Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 18 aprile 2012, n. 61, concernente ulteriori disposizioni di attuazione dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 41, in materia di ordinamento di Roma Capitale".

<sup>63</sup>Si v., *ex multis*, i D.Lgs. 2011/23 e 2011/68, recanti, rispettivamente, disposizioni normative sul federalismo fiscale municipale e sull'autonomia finanziaria degli enti locali ed il finanziamento del settore sanitario.

<sup>64</sup>Si v., *ex multis*, i D.Lgs. 2010/85 e 2011/88, recanti, rispettivamente, disposizioni normative sul federalismo demaniale e sugli interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

stata più volte posposta, nonostante il metodo delle attribuzioni dei fabbisogni, determinate per tutte le funzioni fondamentali degli enti di prossimità, sia stato ormai delineato da parte dei soggetti incaricati, *in primis* la SO.S.E. – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.A. –, ed i relativi D.P.C.M. già emanati. Questo ha comportato che l'utilizzo del meccanismo del fabbisogno risulta distante dalla funzione perequativa ad esso affidata dalla legge delega, risultando prevalentemente utilizzato come un indice ai fini della suddivisione del Fondo di Solidarietà Comunale<sup>65</sup>. Tale circostanza, congiuntamente alla mancata definizione normativa dei livelli essenziali delle prestazioni – L.E.P. – nei settori diversi da quello sanitario<sup>66</sup>, è andata a minare una componente fondamentale dell'originario impianto normativo comportando l'impossibilità della completa realizzazione del federalismo fiscale. Difatti, è opportuno rammentare come la determinazione dei fabbisogni standard e dei L.E.P. vada a costituire le fondamenta del federalismo fiscale così come delineato dalla L. 2009/42, in quanto posta alla base del ragionamento logico-giuridico: costi standard, differenza tra fabbisogno/costo standard e risorse fiscali dell'ente, perequazione integrale – con il contributo dello Stato – del fabbisogno scoperto per quanto riguarda i L.E.P. e perequazione parziale per le altre funzioni<sup>67</sup>. Inoltre, la concretizzazione della

---

<sup>65</sup>Per un approfondimento in materia si v. CAMERA DEI DEPUTATI – XVIII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Le risorse per i comuni: il Fondo di solidarietà comunale e il Fondo per l'esercizio delle funzioni degli enti locali*, in *Documentazione-temi*, 2021, Roma.

<sup>66</sup>La normativa originariamente emanata è stata aggiornata con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 21 febbraio 2017, n. 21, recante *“Regolamento recante criteri e modalità di attuazione dell'articolo 10, comma 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di ricorso all'indebitamento da parte delle regioni e degli enti locali, ivi incluse le modalità attuative del potere sostitutivo dello Stato, in caso di inerzia o ritardo da parte delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano”*.

<sup>67</sup>Il modello così impostato sarebbe classificabile come cooperativo tra Stato ed Enti Locali, i quali nelle rispettive competenze, ormai strettamente interconnesse, andrebbero a collaborare riguardo principalmente la realizzazione delle politiche finanziarie. I Paesi europei che già adottano questo sistema di relazioni tra i vari livelli di governo hanno assistito ad una centralizzazione verticale della potestà legislativa, specialmente in taluni settori, compensata da un consolidamento dell'autonomia amministrativa e contabile delle entità *sub*-statali nel perseguimento degli interessi pubblici locali. Inoltre, l'autonomia, pur rimanendo un valore essenziale del contemporaneo Stato sociale di diritto, deve necessariamente trovare un rinnovato bilanciamento per far fronte alle esigenze emergenti, partendo innanzitutto da una giusta ed equilibrata riallocazione delle funzioni e del finanziamento delle stesse tramite tributi quasi esclusivamente locali. Tuttavia, contestualmente all'adozione di un tale modello di sinergia istituzionale, l'autonomia locale deve essere strettamente connessa con le esigenze di coordinamento proprie dello Stato centrale e di conseguenza gli interessi territoriali dovranno essere fatti

finanza decentrata, in sostituzione dell'ormai vetusta finanza derivata, presenta purtroppo problemi tecnico-operativi di oggettiva complessità, i quali in molti casi hanno reso necessari, come nel caso dei costi e dei fabbisogni standard, dei fondi di perequazione o dell'armonizzazione, richiesta anche a livello europeo<sup>68</sup>, lunghi periodi di transizione e sperimentazione antecedenti all'effettiva entrata a regime, la quale è avvenuta per quanto riguarda l'armonizzazione<sup>69</sup> e non ancora per il sistema di perequazione<sup>70</sup>. In particolare, per quanto concerne le Regioni a statuto ordinario l'inizio effettivo dell'esercizio del nuovo sistema di finanziamento delle funzioni riguardanti i L.E.P., previsto dal D. Lgs. 2011/68 per il 2013, è stato rimandato al 2023, ad opera del D.L. 2020/137<sup>71</sup>. Questo rinvio ha, purtroppo, riguardato l'intero sistema di finanziamento delle spese degli enti locali delineato dal decreto legislativo 2011/68, basato, come stabilito dagli articoli 2 e dall'articolo 7 all'articolo 15, su:

- a) una rideterminazione dell'addizionale regionale dell'I.R.P.E.F., la quale deve assicurare il gettito necessario a coprire anche la cancellazione dei trasferimenti statali;
- b) sulla cancellazione di tutti i trasferimenti di bilancio di parte corrente da parte dello Stato, e, qualora non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale, alle Regioni a statuto ordinario aventi i caratteri di generalità e permanenza e

---

confluire nel processo decisionale a livello centrale, al fine di trovare un quadro di sintesi tra interessi propri e comuni, obiettivi, scopi locali e generali, andando a comporre la differenziazione ad unità. Per un ulteriore approfondimento, riguardo il sistema cooperativo, si v. BOGNETTI G., *Federalismo* (voce), in *Dig. pubbl.*, VI, 1991, Torino, 282 ss.; D'ATENA A., *I cantieri del federalismo in Europa*, 2008, Milano, 73 ss.; mentre per quanto riguarda il sistema di finanziamento misto si v. GUELLA F., *Modelli di federalismo fiscale a confronto: Italia e Austria*, in PALERMO F.-PAROLARI S.-VALDESALICI (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, 2013, Padova, 61 ss..

