



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SU ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE E DEFINIZIONE DELLE INTESI AI SENSI
DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE

COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE



17 LUGLIO 2019



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**AUDIZIONE DELLA CORTE DEI CONTI SU ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE E DEFINIZIONE DELLE INTESI AI SENSI
DELL'ARTICOLO 116, TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE**

**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE**

17 LUGLIO 2019

INDICE

1. Considerazioni introduttive.....	1
2. Stato di attuazione delle norme sul federalismo fiscale e raccordi con l'impianto attuativo dell'art. 116 Cost.	3
3. I principi costituzionali rilevanti.	5
4. I profili finanziari	6
5. Gli effetti sulla programmazione statale.....	8
6. Conclusioni.....	9

ALLEGATI

Autonomia e sanità	12
Il nodo delle risorse finanziarie ad invarianza di spesa.....	17

1. Considerazioni introduttive

La Corte dei conti è stata chiamata dalla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ad esprimere il proprio avviso in merito ai procedimenti avviati dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto in tema di autonomia differenziata, ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione.

Trattasi di complesse tematiche di estremo rilievo istituzionale relativamente alle quali la Corte intende fornire, sotto i profili di propria competenza attinenti alla materia finanziaria ed alla contabilità pubblica, il richiesto contributo di riflessione al prezioso dibattito che si sta svolgendo presso detta Commissione.

Ciò premesso, occorre rimarcare come l'Istituto abbia sempre riservato grande attenzione ai processi che possono accrescere l'efficienza e l'efficacia delle gestioni, nonché potenziare il raccordo tra l'utilizzo delle risorse e le specifiche e, a volte, peculiari esigenze delle comunità locali. Tali processi possono, da un lato, consolidare il rapporto dei cittadini con le istituzioni e, dall'altro, attivare un controllo più efficace sulla gestione delle risorse.

E con questo spirito la Corte, che ha già avuto occasione di seguire la lunga definizione dei provvedimenti volti a dare attuazione alla legge 5 maggio 2009, n. 42 recante la "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione", si accinge ora a fornire il proprio apporto informativo e ausiliare nei confronti di questa Commissione.

Le bozze di intesa tra il Governo e le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, oggetto in definitiva della presente audizione, diffuse dal Dipartimento per gli Affari regionali lo scorso 25 febbraio, rappresentano in effetti l'unico riferimento al momento disponibile per valutare il processo di riconoscimento alle tre Regioni che ne hanno fatto richiesta, delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia previste dall'art. 116, comma 3, della Costituzione. Le stesse, però, forniscono un'informazione parziale considerato che, se è possibile trarne un elenco delle materie generali su cui saranno riconosciute a ciascuna Regione forme di autonomia rafforzata, non è dato, invece, di conoscere ancora i contenuti effettivi delle specifiche funzioni conferite.

Stando sempre alle bozze di intese pubblicate, il perimetro delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia dovrebbe riguardare le funzioni legislative incluse nei cataloghi di materie che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente ed un ulteriore limitato numero di materie (a. organizzazione della giustizia di pace; b. norme generali sull'istruzione; c. tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali) riservate dallo stesso art. 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Si preannuncia, quindi, un percorso volto al riconoscimento di un livello differenziato di autonomia alle Regioni che intendono assumere più ampi spazi di governo negli ambiti

che non siano di esclusiva competenza dello Stato. Tale processo si fonda sul principio di "sussidiarietà", nella prospettiva che l'ente più "vicino" alla popolazione, avendone la possibilità e la capacità, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze. L'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe pertanto essere riconosciuta alle Regioni che si dimostrino in grado di esercitarle con un grado di efficienza operativa superiore rispetto alla gestione accentrata. Questa prospettiva, muovendo dall'interesse dei cittadini a veder meglio soddisfatte le proprie esigenze e trovando presidio a livello costituzionale, appare condivisibile nelle linee generali.

Dall'esame dei testi disponibili emerge tuttavia che le questioni si presentano più complesse rispetto ad una mera elencazione di materie: le richieste delle Regioni sono finalizzate, infatti, ad estendere la potestà legislativa regionale sugli ambiti di competenza concorrente, sostanzialmente per rinegoziare nuovi "spazi" di intervento.

Per di più, talune materie, di competenza sia concorrente, sia esclusiva, definite come devolvibili, non sembrano così facilmente "spacchettabili", come ad es. "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario": in tal senso appare necessaria una riflessione attenta su questo profilo. Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si colloca, infatti, tra le materie della legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma terzo, Cost. Tale posizione comporta che la competenza del legislatore statale sia finalizzata alla definizione dei principi fondamentali riconducibili sostanzialmente all'equilibrio della finanza pubblica e al contenimento della spesa secondo il principio di unitarietà del sistema finanziario.

È necessario pertanto, esaminare come in concreto nel percorso che si sta delineando venga attuato il principio di sussidiarietà al fine di verificarne la compatibilità con altri preminenti principi costituzionali; resta inoltre da valutare quali possano essere gli impatti delle iniziative progettate sulla finanza pubblica e, quindi, verificare la loro effettiva sostenibilità.

In attesa di poter valutare i caratteri particolari delle materie oggetto delle richieste regionali, nel contributo odierno ci si sofferma innanzitutto su quegli aspetti del disegno proposto che, in diretto rapporto con i compiti affidati alla Corte in termini di monitoraggio e presidio degli equilibri dei conti, riguardano il complesso tema del coordinamento tra livelli di governo della finanza pubblica.

Le questioni che il regionalismo differenziato pone sul piano della gestione finanziaria sono numerose, ma – tenendo presente la compatibilità del processo con i diversi valori costituzionali in gioco – nel seguito se ne affronteranno tre che si ritengono di maggior rilievo: le modalità di raccordo del nuovo impianto attuativo dell'art. 116 Cost. con quello definito (ancorché non ancora completamente attuato) mediante la legge n. 42 del 2009 e il successivo d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68; l'incidenza che dalla differenziazione può derivare per l'azione di tutela dei conti pubblici; le condizioni che devono essere rispettate ove si voglia evitare l'emergere di aggravii di oneri in termini di strutture dedicate alle

nuove funzioni decentrate rispetto a quelle esistenti a livello centrale.

2. Stato di attuazione delle norme sul federalismo fiscale e raccordi con l'impianto attuativo dell'art. 116 Cost.

A partire dalla riforma costituzionale del 2001 è stato avviato un percorso per l'attribuzione di una maggiore autonomia agli enti decentrati, volto al superamento di modelli di finanziamento fondati sulla spesa storica mediante l'introduzione di criteri fondati sulla determinazione di costi standard e dei livelli essenziali di prestazioni, nonché con l'inserimento di meccanismi perequativi. Lo spostamento dell'asse della finanza pubblica verso gli enti di autonomia territoriale ha comportato l'esigenza di potenziare correlativamente gli strumenti necessari ad assicurare il coordinamento di finanza pubblica tra i diversi livelli di governo.

L'effettiva realizzazione di questi principi è stata affidata alla legge delega n. 42 del 2009 per l'attuazione del federalismo fiscale ed ai conseguenti decreti legislativi delegati.

La legge n. 42 del 2009 ha perseguito il fine principale di ridisegnare il sistema di finanziamento per gli enti decentrati secondo il principio di maggiore autonomia in modo da responsabilizzare gli amministratori nell'assicurare la corrispondenza tra oneri tributari imposti e quantità e qualità dei servizi ricevuti.