<sup>68</sup>Cfr. DABBICCO G.-BASSETTI D., op. cit., 16 ss..

<sup>69</sup>Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI – XVIII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *L'armonizzazione dei sistemi contabili della pubblica amministrazione*, in *Documentazione-temi*, 2018, Roma.

<sup>70</sup>Sulle cause della mancata attuazione del sistema di perequazione si v. ZANARDI A.-UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *Audizione su Fabbisogni e capacità fiscali standard. Distribuzione delle risorse nella fiscalità locale, effetti sul sistema perequativo e prospettive di modifica*, 2016, Roma.

<sup>71</sup>Si v. l'art. 31-sexies, Legge di conversione 18 dicembre 2020, n. 176 del Decreto Legge 28 ottobre 2020, n. 137, recante "Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19".

- destinati all'esercizio delle funzioni proprie dell'ente locale. In questo computo sono ricompresi anche i trasferimenti destinati agli altri enti locali, quali Province, Città Metropolitane, Comuni;
- c) su una diversa distribuzione della compartecipazione regionale all'I.V.A.;
  - d) sull'istituzione di un fondo perequativo regionale.

Con riferimento alle Regioni, è necessario indicare che con il Decreto Ministeriale del Ministero dell'Economia e delle Finanze 20 giugno 2019, ai sensi dell'art. 1, comma 958, l. 2018/145, è stato istituito un tavolo tecnico misto, composto dai rappresentanti del Governo e delle Regioni, con lo scopo di studiare e determinare le procedure necessarie alla completa attuazione dei principi in materia di autonomia di bilancio delle regioni a statuto ordinario, così come previsto dal citato D. Lgs. 2011/68<sup>72</sup>.

Per quanto riguarda gli interventi speciali da concretizzarsi mediante risorse statali aggiuntive è opportuno segnalare che la Legge 30 dicembre 2020, n. 178 – legge di bilancio per l'anno 2021 – con l'articolo 1, comma 815, ha modificato l'articolo 22 della legge 2009/42, con lo scopo di recuperare il deficit infrastrutturale tra le diverse aree del territorio nazionale<sup>73</sup>.

#### 4.2.2. La revisione degli obiettivi normativi

---

<sup>72</sup>L'attività del tavolo tecnico consiste principalmente nella determinazione delle procedure e delle modalità di applicazione delle disposizioni del D. Lgs. 2011/68 concernenti i seguenti ambiti: la fiscalizzazione dei trasferimenti statali, ex artt. 2 e 7 del citato decreto, i quali saranno oggetto di soppressione; l'attribuzione di una quota del gettito inerente al concorso di ciascuna regione nell'attività di recupero fiscale in materia di I.V.A., ex art. 9 del medesimo decreto; nonché la valutazione di eventuali modifiche ed adeguamenti della normativa vigente.

<sup>73</sup>A tale scopo il legislatore con la Legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*", all'articolo 1, comma 815, ha istituito il "*Fondo perequativo infrastrutturale*", con una dotazione finanziaria complessiva, di 4.600 milioni di euro per il periodo che va dal 2022 al 2033. Il legislatore ha, altresì, deciso di operare una ricognizione, tramite uno o più D.P.C.M. ed entro e non oltre il 30 giugno 2021, delle dotazioni infrastrutturali esistenti ricomprese nei seguenti ambiti: sanitario, assistenziali, scolastiche, stradale e autostradale, ferroviaria, portuale, aeroportuale, idrico, elettrico, servizi digitali, trasporto e distribuzione del gas. Con gli stessi decreti verranno determinati gli standard di riferimento per la perequazione infrastrutturale in termini di servizi essenziali per le sopramenzionate categorie di infrastrutture, nonché l'individuazione delle infrastrutture necessarie a colmare il deficit di servizi rispetto agli standard di riferimento e i criteri di priorità per l'assegnazione dei finanziamenti.

Una seconda motivazione può essere ravvisata nella volontà del legislatore di risolvere alcune questioni fondamentali della delega poste in evidenza già nel periodo finale della XVII legislatura e riproposte in quella attuale. Alcune tra queste questioni della disciplina federalista sono state modificate anche in ragione delle pressioni derivanti dall'attuale situazione economica e, di conseguenza, in ragione delle necessarie esigenze di consolidamento del bilancio dello Stato<sup>74</sup>.

#### 4.2.3. La crisi sistemica dell'economia

In terzo luogo è da osservare come la crisi economica, ormai sistemica, abbia avuto un notevole impatto con il disegno normativo delineato dalla legge 2009/42 e questo abbia inciso sulle politiche di economia e finanza pubblica. Tale congiuntura economica ha imposto ai Governi succedutisi dal 2010 in poi di dare priorità alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, operato tramite un indiscriminato taglio orizzontale previsto nel corso dei vari cicli parlamentari di bilancio, e di rafforzamento delle maggiori entrate. La Corte dei Conti<sup>75</sup> ha poi rilevato come i vari provvedimenti normativi succedutisi nel tempo, aventi come principio cardine quello del rigore finanziario, hanno posto in secondo piano la concreta attuazione del nascente federalismo fiscale, operando una diminuzione dei trasferimenti agli enti locali e, quindi, della fiscalizzazione degli stessi e, conseguentemente, della prospettata autonomia finanziaria. Di conseguenza sono stati posti limiti maggiormente stringenti in materia di bilancio pubblico, nazionale e locale, riducendo gli spazi di

---

<sup>74</sup>Per un approfondimento si v. CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO, *Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201, recante "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici" convertito con modificazione dalla Legge dicembre 2011, n. 214*, in *Documentazione per l'esame di Progetti di legge- Schede di lettura*, 570/1, 570/2, 2011, Roma.

<sup>75</sup>In merito al rapporto tra riforma del federalismo fiscale e crisi economica si cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONE PER LE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei Conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli Enti Territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata – Camera dei Deputati – VI Commissione Permanente – Finanze*, 2019, Roma.

autonomia gestionale, organizzativa e di entrata degli enti di prossimità, a cui è da aggiungere l'operatività della cd. *spending review*.

#### 4.2.4. La legge di riforma della Costituzione 2012/1

Nella legge di riforma della Costituzione n. 1 del 2012<sup>76</sup>, con la quale è stato dato accoglimento nell'ordinamento giuridico italiano ad alcuni principi finanziari pubblici ed in particolare quello del pareggio di bilancio, ad oggi valido per tutti gli organi di governo, è possibile rinvenire la quarta che ha generato la stasi del federalismo fiscale. Il legislatore non si è limitato solamente ad intervenire sull'autonomia finanziaria degli enti locali, modificando l'articolo 119 della Costituzione<sup>77</sup>, ma, tramite una legge attuativa, ha ridotto drasticamente l'autonomia finanziaria degli enti locali, introducendo un ulteriore rafforzamento dei requisiti soddisfatti dell'equilibrio di bilancio, chiamandoli a concorrere alla sostenibilità economica nazionale<sup>78</sup>. In tal modo la normativa è andata ad incidere su taluni aspetti fondamentali del federalismo fiscale, così come delineato dalla legge delega, primo tra tutti la tanto sospirata autonomia di spesa in grado di concedere agli enti locali di effettuare investimenti sul territorio, assumendosene, al contempo, la piena responsabilità economica e politica.

---

<sup>76</sup>Si v. Legge Costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, recante "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale". Per un ulteriore approfondimento nel rapporto tra tale riforma e il federalismo fiscale si v. MARCELLI F.-MORONI S., SENATO DELLA REPUBBLICA – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale – Disegni di legge costituzionale AA.SS. nn. 3047, 2834, 2851, 2881, 2890 e 2965*, in *Dossier*, 322, Roma, 2011; GORETTI C.-DELRENO G.-LOIERO R. (a cura di), SENATO DELLA REPUBBLICA – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO DEL BILANCIO, A.S. 3047: "Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale", in *Elementi di documentazione*, 55, Roma, 2011.

<sup>77</sup>Si v. MARCELLI F.-MORONI S., *op. cit.*, 45 ss.; GORETTI C.-DELRENO G.-LOIERO R. (a cura di), *op. cit.*, 7 ss..

<sup>78</sup>Si v. CAMERA DEI DEPUTATI – XVI LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO BILANCIO, *Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo, sesto comma, della Costituzione – Legge 24 dicembre 2012, n. 243*, in *Schede di lettura*, 736/2, 2013, Roma. Per un approfondimento sulle successive modificazioni intervenute sulla Legge 24 dicembre 2012, n. 243, si v. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO DEL BILANCIO, A.S. 2344: "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali", in *Elementi di documentazione*, 53, 2016, Roma; ID., A.S. 2344-A: "Modifiche alla legge 24 dicembre 2012, n. 243, in materia di equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali", in *Elementi di documentazione*, 56, 2016, Roma.

#### 4.2.5. La permanente transizione

Il quinto ed ultimo motivo che ha fortemente rallentato l'entrata in vigore, a pieno regime, del federalismo fiscale è stata la cd. perdurante transizione dovuta all'instabilità e la provvisorietà dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie locali e della distribuzione delle funzioni di bilancio<sup>79</sup>.

In un tale quadro normativo si è andato a consolidare un istituto fondamentale del disegno federalista ex legge delega 2009/42, ossia lo strumento dei fabbisogni standard, fondato sulla determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza – c.d. L.E.A., per quanto riguarda l'ambito sanitario, e dei Livelli Essenziali delle Prestazioni – cd. L.E.P., per quanto concerne le restanti materie, il quale, nel quadro della gestione della spesa pubblica statale e locale, è andato a configurarsi come uno tra i principali elementi di distribuzione delle risorse finanziarie e che, in virtù di tale funzione è stato oggetto di un quasi continuo aggiornamento normativo al fine di affinarne meglio le caratteristiche, mediante una produzione normativa di rango secondario. Tuttavia, l'attuazione del disegno federalista si è arenato a causa della mancata determinazione dei L.E.P., per i quali si potrebbe già contare sul modello utilizzato per l'adozione dei Livelli Essenziali di Assistenza – L.E.A.