Questo processo si è sviluppato attraverso una serie di decreti delegati: in particolare, con riferimento alla finanza regionale, il d.lgs n. 68/2011 ha posto le basi per un modello di finanziamento che prevede la copertura integrale della differenza tra le entrate e le spese standardizzate per le funzioni fondamentali (sanità, assistenza e istruzione). I livelli essenziali delle prestazioni (LEP), cui corrispondono i fabbisogni standard necessari alla loro copertura, devono essere definiti dallo Stato e garantiti su tutto il territorio nazionale.

Tale sistema - nel quale è riconosciuta alle Regioni una più ampia possibilità di attuare politiche economiche e sociali, assicurando spazi di manovrabilità tramite i "tributi propri derivati" - ad oggi non ha trovato compiuta attuazione.

Si sottolinea a tal fine che la Costituzione ha rimesso alla competenza esclusiva dello Stato la "*determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale*", senonché i LEP, pur previsti dall'art. 13 del d.lgs. n. 68/2011, non sono stati ancora definiti, mentre solo per il finanziamento del servizio sanitario nazionale opera un sistema fondato sui livelli essenziali di assistenza (LEA), che, comunque, presenta ancora margini di criticità (v. all. 1).

Ad avviso della Corte appare prioritario che il procedimento di finanziamento delle Regioni trovi un suo adeguato assestamento con l'attuazione del complesso sistema di finanziamento e perequazione delle Regioni a statuto ordinario (RSO) nelle materie diverse dalla sanità (assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale), nonché con il consolidamento della perequazione (compresa quella infrastrutturale). Ma, soprattutto, appare necessaria la definizione degli schemi di perequazione regionale, distinti tra spese

LEP (fondate sui fabbisogni *standard*) e spese non LEP (basate sulla capacità fiscale), in quanto condizione propedeutica per la completa ed effettiva realizzazione del federalismo fiscale.

L'attuazione del d.lgs. n. 68/2011, pur se definita dal Sottosegretario alla Presidenza in occasione di precedente audizione come "*un passaggio fondamentale per la ristrutturazione istituzionale del nostro Paese*" (oltre ad essere uno specifico punto del programma di governo), tuttavia è stata più volte differita, da ultimo al 2020. È stato, inoltre, ricordato che la legge di bilancio 2019 ha introdotto nuove forme di premialità, da recepire nel Patto della salute 2019-2021, che consentono di raggiungere obiettivi di sistema attraverso la revisione delle modalità di compartecipazione alla spesa sanitaria.

In questo quadro, che, come si è osservato, attende ancora di essere definito, si inserisce il tema dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. che consente a determinate condizioni il conferimento di ulteriori materie alla competenza delle Regioni, introducendo un modello di federalismo c.d. "a geometria variabile".

Il sistema delle intese Stato Regioni, in linea generale, è una manifestazione del principio di leale collaborazione più volte evocato dalla Corte costituzionale e, di recente, ha avuto sviluppo con riferimento ai rapporti finanziari tra lo Stato e le autonomie speciali che, infatti, sono stati regolati attraverso specifici accordi. Queste intese, tuttavia, non rappresentano *ex se* una fonte di produzione normativa, ma devono poi trovare attuazione con l'emanazione di norme affidate agli strumenti ordinamentali adeguati allo scopo.

Nel delineare le modalità di finanziamento del regionalismo differenziato, pertanto, appare indispensabile un raccordo con quanto previsto dalla legge n. 42/2009 istitutiva del federalismo fiscale e dal d.lgs. n. 68/2011 che definisce il funzionamento in tema di federalismo regionale, ancorché le relative disposizioni non siano richiamate tra le premesse delle intese formalizzate il 25 febbraio 2019. Lo stesso articolo 116, comma 3, nel prevedere che le forme di autonomia rafforzata debbano essere coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione, come osservato già da altri soggetti già sentiti da questa Commissione, non sembra consentire una diversa modalità di finanziamento delle materie aggiuntive né la loro sottrazione al meccanismo di perequazione interregionale previsto dalla legge nazionale.

L'offerta di una soluzione compiuta al sistema di finanziamento regionale, oltre a rappresentare una condizione indispensabile per la gestione della finanza pubblica complessiva, consentirebbe inoltre di superare i timori, da più parti espressi, circa il mantenimento di una adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale e l'introduzione, al contempo, di elementi di stimolo all'efficienza delle gestioni e, per le funzioni non ricadenti nell'ambito di tutela costituzionale, di adeguati spazi di differenziazione attenta alle esigenze locali.

3. I principi costituzionali rilevanti.

L'art. 5 della Costituzione presidia il riconoscimento e la promozione delle autonomie territoriali, ruolo riconosciuto nel titolo V della Costituzione, che deve essere valutato nel più ampio contesto costituzionale e considerando che il governo complessivo dei conti dello Stato italiano è un tema di evidente rilevanza, anche perché coinvolge il rispetto dei patti assunti in sede comunitaria.

Il riconoscimento di ulteriori livelli di autonomia alle regioni che dimostrino di poterle gestire in modo efficiente deve avvenire nel rispetto della cornice dei principi costituzionali che riguardano il processo autonomistico ed a condizione di preservare gli equilibri e la sostenibilità della finanza pubblica, come declinati negli artt. 81, 97, 119 Cost. nella riformulazione della legge costituzionale n. 1 del 2012.

Altro principio fondamentale da tenere presente è quello del coordinamento della finanza pubblica, innanzi richiamato allo scopo di evidenziare la difficoltà di ipotizzarne la devoluzione alla competenza legislativa regionale. La locuzione, coniata dalla normativa di attuazione del disegno di decentramento istituzionale, nel regolare i rapporti tra governo centrale e autonomie territoriali (art. 11 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616), è stata valorizzata dalle riforme successive. Con riferimento al Titolo V, la Corte costituzionale, con sentenza n. 274/2003, ha osservato che la novella costituzionale, pur introducendo la pari dignità "orizzontale" tra le componenti territoriali della Repubblica, non comporta una totale equiparazione dello Stato agli altri organismi, in quanto lo stesso continua ad essere investito di peculiari funzioni non altrimenti esercitabili. Ed invero, mentre in nome del coordinamento della finanza pubblica sono stati rafforzati i controlli della Corte dei conti sugli enti territoriali (cfr. l'art.1, comma 1, d.l. n. 174 del 2012), la Consulta ha, altresì, osservato che tale principio può trovare concreta attuazione solo in presenza di una disciplina contabile unitaria (sentenze nn. 70/2012 e 40/2014). Peraltro, il tema dell'armonizzazione dei bilanci pubblici costituisce diretta attuazione del federalismo fiscale (trattandosi della codificazione di una "lingua" comune tra i bilanci dei diversi livelli di governo territoriale al fine di assicurare reale conoscibilità della situazione economico finanziaria e assicurare l'efficace utilizzo degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica, come riconosciuto dalla sentenza della Corte cost. n. 80/2017).

Di conseguenza le istanze regionali devono risultare coerenti con i principi costituzionali che si riferiscono alle materie oggetto delle bozze di intesa, principi che, come riferito, vanno dal coordinamento della finanza pubblica all'equilibrio di bilancio, al riparto di competenze.

Il disposto costituzionale inderogabile non consente che possano essere oggetto di attribuzione talune materie riservate allo Stato. In particolare, non può essere scalfito, l'articolo 117, secondo comma, lettera e), che attribuisce a quest'ultimo la competenza legislativa esclusiva in materia di sistema tributario e contabile dello Stato, nonché di perequazione delle risorse finanziarie.