#### 4.3. Realtà *De Jure Condito*: I Livelli Essenziali di Assistenza – L.E.A.

---

<sup>79</sup>Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – CAMERA DEI DEPUTATI – COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale (articolo 3, comma 5, della legge 5 maggio 2009, n. 42)*, in *Documenti*, XVI-bis, 28, 2018, Roma, 7 ss.. Proprio in ragione di tale quasi-permanente regime di transizione la Corte Costituzionale, in ragione di indifferibili motivazioni di carattere sociale, ha riconosciuto la legittimità costituzionale delle disposizioni sul finanziamento statale del trasporto pubblico operate dagli enti locali. Si v. CORTE COSTITUZIONALE, 14 novembre 2011, n. 273. Inoltre per un ulteriore approfondimento sulla costituzionalità del federalismo fiscale si v. ID., *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, in *Dossier*, 462 e 68, 2017, Roma.

#### 4.3.1. Il quadro normativo nazionale ed articolazione

La nozione di “Livelli Essenziali” – L.E. è stata inserita nella Costituzione dalla legge costituzionale 2001/3<sup>80</sup>, riformatrice del Titolo V, con riferimento alla competenza legislativa esclusiva statale nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, i quali devono essere garantiti e tutelati sull'intero territorio nazionale. I Livelli Essenziali, attualmente denominati Livelli Essenziali delle Prestazioni – L.E.P., riguardano la tutela dei diritti riguardanti:

- l'istruzione e la formazione;
- l'assistenza sociale;
- la mobilità ed il trasporto;
- la salute.

In relazione a quest'ultimo ambito, i L.E.P. sono denominati “Livelli essenziali di assistenza” – L.E.A., i quali sono stati definiti dal D.P.C.M. del 29 novembre 2001, che costituisce un classificatore e nomenclatore delle prestazioni sanitarie sulla base della loro erogabilità da parte del Servizio Sanitario Nazionale. Il Decreto ha delineato le prestazioni di assistenza sanitaria garantite dal S.S.N. e riconducibili a determinati settori L.E.A., ossia:

- assistenza sanitaria collettiva in ambienti di vita e di lavoro, il quale ricomprende tutte le attività preventive, avente carattere omnicomprensivo verso i destinatari<sup>81</sup>;

---

<sup>80</sup>Si v. la Legge 18 ottobre 2001, n. 3, recante “*Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*”. Per un approfondimento sul tema dei Livelli Essenziali all'interno della sopramenzionata legge si v. MARCELLI F., SENATO DELLA REPUBBLICA – XIV LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *La legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Schede di lettura*, 70, 2001, Roma, 25 ss..

<sup>81</sup>Il D.P.C.M. del 29 novembre 2001 con l'allegato 1, paragrafo 1.A.1., ha previsto che i L.E.A. riconducibili all'assistenza sanitaria collettiva in ambiente di vita e di lavoro riguardano:

- A) profilassi delle malattie infettive e parassitarie;
- B) tutela della collettività e dei singoli dai rischi connessi con gli ambienti di vita, anche con riferimento agli effetti sanitari degli inquinanti ambientali;

- assistenza distrettuale, ossia tutte quelle attività e servizi sanitari, intesi *lato sensu*, presenti capillarmente sul territorio nazionale<sup>82</sup>;
- assistenza ospedaliera declinata in vari servizi e tipologie di operatività<sup>83</sup>.

Le prestazioni e i servizi inclusi nei L.E.A. rappresentano il livello indispensabile da assicurare uniformemente a tutti i cittadini, ma le Regioni hanno la facoltà di utilizzare la propria autonomia finanziaria ed organizzativa al fine di garantire servizi e prestazioni ulteriori rispetto a quelle determinate a livello nazionale. Il D.P.C.M. sopramenzionato elencava, negli allegati, le attività e le prestazioni

- 
- C) tutela della collettività e dei singoli da rischi infortunistici e sanitari connessi con gli ambienti di lavoro;
  - D) sanità pubblica veterinaria;
  - E) tutela igienico sanitaria degli alimenti; sorveglianza e prevenzione nutrizionale;
  - F) attività di prevenzione rivolte alla persona:
    - vaccinazioni obbligatorie e raccomandate;
    - programmi di diagnosi precoce;
  - G) servizio medico-legale.

<sup>82</sup>Il D.P.C.M. del 29 novembre 2001 con l'allegato 1, paragrafo 1.A.2., ha previsto che i L.E.A. riconducibili all'assistenza distrettuale riguardano

- A) l'assistenza sanitaria di base:
  - medicina di base ambulatoriale e domiciliare;
  - continuità assistenziale notturna e festiva;
  - guardia medica turistica su Determinazione della Regione;
- B) l'attività di emergenza sanitaria territoriale;
- C) l'assistenza farmaceutica erogata attraverso le farmacie territoriali
  - fornitura di specialità medicinali e prodotti galenici in classe A e in classe C – a favore degli invalidi di guerra –, nonché dei medicinali parzialmente rimborsabili ex Legge 16 novembre 2001, n. 405, di conversione, con modificazioni, del Decreto Legge 18 settembre 2001, n. 347, recante "*Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria*";
- D) l'assistenza integrativa;
- E) l'assistenza specialistica ambulatoriale;
- F) l'assistenza protesica;
- G) l'assistenza territoriale ambulatoriale e domiciliare;
- H) l'assistenza territoriale residenziale e semi-residenziale;
- I) l'assistenza termale.

<sup>83</sup>Il D.P.C.M. del 29 novembre 2001 con l'allegato 1, paragrafo 1.A.3., ha previsto che i L.E.A. riconducibili all'assistenza ospedaliera riguardano:

- A) la medicina di urgenza e di pronto soccorso
- B) la degenza ordinaria
- C) la degenza giornaliera
- D) il day surgery
- E) gli interventi ospedalieri domiciliari – in base ai modelli organizzativi fissati dalle Regioni
- F) la riabilitazione
- G) la lungodegenza;
- H) la raccolta, lavorazione, controllo e distribuzione degli emocomponenti e servizi trasfusionali; l'attività di ricerca e reperimento di cellule staminali presso Registri e banche nazionali ed estere;
- I) l'attività di prelievo, conservazione e distribuzione di tessuti; l'attività di trapianto di organi e tessuti.

ricomprese nei L.E.A., le prestazioni escluse e le prestazioni che potevano essere fornite dal S.S.N. solo a particolari condizioni.

La garanzia dell'effettiva ed omogenea erogazione sul territorio delle prestazioni fornite ai cittadini è stata disciplinata dal Decreto del Ministero della Salute 12 dicembre 2001, il quale continua a fornire l'insieme degli indicatori utili alla valutazione dell'assistenza sanitaria finalizzata al raggiungimento degli obiettivi politica sanitaria perseguiti dal S.S.N.. Il monitoraggio dell'assistenza sanitaria erogata dalle Regioni sul territorio nazionale avviene tramite l'analisi di una serie di informazioni, le quali, raccolte, opportunamente elaborate e rappresentate sotto forma di indicatori, consentono di leggere importanti aspetti dell'assistenza sanitaria, inclusi quelli riguardanti la qualità, l'appropriatezza ed il costo. Nello specifico, l'intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha affidato la verifica degli adempimenti cui sono tenute le Regioni al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza – Comitato L.E.A., il quale, congiuntamente al Tavolo di verifica degli adempimenti, consente alle Regioni coinvolte – eccezion fatta per Valle d'Aosta, Province Autonome di Trento e di Bolzano, Friuli Venezia Giulia e la Sardegna a partire dal 2010 – di accedere alla quota di premialità del 3% delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario standard al netto delle entrate proprie regionali.

#### 4.3.2.Revisione ed aggiornamento dei L.E.A.

Il D.P.C.M. 12 gennaio 2017<sup>84</sup> ha proceduto all'adozione dell'aggiornamento dei L.E.A. e consta di 64 articoli, suddivisi in 6 Capi e di 12 allegati.

---

<sup>84</sup>Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA – XVII LEGISLATURA – SERVIZIO STUDI, *Definizione e aggiornamento dei livelli di assistenza – Atto del Governo n. 358 – art.1, co. 7, D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 502*, in *Dossier – Schede di lettura*, 401, Roma.

I lavori per la predisposizione del provvedimento si sono sviluppati da aprile a dicembre 2014 e sono stati condotti da quattro gruppi di lavoro a composizione cd. mista – Ministero, Regioni e A.Ge.Nas. –, i quali hanno elaborato proposte per l'aggiornamento delle aree fondamentali dei L.E.A.

Alla necessaria intesa con la Conferenza Stato-Regioni si è addivenuti il 7 settembre 2016. In Parlamento, l'iter d'esame provvedimentale si è concluso con l'adozione del parere delle Commissioni Parlamentari competenti di Senato e Camera<sup>85</sup>, le quali hanno licenziato parere favorevolmente condizionato. Tale provvedimento è integralmente sostitutivo del D.P.C.M. 29 novembre 2001 e di numerosi altri atti precedentemente in vigore. Difatti, il Decreto del 2001 era un provvedimento che rivestiva carattere meramente ricognitivo e limitato, in gran parte, alla descrizione generica, rinviando ad atti normativi successivi le funzioni attuative. Inoltre, è doveroso ricordare come la concretizzazione dei L.E.A. si è dovuta raccordare con il percorso attuativo della Legge 2009/42, ossia con il disegno federalistico, ed in particolare con il Decreto Legislativo 2011/68. Quest'ultimo D. Lgs., che è andato a disciplinare l'autonomia finanziaria regionale e la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard, deve essere letto in combinato disposto con il D.P.C.M. del 2017, il quale è assorto al ruolo di fonte imprescindibile per la definizione delle attività e delle prestazioni da garantire ai cittadini tramite le risorse proprie dei vari Servizi Sanitari Regionali<sup>86</sup>.

---

<sup>85</sup>Le Commissioni Parlamentari permanenti e competenti per materia sono: I-1°, Affari Costituzionali, V-5°, Bilancio, 12°-XII, Igiene e Sanità. La differenza sostanziale con l'esame ed il parere reso per quanto riguarda i L.E.P. risiede nel fatto che questi ultimi sono assegnati, congiuntamente, anche alla Commissione Parlamentare Bicamerale per le Questioni Regionali e alla Commissione Parlamentare per l'Attuazione del Federalismo Fiscale.