Imprescindibile, poi, è il richiamo al principio di uguaglianza di cui all'art. 3 della Costituzione, il cui effettivo rispetto comporta che, almeno per le prestazioni essenziali, ai cittadini siano garantite su tutto il territorio nazionale pari condizioni in termini di accesso, qualità e costi. Va segnalato che l'esperienza mostra come proprio in riferimento al più rilevante servizio, quello relativo alla salute, pur essendo stati posti in essere efficaci strumenti di monitoraggio, ancora permangano differenziazioni territoriali.

Da ultimo, ma di basilare importanza, il tema delle conseguenze del trasferimento delle ulteriori competenze sulle funzioni dello Stato. Nella prospettiva dell'unità ed indivisibilità della Repubblica e alla luce dei criteri individuati dalla Corte costituzionale con la richiamata sentenza n. 274 del 2003 appare dubbio che si possa trattare di un completo azzeramento delle competenze e che non residui in capo allo Stato un margine di intervento, sia pure nel rispetto del principio di leale collaborazione; infatti, non dovrebbe venir meno un momento di coordinamento e di sintesi degli interessi generali dell'intero Paese.

La bozza di intesa relativa alla Regione Emilia-Romagna prevede, a differenza delle altre Regioni richiedenti, anche il riconoscimento di una *“competenza complementare in ordine all'organizzazione ed all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto della presente intesa”* (art. 2, comma 2). Di particolare rilievo il disposto del comma successivo: *«L'esercizio delle competenze attribuite nelle materie indicate ai commi 1 e 2 è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, nonché dei principi fondamentali espressamente richiamati nelle disposizioni contenute nel Titolo II della presente intesa»*. Si tratta di una disposizione che dovrebbe essere messa a fattor comune, in quanto denota l'esigenza del rispetto dei principi fondanti della Costituzione.

4. I profili finanziari

Gli schemi di intesa resi pubblici il 25 febbraio 2019 si limitano ad indicare un quadro generale di riferimento, mentre manca una definizione degli effetti in termini di risorse finanziarie, e la conseguente valutazione della possibilità di ricadute sulla destinazione del personale e sulle risorse strumentali.

In particolare, si prevede che il finanziamento delle funzioni trasferite, fermo restando il principio di invarianza della spesa (comma 2), sarà determinato dalla Commissione paritetica Stato-Regione in base ai criteri specificati nell'art. 5 di ciascuna bozza di intesa.

In sede di prima applicazione sarà considerata la spesa storica dello Stato nel territorio regionale (art. 5, comma 1, lett. a), mentre, a regime, il criterio guida sarà costituito dai fabbisogni *standard*, che dovranno essere determinati, per ciascuna materia, da un Comitato nazionale Stato-Regioni entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi

(comma 1, lett. b). Come norma di chiusura, nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni *standard*, decorsi tre anni dall'intesa, il finanziamento sarà fissato a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite (comma 1, lett. b, secondo periodo).

È appena il caso di osservare che, al verificarsi dell'ultima ipotesi (spesa media *pro capite* in assenza della determinazione dei fabbisogni *standard*), le risorse finanziarie che lo Stato dovrebbe trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata potrebbero risultare superiori a quelle attualmente spese in quei territori (v. all. 2).

Va poi valutato il rischio che dall'operazione si producano extra costi a parità del livello di servizio erogato, mentre risulta difficile valutare, in assenza della definizione dei livelli delle prestazioni, se a fronte di un efficientamento nel trasferimento della funzione si possano generare miglioramenti dei livelli dei servizi erogati.

Non di minor rilievo è, infine, il tema di una corretta quantificazione delle risorse da attribuire alle Regioni richiedenti per le competenze aggiuntive in termini di spesa storica nel territorio regionale. Le fonti disponibili presentano limiti consistenti: la regionalizzazione della spesa statale condotta dalla Ragioneria generale dello Stato attraverso i pagamenti non presenta un dettaglio adeguato. Come verificato di recente dalla Corte nel corso delle analisi per la predisposizione del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica 2018, complesso appare anche il riferimento a capitoli di bilancio e piani gestionali fino ai singoli mandati di pagamento. In molti casi, a livello di piano gestionale, non vi è omogeneità della spesa; inoltre, vi sono spese gestite dai funzionari delegati e permangono, ove si faccia riferimento ai singoli pagamenti (proprio per meglio mirare la quantificazione) difficoltà di individuare l'entità effettiva della spesa annuale.

Le difficoltà incontrate nell'attuare gli accordi con le Autonomie speciali dovrebbero inoltre indurre a ritenere che una generalizzazione, anche se su scala minore, del modello di finanziamento attualmente adottato per le Regioni a statuto speciale non appare sostenibile per la finanza pubblica, tenuto conto dell'elevato debito pubblico, degli obiettivi nazionali di riequilibrio e delle inevitabili esigenze di consolidamento.

Sempre sul fronte degli equilibri e della sostenibilità della finanza pubblica, una particolare riflessione richiede il fatto che, nelle bozze d'intesa, manchino riferimenti alla solidità delle finanze e alle capacità amministrative delle Regioni richiedenti, quali criteri di accesso ad ulteriori forme di differenziazione. Sotto questo profilo manca il supporto di una legge quadro e ciò potrebbe rendere difficile limitare ulteriori richieste anche di realtà territoriali in squilibrio economico-finanziario o che presentino difficoltà di gestione nelle funzioni già attribuite. Un generale ampliamento dei soggetti ammessi a forme di autonomia rafforzata non presidiato da tali criteri, rischia in definitiva di incidere negativamente sulla qualità delle prestazioni rese a livello territoriale e di accrescere gli squilibri esistenti.

Non possono, infine, essere trascurate nelle attuali condizioni della finanza pubblica le difficoltà (e gli oneri) che possono derivare dalla riorganizzazione necessaria per il passaggio alle Regioni richiedenti di materie oggi gestite a livello centrale e dalla determinazione delle somme impegnate per tali finalità nel bilancio dello Stato.

Al di là della formula di stile dell'invarianza della spesa, è di tutta evidenza che si tratta di una ristrutturazione organizzativa ad ampio raggio che, per avere il successo sperato, comporterà una reingegnerizzazione amministrativa di non poco momento. Ciò richiede un notevole impegno anche sul versante della spesa, pur se non di immediata percezione sotto il profilo finanziario, che dovrebbe essere oggetto di una preventiva analisi costi-benefici.

In ogni caso è necessario che sia previsto un adeguato sistema di monitoraggio/rendicontazione che garantisca in modo oggettivo la trasparenza delle attività svolte e dei risultati conseguiti. Uno strumento di verifica di cui si è constatata l'efficacia è quello previsto dal Patto per la Salute (v. all. 2).

5. Gli effetti sulla programmazione statale

Va in ogni caso considerato che l'ordinamento regionale è incardinato in un sistema sostanzialmente accentrato il quale non prevede in questa fase, legata al primo avvio del "federalismo differenziato", un ridisegno delle strutture amministrative centrali che tenga conto degli eventuali cambiamenti causati dal trasferimento di funzioni in atto dalle stesse esercitate. L'attribuzione di ulteriori spazi di autonomia solo ad alcune Regioni finirebbe, infatti, per generare relazioni a loro volta "differenziate", tra Regioni e singoli ministeri e solo su specifici settori di intervento. È evidente che questo rende necessaria l'istituzione di nuove forme e modalità di coordinamento anche per le strutture statali che, senza la ridefinizione di una adeguata cornice, "perderebbero", pertanto, funzioni, spazi di azione e risorse finanziarie in modo asimmetrico e disfunzionale. Potrebbe essere l'intero sistema di relazioni centro-periferia, già fortemente caratterizzato da sovrapposizioni e grandi differenze, ad andare incontro a significative criticità, nel momento in cui alle Regioni a statuto speciale si aggiungeranno nuove forme di autonomia differenziata senza un chiaro disegno strategico.