<sup>86</sup>L'entrata in vigore dei nuovi L.E.A. sarà progressiva e sarà legata ad una verifica, da parte delle Regioni, della loro sostenibilità economica, inoltre il D.M. 12 gennaio 2017 ha stabilito un aggiornamento a cadenza annuale, entro il 28 febbraio dell'anno di riferimento a cura della *Commissione Nazionale per l'Aggiornamento dei L.E.A. e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio Sanitario Nazionale*. Il primo aggiornamento sarebbe dovuto avvenire entro il 28.2.2017, mentre entro il 15.3.2017 doveva essere adottato il relativo provvedimento di aggiornamento, con le modalità stabilite dalla Legge di Stabilità 2016. Nel documento che accompagna l'Intesa Stato-Regioni del 7.9.2016, la Conferenza delle Regioni

#### 4.4. Prospettive *De Iure Condendo*: I Livelli Essenziali delle Prestazioni – L.E.P.

Il processo di concretizzazione del federalismo fiscale, soprattutto nell'ottica della razionalizzazione della spesa pubblica e della responsabilizzazione degli amministratori locali, ad oggi vive una fase di stasi dovuta alla mancata determinazione ed adozione dei "*Livelli Essenziali delle Prestazioni*" – L.E.P., ossia di quei servizi e attività aventi lo scopo di soddisfare l'interesse pubblico in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, tenuto conto delle peculiarità territoriali. Oltre alla necessità di definire quale sia il contenuto specifico di tali servizi, sussiste l'esigenza di definirne i requisiti qualitativi e quantitativi caratterizzanti, i quali saranno la base per la determinazione dei fabbisogni e costi standard locali. Ai fini di una corretta determinazione dei L.E.P. è necessario ricondurre gli stessi in quattro ambiti omogenei riguardanti l'esercizio dei diritti da garantire, ossia:

1. diritti connessi all'istruzione ed alla formazione;
2. diritti connessi alla salute, di cui si è detto nel paragrafo precedente;
3. diritti connessi all'assistenza sociale;
4. diritti connessi alla mobilità e al trasporto pubblico.

Tuttavia, oltre alla suddivisione in singole aree di operatività, per ciascuna di esse dovranno essere applicati i seguenti parametri valutativi:

---

ha considerato realistica una graduale entrata in vigore dell'erogazione delle prestazioni di nuova introduzione, da sottoporre, ad una verifica preventiva.

- standard di prestazione, ossia l'espressa previsione delle singole attività facenti capo ad ogni L.E.P. e dei tempi attuativi relativi all'erogazione;
- standard quantitativi inerenti la determinazione dell'arco temporale prevista ipoteticamente per la realizzazione del servizio, diversificando a seconda delle peculiarità territoriali;
- standard di costo, riguardante la spesa necessaria all'erogazione delle attività proprie dei singoli L.E.P. basata sui costi standard previsti;
- standard strutturali, relativi al fabbisogno logistico necessario alla messa in opera delle attività;
- standard qualitativi, vale a dire i materiali di supporto alla realizzazione delle attività relative ai singoli L.E.P.;
- standard di risultato, ossia gli esiti previsti susseguenti alla realizzazione delle attività relativamente a ciascun L.E.P..

La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni – L.E.P. – inerenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti indistintamente su tutto il territorio nazionale spetta al legislatore nazionale, così come stabilito dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, mentre la realizzazione a livello locale riveste carattere concorrente tra i vari livelli di governo degli Enti Locali. Tuttavia, questo elemento fondamentale per la realizzazione dei fabbisogni e dei costi standard, a loro volta essenziali per il federalismo fiscale, non è stato a tutt'oggi portato compimento. Il fondamento normativo dei L.E.P. è rinvenibile nell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione, il quale fornisce una particolare chiave analitica dell'attuale stato di tutela dei diritti civili e sociali. La disposizione normativa sui L.E.P., introdotta, dalla L. Cost. 2001/3, ha trattenuto in capo al legislatore statale il delicato compito di determinare *"i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che*

*devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*". Tale clausola, inoltre, ha destato l'immediata reazione della dottrina, la quale ha considerato come essa investa direttamente l'effettività dei diritti e il loro legame con il sistema di esercizio della sovranità<sup>87</sup>. Inoltre, è stata anche considerata come una delle previsioni costituzionali di maggiore interesse e come *"il ponte di collegamento fra la tutela dei valori legata al perseguimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini, che costituisce l'aspetto essenziale della Costituzione del 1948, e il limite della spinta alla differenziazione delle comunità territoriali substatuali che sta invece a fondamento del nuovo titolo V"*<sup>88</sup>. Alla luce del riformato Titolo V e della costante giurisprudenza costituzionale, è possibile affermare che questi nuovi livelli essenziali hanno assunto una certa autonomia e sono configurabili *"come il parametro di riferimento in materia di diritti sociali e, a quanto pare, anche civili"*<sup>89</sup>. Da altro orientamento dottrinale, invece, la medesima clausola è stata recepita come *"la nuova frontiera della riflessione teorica in materia di diritti e di libertà"*, con particolare riferimento alla possibilità di recuperare l'analisi dell'effettiva portata dei L.E.P. *"a partire sia dalla considerazione delle problematiche della loro implementazione legislativa a livello regionale, sia dalla prospettazione della nuova e più complessa funzione cui è chiamata l'amministrazione regionale"*<sup>90</sup>, come anche alla prospettiva di una

---

<sup>87</sup>Cfr. D'ALOIA A., *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, in *Regioni*, 2003, Bologna, 1064 ss..

<sup>88</sup>V. FERIOLI E.A., *Sui livelli essenziali delle prestazioni: le fragilità di una clausola destinata a contemperare autonomia ed eguaglianza*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com\\_content&task=view&id=1068](http://www.forumcostituzionale.it/site/index3.php?option=com_content&task=view&id=1068).

<sup>89</sup>V. BALBONI E., *Il concetto di "livelli essenziali e uniformi" come garanzia in materia di diritti sociali*, in *Ist. fed.*, 2001, Santarcangelo di Romagna, 1103 ss.. Secondo l'autore il concetto di uniformità dei livelli delle prestazioni *"non starebbe ad individuare semplicemente una soglia standard, tecnicamente raggiungibile e soprattutto garantibile grazie ad una determinata dotazione di risorse finanziarie e di struttura organizzativa, bensì esprimerebbe uno strumento per conseguire obiettivi di uguaglianza sostanziale, e dunque rimuovere situazioni di impedimento all'esercizio dei diritti in generale"*. Si v. anche ID., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 31, 6, 2003, Bologna, 1183 ss..