Il dibattito in corso potrebbe trovare un importante elemento di bilanciamento tra le richieste di maggiori spazi di autonomia da parte di altre Regioni (oltre a Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna), se fosse proiettato in un disegno più ampio di riforma del funzionamento del sistema amministrativo nel suo complesso. Il quadro dei compiti, delle funzioni e degli strumenti affidati ai ministeri è stato, del resto, interessato, negli ultimi anni, da cambiamenti, che hanno inciso anche sui profili del coordinamento della finanza pubblica. L'esigenza di contenimento della spesa, le relazioni con l'Europa e i rapporti con le autonomie territoriali, hanno riorientato il loro ruolo verso più qualificate funzioni di coordinamento, di regolazione e di controllo di attività svolte al di fuori delle loro strutture.

L'introduzione di nuovi strumenti di programmazione esercitati dai ministeri ha investito, soprattutto, quei settori delle politiche pubbliche in cui i processi di decentramento amministrativo sono stati più incisivi, come nell'ambito delle politiche dell'istruzione universitaria, della sanità, dello sviluppo economico, dei trasporti. Ed è stato proprio in queste aree che si è avvertita l'esigenza di governare le attività (e quindi anche la spesa pubblica) attraverso una più robusta regia centralizzata che si traduce nella predisposizione di documenti di programmazione, di linee-guida, di procedure e metodologie generali. L'esigenza di costruire un sistema di responsabilizzazione della spesa ha portato alla messa a punto di strumenti di conoscenza appropriati ai vari settori di intervento, all'adozione di *standard* specifici per ogni ambito, a metodi di misurazione dei risultati, nonché alla previsione di misure correttive per affrontare eventuali distorsioni del sistema.

L'apparato centrale dello Stato, avendo già visto, in passato, modificare in modo significativo il proprio assetto, diversificando i propri contenuti funzionali e individuando innovativi spazi e competenze per rispondere a nuove attività di pianificazione, controllo e vigilanza, potrebbe in effetti rispondere alle sollecitazioni del federalismo differenziato disegnando più moderni profili di coordinamento.

6. Conclusioni

L'art. 116 Cost. consente l'assegnazione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con legge dello Stato sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119.

Si preannuncia, quindi, un percorso volto al riconoscimento di un livello di autonomia differenziato alle Regioni che intendono assumere più ampi spazi di governo negli ambiti che non siano di esclusiva di competenza dello Stato. Tale processo si fonda sul principio di "sussidiarietà", nella prospettiva che l'ente più "vicino" alla popolazione, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze. L'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe pertanto essere riconosciuta alle Regioni in quanto si dimostrino in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale grado di efficienza operativa dello Stato.

A valle delle intese in corso dovranno essere emanate leggi di approvazione dell'intesa e potrà prendere avvio il complesso processo per rendere operativo l'ampio disegno di autonomia differenziata. La concreta definizione dovrebbe avvenire con i decreti del Presidente del Consiglio dei ministri secondo il modello di federalismo amministrativo a Costituzione invariata introdotto dalla legge delega n. 59 del 1997.

Un tema che in questa fase risulta rilevante è quello della effettiva capacità della contabilità degli enti decentrati di rappresentare in modo chiaro e trasparenti gli esiti della gestione, in quanto ciò è funzionale ad una lettura del funzionamento complessivo del sistema che ha potenziato l'autonomia finanziaria e la responsabilità fiscale di Regioni ed Enti Locali. La recente riforma della contabilità ha reso più attendibili le scritture di

bilancio degli enti con l'introduzione del modello di contabilità finanziaria potenziata e di meccanismi rilevanti quali il Fondo pluriennale vincolato e quello dei crediti di dubbia esigibilità, la contabilità economico-patrimoniale e il bilancio consolidato.

Nel ridefinire l'assetto della finanza decentrata, restano fermi gli obiettivi di fondo che le decisioni circa l'offerta pubblica di servizi vengano assunte sul territorio, che gli amministratori locali siano responsabili nei confronti dei cittadini elettori, che siano adottati strumenti idonei a rendere evidenti gli effetti delle scelte degli amministratori al corpo elettorale.

La possibilità di aumentare il novero delle funzioni affidate al livello di governo locale può andare in questa direzione se svolta nella cornice di principi che presiedono allo svolgimento del processo autonomistico; tuttavia è anche da considerare che nelle Regioni le basi di funzionamento di tale modello attendono di essere poste, mancando ancora la definizione dei costi e fabbisogni *standard* e che, in assenza di tale quadro di riferimento, è difficile presidiare un percorso che incide sulla complessiva funzionalità del sistema.

Su questi profili, la Corte ha fornito il richiesto contributo di riflessione. Si sottolinea come i profondi e complessi cambiamenti ordinamentali che saranno indotti dall'attuazione del c.d. regionalismo differenziato, non troveranno impreparata la Corte che, con le proprie analisi, i propri referti, i propri atti di controllo, su tale terreno è chiamata ad offrire un essenziale contributo per monitorare l'effettiva realizzabilità e sostenibilità del nuovo disegno ordinamentale ancora *in fieri*. L'Istituto, infatti, quale organo di rilevanza costituzionale è garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario dell'intero settore pubblico, equidistante e neutrale rispetto ai vari livelli di governo della Repubblica.

Su molti aspetti, pertanto, un organo radicato a rete nel territorio, qual è la Corte dei conti attraverso le Sezioni regionali di controllo, potrà invero intervenire per consentire una valutazione organica degli andamenti ed un attento monitoraggio dei costi e delle prestazioni rese ai cittadini nelle diverse realtà territoriali, profili sui quali la Sezione delle autonomie, comunque, si riserva di riferire al Parlamento a processo avviato.

ALLEGATI

All. 1)

Autonomia e sanità

Il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano utilizzati e dei risultati conseguiti. Secondo la Corte costituzionale la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali (cfr. sent. n. 39/2014) al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio. Ne consegue come la richiesta di autonomia differenziata postuli quale corollario l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio e di rendicontazione.

Alcuni utili spunti di riflessione possono essere tratti dalle analisi svolte in varie occasioni dalla Corte in tema di servizi sanitari regionali (da ultimo, cfr. il recente Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali - es. 2017, approvato con deliberazione della Sez. Aut. n. 13/2019), atteso che la tutela della salute è una delle materie oggetto delle intese in discorso ed è, anzi, quella che impiega la maggior parte delle risorse regionali (circa l'80% della spesa pubblica nelle RSO; circa il 50% per le RSS in considerazione delle maggiori funzioni a queste ultime attribuite e, dunque, della minore incidenza della spesa sanitaria su quella complessiva).

A tale riguardo, con riferimento alle autonomie speciali - che costituiscono un modello raffrontabile con quello in divenire delle Regioni ad autonomia differenziata - si sono rilevati profili di criticità correlati alle modalità di monitoraggio e di chiarezza dei risultati contabili.