<sup>90</sup>V. GAMBINO S., *I diritti sociali e la "riforma federale"*, in *Quaderni cost.*, 21, 2, 2001, Bologna, 351 ss..

reale concretizzazione del principio di uguaglianza sostanziale<sup>91</sup>. Un ulteriore orientamento dottrinale ha, con efficacia immediata, rappresentato i L.E.P. come *"la chiave di volta del rapporto tra welfare e federalismo"*, nonché in generale, per il legislatore nazionale, *"una grande occasione di ridefinizione del welfare nel suo complesso"*, concedendo un'ulteriore possibilità di tutelare e assicurare copertura a quei diritti, talvolta dimenticati o trascurati, riequilibrando le disparità territoriali, settoriali e di categoria<sup>92</sup>.

Davanti a questa novellata concezione di welfare sociale o di base, evitando il rischio di uno degradamento della garanzia dei diritti verso un livello più basso, anzi sostenendo l'idea che questa riforma sia il volano per un aumento delle tutele dei diritti sociali, la dottrina maggioritaria ha auspicato, sul piano procedurale, la valorizzazione della natura politico-costituzionalistica dei Livelli Essenziali delle Prestazioni<sup>93</sup>.

#### 4.4.1. La procedura di determinazione dei L.E.P.: gli orientamenti dottrinali e la concretizzazione delle ipotesi

Per quanto di stretta attinenza riguardo la procedura di determinazione dei L.E.P. si deve osservare come il dettato costituzionale la riservi alla legislazione esclusiva dello Stato. Una tale *sedes materiae* ha portato parte della dottrina a considerare la determinazione dei suddetti livelli come fondamento di una decisione politica assai attesa, in merito alla quale solo l'opera del legislatore statale ha potuto e può legittimare successive determinazioni della Pubblica Amministrazione, essendo tale materia *"coperta da una"*

---

<sup>91</sup>In merito si cfr. GIORGIS A., *La costituzionalizzazione dei diritti all'uguaglianza sostanziale*, 1999, Napoli.

<sup>92</sup>Cfr. TORCHIA L., *Premessa*, in ID., *Welfare e federalismo*, 2005, Bologna, 10 ss..

<sup>93</sup>Cfr. GUIGLIA G., *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, 2007, Milano, 2 ss.

*riserva di legge*"<sup>94</sup> seppur relativa. Tale carattere relativo è confermato dalla considerazione che lo Stato ha potuto penetrare in maniera trasversale il limite della suddivisione della competenza, legiferando anche in materie normalmente riservate potere regionale qualora fosse sorta l'esigenza di garantire il rispetto dei livelli essenziali<sup>95</sup>. Questo assunto ha portato la dottrina maggioritaria<sup>96</sup> a ritenere che gli stessi L.E.P. possano, sostanzialmente, coincidere con un interesse pubblico di livello nazionale<sup>97</sup>.

In merito alla problematica dell'approccio trasversale nel normare i livelli essenziali, soprattutto in ordine al rapporto tra competenza statale e competenza regionale, la dottrina ha fornito due orientamenti diversi. Il primo, di stampo organicistico e già ventilato durante i lavori della Commissione Parlamentare cd. De Mita-Lotti, guarda con favore all'entrata in vigore di leggi di ampio respiro, idonee ad effettuare una ricognizione per ogni singola materia interne all'ambito civile e sociale. Tale orientamento avrebbe come obiettivo quello di individuare per ciascun settore le linee guida generali ed i fabbisogni prioritari da soddisfare, stabilendo, contestualmente, i principi ed i criteri, nonché le procedure di adozione dei L.E.P.. Questo metodo comporterebbe delle inevitabili ricadute organizzative sui vari apparati della Pubblica Amministrazione chiamati a dare attuazione al disegno federalista<sup>98</sup>. Inoltre, è doveroso notare come tale posizione, definibile come di

---

<sup>94</sup>V. LUCIANI M., *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m) della Costituzione*, in *Pol. dir.*, 33, 3, 2002, Bologna, 345 ss..

<sup>95</sup>Tale possibilità di intromissione legislativa da parte dello Stato è ammessa sia *ex ante*, in applicazione dell'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., sia successivamente, come esercizio del potere sostitutivo, *ex art.* 120, Cost..

<sup>96</sup>Si v. *ex multis* ANZON A., *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, 2002, Torino, 107 ss..

<sup>97</sup>In senso difforme si v. Corte Costituzionale, sentenza del 17 dicembre 2003, n. 370, in cui è stato stabilito che l'analisi logico-giuridica dei L.E.P. non conduce ad esiti analoghi a quelli cui condurrebbe quella relativa alla clausola dell'interesse nazionale, poiché "*una categoria giuridica del genere è [...] estranea al disegno costituzionale vigente*", dato che "*l'interesse nazionale non costituisce più un limite, di legittimità, né di merito, alla competenza legislativa regionale*". Nello stesso senso si v. le sentenze del 10 gennaio 2004, n. 16 e del 25 settembre 2003, n. 303. Per un ulteriore approfondimento si v. BARTOLE S., *Collaborazione e sussidiarietà nel nuovo ordine regionale*, in *Regioni*, 32, 2-3, 2004, Bologna, 578 ss..