Nell'“Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali” del 23 marzo 2017 davanti alla Commissione Parlamentare per le questioni regionali, la Corte, infatti, aveva osservato che *«La separatezza degli ordinamenti finanziari speciali - rimarcata dalle cosiddette clausole di salvaguardia e dalle norme di attuazione statutaria, che escludono la diretta applicabilità degli interventi statali, condizionandola alla mediazione di specifici accordi - va conciliata con l'esigenza di garantire l'unità della finanza pubblica attraverso una partecipazione diretta di detti enti al coordinamento dinamico mediante moduli pattizi. In tal modo il coordinamento finanziario si connota di aspetti “negoziali”: sia quando la Regione speciale tratta con lo Stato il concorso della propria autonomia differenziata agli obiettivi di stabilità e convergenza, sia quando la stessa Regione si incarica del diretto coordinamento, a tali medesimi fini, della finanza degli Enti locali.*

In tale ambito, la Corte costituzionale ha chiarito i termini della composizione tra la dimensione della garanzia dell'autonomia territoriale e la dimensione della garanzia dell'unitarietà dell'ordinamento statale. In proposito giova ricordare che ormai, per il combinato disposto degli artt. 117, primo comma, e 97 Cost. (come modificati dalla citata legge cost. n. 1/2012), emerge un interesse-valore costituzionale che si identifica nella tutela dell'unità economica della Repubblica, che, secondo la stessa Corte costituzionale (sent. n. 39/2014), giustifica tanto un governo unitario

della finanza pubblica quanto i controlli esterni sugli enti territoriali diretti ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Invero, la Corte, in varie recenti pronunce (sentenze n. 188/2014; n. 88/2014; n. 39/2014; n. 60/2013), ha valorizzato la funzione statale di coordinamento finanziario, intesa come espressiva di una dimensione di Stato ordinamento inglobante le autonomie anziché quale volontà dello Stato persona, ad esse contrapposto».

Un rilevante profilo di criticità emerso nella stessa sede è stato il tema della determinazione del fabbisogno sanitario nazionale e del relativo riparto tra le Regioni (peraltro già evidenziato in precedenti occasioni¹).

Le Regioni a statuto speciale e le Province autonome, infatti, a differenza di quelle a statuto ordinario, provvedono direttamente al finanziamento dell'assistenza sanitaria sul loro territorio senza alcun onere a carico del bilancio dello Stato².

È opportuno riportare quanto riferito in proposito alla Commissione parlamentare nell'audizione del 23 marzo 2017 cit.:« (...) Ma se l'asse portante del sistema finanziario delle Autonomie speciali è rinvenibile nella devoluzione di quote del gettito di tributi erariali riscossi nei territori di rispettiva competenza e, dunque, nella correlazione del bilancio regionale alla dinamica dell'economia locale³, la partecipazione delle Autonomie speciali in sede di riparto del FSN di fatto sembra essere da queste percepita solo come "figurativa", potendo esse provvedere alle necessità del proprio sistema sanitario indipendentemente dalla ripartizione avvenuta in sede di Conferenza Stato-Regioni. La questione appare inscindibilmente legata alla valenza che s'intende attribuire alle risorse assegnate agli enti territoriali all'esito della procedura di ripartizione del finanziamento del settore sanitario pubblico (...)».

Laddove il monitoraggio esterno si riveli meno incisivo, dunque, a fronte di maggiori spese si verifica che non ci sia chiarezza sulla ragione delle stesse (è il caso di Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trento e Bolzano, v. meglio infra), oppure che si vengano ad accumulare significativi disavanzi (è il caso della Regione Sardegna⁴).

Per contro, nelle Regioni sottoposte a monitoraggio ("leggero" o più stringente per gli enti in piano di rientro dal deficit) si è riscontrato un netto miglioramento dei risultati di gestione. In particolare, facendo riferimento alle sole risorse ritenute congrue dallo Stato

¹ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni approvata con delibera n.7/SEZAUT/2016/FRG e Audizione Corte dei Conti, Sez. autonomie, del 27 novembre 2014 davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale su "Armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali e sistema contabile delle Regioni".

² Con la particolarità della Regione siciliana che concorre con lo Stato al finanziamento del fondo sanitario con una compartecipazione a carico del bilancio regionale fissata dal 2009 nella misura del 49,11% del suo fabbisogno sanitario dalla l. n. 296/2006, art. 1, co. 830.

³ Cfr. Relazione sulla gestione finanziaria degli enti territoriali approvata con delibera n.29/SEZAUT/2014/FRG, pag. 562.

⁴ A tale riguardo, va evidenziato come il risultato di esercizio 2017 della gestione sanitaria della Regione Sardegna quantificato con l. r. n.40/2018 in -680,71 mln, evidenzia l'accumularsi, incontrollato negli anni, di disavanzi quali ammortamenti non sterilizzati effettuati ante 2012 dalle aziende sanitarie locali (-265,920 milioni di euro); perdite del sistema sanitario annualità 2016 (-297,625 milioni di euro); perdite del sistema sanitario annualità 2017 (-117,167 milioni di euro).

per l'erogazione dei LEA in condizioni di efficienza ed appropriatezza, così come definite con l'Intesa Stato-Regioni, si è osservato che tra il 2006 ed il 2017 il deficit si sia ridotto nelle Regioni sottoposte a monitoraggio (da -1 mld ca. a -82 mln) ed ancor più in quelle sottoposte a piano di rientro (da oltre -4 mld a -223 mln), mentre nelle Regioni a statuto speciale e nelle due Province autonome è stata rilevata una diversa tendenza (da -600 mln ca. a -1,2 mld, compreso il disavanzo regionale della Sardegna e con l'esclusione della Regione siciliana, in piano di rientro).

All'analisi suesposta conseguono diverse considerazioni.

Una prima riguarda l'efficacia degli interventi di contenimento della spesa. Ed invero, laddove *«lo Stato non ha strumenti d'intervento diretto sulla dinamica di spesa ... le politiche di contenimento sono (state) meno efficaci⁵»*: le Regioni a statuto ordinario, infatti, sono soggette a monitoraggio annuale ovvero, qualora in disavanzo, a più verifiche tecniche in corso d'esercizio relativamente al piano di rientro sottoscritto. Durante le riunioni tenutesi tra luglio e dicembre 2018 tra Autonomie speciali (esclusa la Regione Siciliana) e Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali, invece, quest'ultimo ha fatto presente di aver convocato le suddette Autonomie anche per l'esame dei conti del IV trimestre 2017, ricevendo la seguente comunicazione congiunta: *«pur confermando la disponibilità a collaborare con il Ministero per tutte le informazioni richieste in materia di spesa sanitaria, si segnala che si ritiene sufficiente che ciò avvenga sui dati annuali consolidati, dato che, non partecipando al riparto del FSN, non pare utile partecipare a verifiche infra-annuali sui CE trimestrali»*.

Attualmente, dunque, i diversi sistemi sanitari regionali esistenti sono comparabili tra loro solo con estrema difficoltà, soprattutto avendo riguardo ai servizi resi ed al costo degli stessi, restando ancora non chiaro *«quanto della differenza di risultato tra il fabbisogno teorico e la spesa effettiva dipenda dall'erogazione di maggiori servizi e quanto, eventualmente, sia, invece, da ricondurre ad un maggior costo dei LEA»⁶*, a causa della mancanza di idonei strumenti di misurazione allo scopo.

Considerando le novità introdotte dal d.lgs. n. 68/2011 a decorrere dall'anno 2013 in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard per le Regioni a statuto ordinario nel settore sanitario, *«sarebbe certamente auspicabile che almeno il fabbisogno per l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA) in condizioni di efficienza ed appropriatezza, presentasse regole procedurali univoche sul territorio nazionale e tempestivamente recepite da*

⁵ MEF - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ne "Il monitoraggio della spesa sanitaria", rapporto n. 4-2017 (pp. 52-53) a proposito delle Autonomie speciali [*"lo Stato non ha strumenti d'intervento diretto sulla dinamica di spesa e, pertanto, le politiche di contenimento sono state meno efficaci"*].

⁶ Cfr. Audizione Corte dei conti, Sez. autonomie, presso la Commissione Parlamentare per le questioni regionali sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, del 23 aprile 2015.

tutti gli enti territoriali, così da permettere una più agevole valutazione dei costi della sanità nei diversi contesti territoriali»⁷.

Un secondo aspetto della questione riguarda l'armonizzazione contabile, materia di competenza esclusiva statale *«che non può subire deroghe territoriali, neppure all'interno delle autonomie speciali costituzionalmente garantite, in quanto strumentale a garantire che lo Stato stesso, attraverso informazioni rese in maniera uniforme, possa garantire il coordinamento della finanza pubblica e gli equilibri del bilancio (Corte Costituzionale, sentenza n. 80/2017)»⁸.* Nello stesso contesto è stato, inoltre, affermato che *«l'applicazione del Titolo II del decreto legislativo n. 118/2011 richiede che sia data separata evidenza nel bilancio regionale dell'anno delle risorse conferite al proprio Servizio sanitario provinciale a titolo di finanziamento indistinto, vincolato, mobilità extraregionale e delle ulteriori risorse che la Regione ha eventualmente inteso conferire al proprio Servizio sanitario per finanziare i maggiori costi indotti dai LEA ovvero per finanziare anche prestazioni aggiuntive rispetto ai LEA».*

La richiesta di individuare le diverse fonti di finanziamento del servizio sanitario regionale/provinciale (finanziamento obbligatorio LEA; finanziamento aggiuntivo LEA e finanziamento per extra LEA) risulta ancora disattesa dalle Autonomie speciali.

Ultima considerazione, ma non per rilevanza, riguarda la qualità e le condizioni di erogazione delle prestazioni sanitarie sul territorio nazionale.

Come si è avuto modo di osservare nel Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali per l'esercizio 2016 (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 3/SEZAUT/2018/FRG), *«in virtù delle diverse normative regionali⁹, sul territorio nazionale non vengono erogate le medesime prestazioni sanitarie né agli stessi costi: l'accesso ai servizi sanitari, dunque, non avviene attualmente in condizioni di eguaglianza tra tutti i cittadini. E ciò è tanto più grave se si considera la recente pronuncia della Corte costituzionale (cfr. sentenza n. 169/2017) secondo la quale è necessaria una delimitazione finanziaria dei LEA, definiti "spese incompressibili e necessarie", rispetto alle altre spese sanitarie: la reale copertura finanziaria dei servizi, data la natura delle situazioni da tutelare, deve riguardare non solo la quantità ma anche la qualità e la tempistica delle prestazioni costituzionalmente necessarie».*

Inoltre, a prescindere dal profilo economico-finanziario, si rileva che le valutazioni delle performance dei sistemi sanitari regionali operate dal Ministero della salute nel "Monitoraggio dei LEA attraverso la cd. Griglia LEA - Metodologia e Risultati dell'anno

⁷ Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali del 23 marzo 2017 cit.

⁸ Cfr. riunioni intercorse durante i mesi di luglio e dicembre 2018 tra Tavolo tecnico e Regione Valle d'Aosta, Regione Friuli-Venezia Giulia, P.A. Trento e P.A. Bolzano per l'esercizio 2017.

⁹ Ci si riferisce in particolare, per le Regioni in piano di rientro, alle maggiorazioni automatiche delle aliquote IRAP e addizionale IRPEF (cfr. art.1, co. 174, l. n. 311/2004); per le Autonomie speciali alle modalità di finanziamento dell'assistenza sanitaria sul loro territorio.

2017”¹⁰, conducono a ritenere che non sempre al processo di risanamento finanziario si accompagni una sufficiente erogazione dei livelli essenziali di assistenza¹¹.

Nel richiamato Referto approvato con deliberazione della Sez.Aut. n. 13/2019, è stato ricordato che Valle d’Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Trento e Bolzano, per le modalità di finanziamento dell’assistenza sanitaria sui loro territori¹², sono tuttora escluse dalla Verifica Adempimenti affidata dall’Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 al Comitato permanente per la verifica dell’erogazione dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di appropriatezza ed efficacia nell’utilizzo delle risorse. E ciò avviene nonostante l’auspicio che il processo di uniformità relativo all’erogazione del bene salute trovi al più presto il suo compimento secondo le previsioni costituzionali in materia di eguaglianza e tutela di cui agli artt. 3 e 32 Cost.

¹⁰ Pubblicazione del febbraio 2019.

¹¹ Ciò è particolarmente visibile nel caso della Regione Campania che, a fronte di un evidente risanamento finanziario (+7,58 milioni nel 2013; +127,78 milioni nel 2014; +49,82 milioni nel 2015; +30,78 milioni nel 2016; +7,88 milioni nel 2017), relativamente alla qualità dei servizi sanitari regionali registra nel 2017 un punteggio complessivo della griglia LEA pari a 153, collocandosi in tal modo ancora al di fuori dall’intervallo di adempienza.

¹² Che, come già riferito, avviene senza alcun onere a carico del bilancio dello Stato.

All. 2)

Il nodo delle risorse finanziarie ad invarianza di spesa.

1. Secondo le bozze di intesa definite 25 febbraio 2019 tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri e le tre Regioni che hanno chiesto forme di autonomia differenziata, il finanziamento delle funzioni trasferite sarà determinato dalla Commissione paritetica Stato-Regione in base ai seguenti criteri:

- a) in prima applicazione, a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale (art. 5, comma 1, lettera a);
- b) a regime, sulla base di fabbisogni standard determinati entro un anno dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, per ciascuna materia, da un Comitato nazionale Stato-Regioni (art. 5, comma 1, lettera b); da notare che il finanziamento, una volta quantificato, è soggetto a verifica di congruità sulla base di compartecipazioni e/o aliquote riservate su tributi erariali riferiti al territorio regionale (art. 5, comma 6);
- c) nel caso di mancata determinazione dei fabbisogni *standard*, dopo il triennio, il finanziamento è fissato a un livello non inferiore alla media *pro capite* nazionale della spesa statale corrispondente alle funzioni attribuite (art. 5, comma 1, lett. b).

Le modalità di finanziamento delle funzioni trasferite, con particolare riferimento ai commi 3, 4 e 6 dell'art. 5 delle intese, potrebbero essere suscettibili di avere impatto sulla attuale ripartizione territoriale delle risorse pubbliche, modificandola a favore delle Regioni con economie più dinamiche e quindi con basi imponibili più ricche.

2. Con riferimento alle "compartecipazioni al gettito maturato nel territorio regionale" (art. 5, commi 3, 4 e 6, dell'intesa), l'art. 5, comma 4, sostanzialmente afferma che l'eventuale extragettito rispetto alla spesa storica statale iniziale o, successivamente, alla determinazione dei fabbisogni standard, rimanga nelle disponibilità della regione, ma, qualora il gettito fosse inferiore alle risorse predeterminate, il comma 6 del medesimo articolo prevede un meccanismo biennale di revisione delle aliquote che, di fatto, compensa le minori entrate.

In altri termini, la regione è autorizzata a trattenere le eventuali risorse aggiuntive riscosse nel proprio territorio, sulla base delle aliquote e/o compartecipazioni riferibili alle funzioni trasferite, ma si prevede una revisione periodica delle stesse qualora il gettito sia inferiore alle attese.