<sup>98</sup>Per un approfondimento si v. *ex multis* TORCHIA L., *Welfare e federalismo*, 2005, Bologna.

preminente natura procedurale, comporterebbe un'esclusione della possibile delega legislativa di dettaglio alle Regioni, ex art. 117, comma 6, Cost., con conseguente connotazione di atterritorialità dei L.E.P., risulterebbe decisiva "per la salvaguardia dei diritti fondamentali e dei diritti comuni di cittadinanza sociale"<sup>99</sup> e che richiederebbe di evitare altri possibili diversificazioni di discipline attuative tra i vari territori locali. Questo al fine di evitare di attribuire agli enti di prossimità una qualsivoglia discrezionalità nella determinazione dei L.E.P., coi relativi rischi di disparità di trattamento nell'applicazione locale di quel carattere fondamentale delle prestazioni, ossia l'essenzialità. Sotto altro punto di vista, si deve notare come tale rigoroso orientamento ammetta, seppur nei limiti costituzionali previsti, la possibilità di addivenire a forme di concertazione con gli Enti Locali prima dell'adozione unilaterale di determinazione dei L.E.P.<sup>100</sup>.

Il secondo orientamento, avente un approccio maggiormente pragmatico, prevede degli interventi legislativi rientranti nella cd. *soft law* per tutte le materie, comprese quelle rientranti nella competenza regionale. Inoltre, è stata previsto che l'atto attuativo dei singoli L.E.P. debba essere un atto di alta amministrazione, come un Decreto Ministeriale, a seconda della tipologia di materia affrontata, o un Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri<sup>101</sup>, previa intesa la Conferenza permanente Stato-Regioni, così da vedere coinvolte tutte le parti interessate dall'applicazione concreta dei Livelli Essenziali delle Prestazioni<sup>102</sup>.

---

<sup>99</sup>V. GIGLIONI F., *I servizi sanitari*, in TORCHIA L., *op. cit.*, 36 ss..

<sup>100</sup>Sotto questo profilo è utile sottolineare la grande utilità che porterebbe la previsione, in sede di definizione dei L.E.P., di un preciso obbligo per lo Stato con le Regioni e con le diverse organizzazioni rappresentative delle diverse componenti settoriali, così da giungere ad un atto di determinazione dei suddetti livelli delle prestazioni dotato del più ampio consenso, a copertura dei molteplici interessi coinvolti. Cfr. COMINO A.-DE MARCO A.-NATALINI A., *La determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni*, in TORCHIA L., *ivi*, 105 ss..

<sup>101</sup>V. LUCIANI M., *op. cit.*, 354.

<sup>102</sup>Cfr. Corte Costituzionale, sentenza del 23 marzo 2006, n. 134. In particolare la Corte ha stabilito che il coinvolgimento degli Enti Locali nella determinazione di dettaglio dei L.E.P. sia ammissibile, seppur nei limiti previsti dalla legislazione nazionale, in quanto non sussiste alcuna disciplina normativa "di base

La Corte Costituzionale, interpellata sulla questione di quale modello si dovesse adottare per la determinazione dei L.E.P., ha stabilito che debba essere rispettato un meno impegnativo principio di legalità formale, ammettendo la sufficienza di una procedura "a cannocchiale", previa verifica della costituzionalità dell'atto di adozione<sup>103</sup>.

Sotto il punto di vista pratico dell'adozione, è possibile osservare come i L.E.P. siano stati definiti da parte della dottrina "una scatola vuota" che i responsabili dell'indirizzo politico nazionale avrebbe potuto riempire scegliendo questo o quello, a loro discrezione<sup>104</sup>. Su tale questione si innesta la fondamentale problematica della definizione dell'essenzialità delle prestazioni, intorno a cui si sono definiti due diversi orientamenti. Il primo, minoritario in dottrina, che identifica l'essenzialità con l'idea di sufficienza delle prestazioni, tenendo in massimo conto la capacità finanziaria dell'ente erogatore dei servizi<sup>105</sup>. Il secondo orientamento, invece, associa l'essenzialità al principio di adeguatezza, insito nella prestazione stessa, e alla sua idoneità a conseguire e tutelare gli interessi pubblici, andando oltre il mero dato economico-patrimoniale<sup>106</sup>.

In realtà, visto l'infausto esito dei lavori della citata Commissione Bicamerale De Mita-Iotti e, successivamente, con la riforma del Titolo V della Costituzione e l'emanazione della Legge 2009/42, il concetto di essenzialità appariva e appare ancora estremamente controverso, come dimostra la possibilità di rinvenire, nei testi normativi, l'applicazione degli approcci poc'anzi menzionati.

---

*idonea a circoscrivere il potere normativo secondario*", con riferimento anche al potere normativo regionale.

<sup>103</sup>Cfr., *ivi*. Per un ulteriore approfondimento si v. BALBONI E.-RINALDI P.G., *Livelli essenziali, standard e leale collaborazione*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it), 2006.

<sup>104</sup>Così BALBONI E., *I livelli essenziali e i procedimenti per la loro determinazione*, in *Regioni*, 31, 6, 2003, Bologna, 1183 ss..

<sup>105</sup>In materia si v. BALBONI E., *op. cit.*, 1109.

<sup>106</sup>V. BALDUZZI R., *Un inusitato intreccio di competenze: livelli essenziali e non essenziali*, in VIOLINI L. (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di welfare*, 2011, Torino, 89 ss..

Tale poca chiarezza sul concetto di essenzialità si riverbera immancabilmente, ostacolandola, sulla concretizzazione dei Livelli Essenziali delle Prestazione e, conseguentemente, sull'attuazione del federalismo fiscale.