Questo meccanismo, vista la clausola di invarianza della spesa pubblica (art 5, comma 2, delle intese), potrebbe accentuare le differenze nel riparto territoriale delle disponibilità finanziarie per la fornitura di servizi pubblici, contraddicendo la funzione perequativa delle risorse erariali trasferite dallo Stato verso i territori economicamente meno performanti.

3. Nel caso si verifichi l'ipotesi di "mancata determinazione dei fabbisogni standard", ai sensi art. 5, comma 1 lettera b), dell'intesa, le risorse finanziarie che lo Stato dovrebbe trasferire alle Regioni ad autonomia differenziata, ad esempio per le funzioni relative

alla tutela della salute o alla pubblica istruzione, sarebbero superiori a quelle attualmente spese in quei territori (cfr. tabelle A e B).

Vigente la clausola finanziaria, prevista nelle bozze oggetto di trattativa, che prevede che il trasferimento delle funzioni avvenga “a saldi invariati e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica”, ciò potrebbe comportare una riduzione delle risorse fiscali disponibili per le altre Regioni. Questa situazione appare evidente esaminando i dati della spesa statale regionalizzata riportati, a titolo di esempio, nelle tabelle e nei grafici che seguono¹³.

3.1 Così, nel 2016 (tab. A) la spesa media nazionale per la missione n. 20 del bilancio dello Stato (“Tutela della salute”) - pari, in valore assoluto complessivo, a circa 1 miliardo di euro¹⁴ - è stata di 17,65 euro, superiore quindi a quella erogata nelle Regioni Lombardia (9,16 euro), Veneto (8,53 euro) ed Emilia-Romagna (10,11 euro).

Solo la spesa statale nelle Regioni a Statuto speciale Valle D’Aosta, Trentino-Alto Adige e Friuli-Venezia Giulia è inferiore sia alla media nazionale, sia a quella delle Regioni che hanno richiesto forme di autonomia differenziata: tali enti territoriali, infatti, provvedono direttamente e integralmente a coprire i fabbisogni dei rispettivi servizi sanitari, gestendo in autonomia le risorse fiscali generate nei rispettivi territori.

3.2 Anche per la missione n. 20 del bilancio Stato (“Istruzione scolastica”, vedi tab. e grafico B), come per la spesa statale regionalizzata sanitaria, la spesa pro capite nazionale, pari, nel 2016, a 518 euro, risulta essere superiore a quella erogata nelle Regioni Lombardia (459 euro), Veneto (477 euro) ed Emilia - Romagna.

3.3 Per quanto riguarda la distribuzione territoriale delle uscite del bilancio dello Stato relative alla missione n.3 (“Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali”, tabella e grafico C), nel 2016, a fronte di un trasferimento di risorse finanziarie pari ad un valore pro capite nazionale di 1.853 euro, Emilia - Romagna, Veneto e Lombardia hanno ricevuto i trasferimenti, in valore pro capite, più bassi, pari, rispettivamente, a 1.391, 1.315 e 1241 euro, a fronte di un dato medio nazionale pari a 1.853,63 euro.

Considerata la rilevanza delle risorse erariali a fini perequativi per il finanziamento dei LEP, che lo Stato trasferisce dalle Regioni economicamente “più performanti” verso quelle più deboli, una diversa ripartizione tra Stato e Regioni delle risorse fiscali prodotte nei rispettivi territori potrebbe incidere, sulla sostenibilità dei servizi pubblici

¹³ Pubblicati anche in Referto al Parlamento sulla gestione finanziaria dei servizi sanitari regionali, approvato con del. Sez. autonomie n. 13/2019, pagg. 52 ss.

¹⁴Dati di consuntivo dal bilancio dello Stato per l’anno 2016, missione n. 20. I principali programmi afferenti a tale missione sono: Vigilanza sugli enti e sicurezza delle cure, Prevenzione e promozione della salute umana ed assistenza sanitaria al personale navigante ed aeronavigante, Programmazione del SSN per l’erogazione del Lea, Sistemi informativi per la tutela della salute e il governo del SSN, Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano.

in determinate aree del Paese, se rimodulasse anche i trasferimenti delle risorse perequative¹⁵.

Tab A)

**Distribuzione territoriale della spesa del bilancio Stato* per la missione n. 20, "Tutela della salute"
Anno 2016**

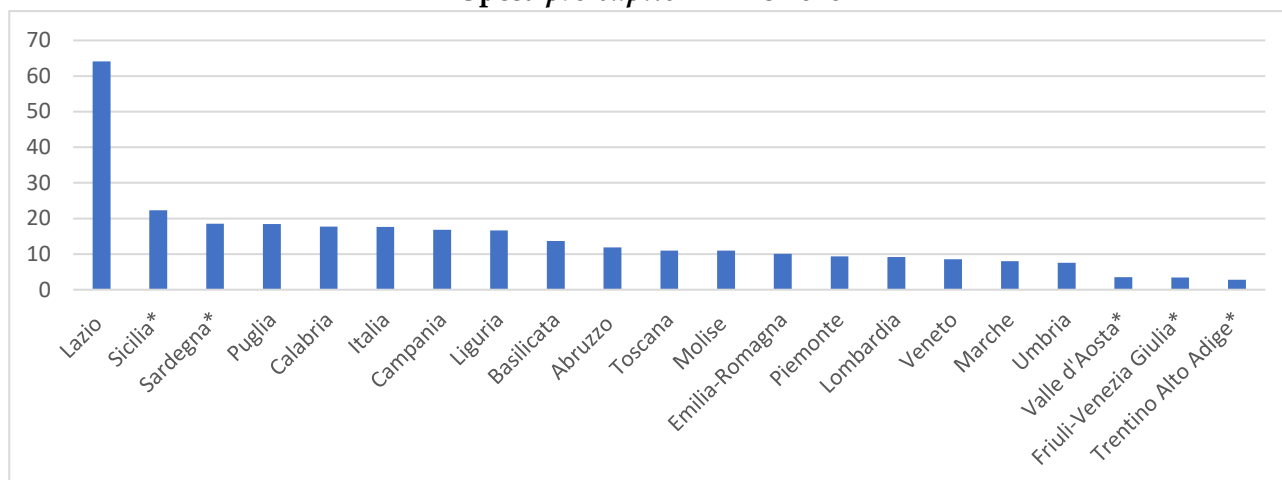
Distribuzione territoriale della spesa del bilancio Stato*: missione n. 20, "Tutela della salute" Enti territoriali	Valori assoluti (in milioni)	In % Pil	Per Km ²	Pro capite (in euro)
Lazio	377,8	0,2	21.922,29	64,11
Sicilia **	112,81	0,13	4.366,71	22,27
Sardegna**	30,71	0,09	1.274,17	18,55
Puglia	74,96	0,11	3.835,84	18,42
Calabria	34,86	0,11	2.289,73	17,71
Totale nazionale	1.070,36	0,06	3.542,84	17,65
Campania	98,45	0,09	7.200,48	16,84
Liguria	26,15	0,05	4.826,86	16,68
Basilicata	7,84	0,07	778,26	13,71
Abruzzo	15,72	0,05	1.451,08	11,87
Toscana	41,06	0,04	1.786,1	10,97
Molise	3,41	0,06	764,28	10,96
Emilia-Romagna	44,98	0,03	2.003,17	10,11
Piemonte	41,27	0,03	1.624,68	9,38
Lombardia	91,7	0,02	3.841,64	9,16
Veneto	41,91	0,03	2.276,47	8,53
Marche	12,38	0,03	1.316,67	8,03
Umbria	6,72	0,03	793,88	7,55
Valle d'Aosta**	0,45	0,01	137,98	3,54
Friuli-Venezia Giulia**	4,18	0,01	531,56	3,43
Trentino Alto Adige**	2,98	0,01	219,01	2,81

* Fonte: Open-BDAP, spesa corrente e capitale (titoli I e II), anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti) come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato. Regionalizzazione dei dati elaborata sulla base dei dati analitici presenti nei sistemi informativi RGS (in particolare quelli sui mandati di pagamento). **Regioni Statuto speciale

¹⁵ I programmi quantitativamente più importanti relativi alla missione del Bilancio dello Stato per l'anno 2016 "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", sono: Federalismo (trasferimenti erogati dal Mef, circa 71 miliardi tra spesa corrente e capitale), Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a Statuto speciale (erogati dal Mef, circa 29 miliardi), Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali (erogati dal ministero dell'Interno, circa 40 milioni), concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria (erogati dal Mef, circa miliardi).

Grafico A)

Distribuzione territoriale della spesa del bilancio Stato: missione n. 20, "Tutela della salute" Spesa pro capite - Anno 2016



Fonte: Openbdap, spesa corrente e capitale (titoli I e II), anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti) come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato. Valori pro capite assoluti in euro. *Regioni Statuto speciale.

Tab B)

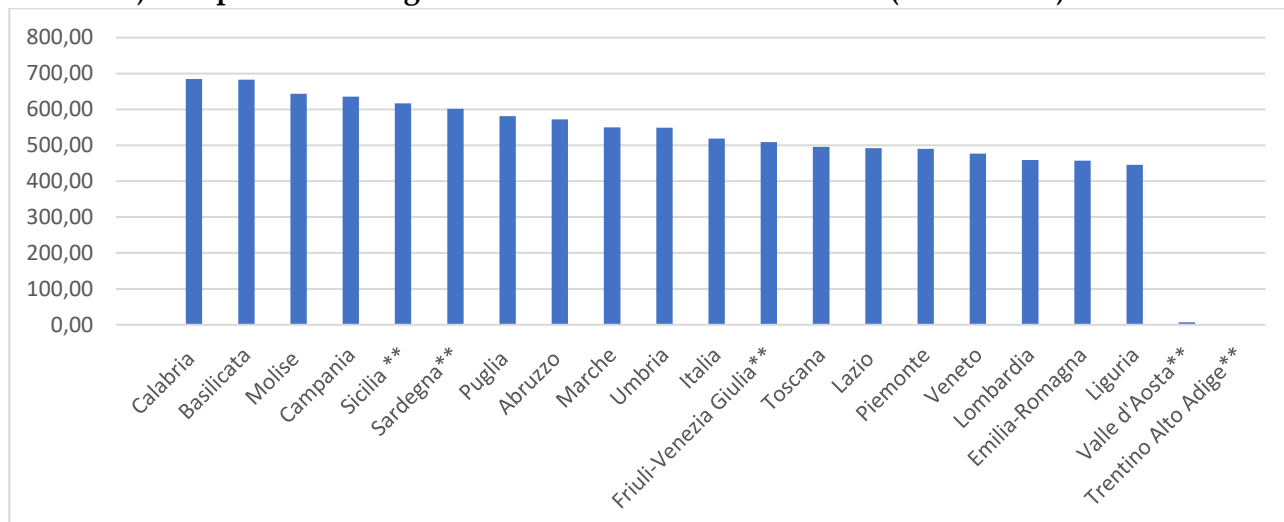
Distribuzione territoriale della spesa del bilancio Stato per la missione n. 22 "Istruzione scolastica" Anno 2016

Distribuzione territoriale della spesa del bilancio Stato*: missione n. 22, "Istruzione scolastica"	Valore assoluto (in milioni)	In % Pil	Per Km ²	Pro capite (in euro)
Calabria	1.348,00	4,11	88.531,00	684,94
Basilicata	391,00	3,37	38.770,00	683,00
Molise	200,00	3,27	44.925,00	644,00
Campania	3.718,00	3,49	271.934,00	636,00
Sicilia **	3.125,00	3,6	120.972,00	617,00
Sardegna**	997,00	3	41.363,00	602,15
Puglia	2.367,00	3,34	121.101,00	581,39
Abruzzo	758,00	2,39	69.934,00	572,00
Marche	847,00	2,08	90.133,00	550,00
Umbria	489,00	2,3	57.723,00	549,00
Totale nazionale	31.447,00	1,87	104.089,00	518,70
Friuli-Venezia Giulia**	620,00	1,68	78.885,00	509,00
Toscana	1.856,00	1,65	80.750,00	496,00
Lazio	2.898,00	1,55	168.137,00	492,00
Piemonte	2.154,00	1,66	84.797,00	490,00
Veneto	2.343,00	1,5	127.282,00	477,12
Lombardia	4.600,00	1,25	192.727,00	459,00
Emilia-Romagna	2.035,00	1,32	90.633,00	457,00
Liguria	700,00	1,44	129.218,00	446,00
Valle d'Aosta**	1,00	0,02	279,03	7,16
Trentino Alto Adige**	0,00	0	3,67	0,05

* Fonte: Open-BDAP, spesa corrente e capitale (titoli I e II), anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti) come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato.

Regionalizzazione dei dati elaborata sulla base dei dati analitici presenti nei sistemi informativi RGS (in particolare quelli sui mandati di pagamento). **Regioni Statuto speciale.

Grafico B) Spesa statale regionalizzata: "Istruzione scolastica" (missione 22) - Anno 2016



Fonte: Open-BDAP, spesa corrente e capitale (titoli I e II), anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato (al netto del rimborso prestiti) come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato; importi *pro capite* assoluti in euro. *Regioni Statuto speciale

Tab. C)

**Distribuzione territoriale della spesa del bilancio dello Stato*, missione n. 3
"Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali
Anno 2016**

Descrizione	Valore assoluti (in milioni)	In % Pil	Spesa complessiva per kmq (euro)	Pro capite (euro)
Valle d'Aosta**	1.059,84	23,86	324.974,70	8.338,24
Trentino Alto Adige**	7.909,09	19,25	580.615,74	7.445,98
Sardegna**	6.563,51	19,75	272.322,21	3.964,34
Molise	977,42	15,96	219.068,96	3.140,43
Friuli-Venezia Giulia**	3.824,32	10,34	486.325,78	3.135,86
Sicilia**	14.096,25	16,25	545.645,10	2.782,82
Basilicata	1.092,62	9,42	108.461,56	1.910,07
Calabria	3692,07	11,27	242.567,57	1.876,68
Totale nazionale	111.289,60	6,62	368.363,34	1.853,63
Campania	10.661,36	10,01	779.755,28	1.824,02
Puglia	6.922,02	9,77	354.212,47	1.700,52
Liguria	2.589,29	5,32	477.940,42	1.651,14
Umbria	1.461,64	6,88	172.672,72	1.642,21
Lazio	9.423,12	5,05	546.787,66	1.598,96
Abruzzo	2.100,80	6,64	193.920,60	1.586,25
Marche	2.312,55	5,68	245.950,55	1.500,77
Toscana	5.438,81	4,84	236.587,26	1.452,90
Emilia-Romagna	6.189,53	4,02	275.648,87	1.391,38
Piemonte	6.092,81	4,7	239.855,52	1.385,24
Veneto	6.459,95	4,15	6.459,95	1.315,32
Lombardia	12.430,69	3,37	520.766,23	1.241,36

Fonte: Open-BDAP, spesa corrente e capitale (titoli I e II), missione n. 3, anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato (escluso il rimborso prestiti).

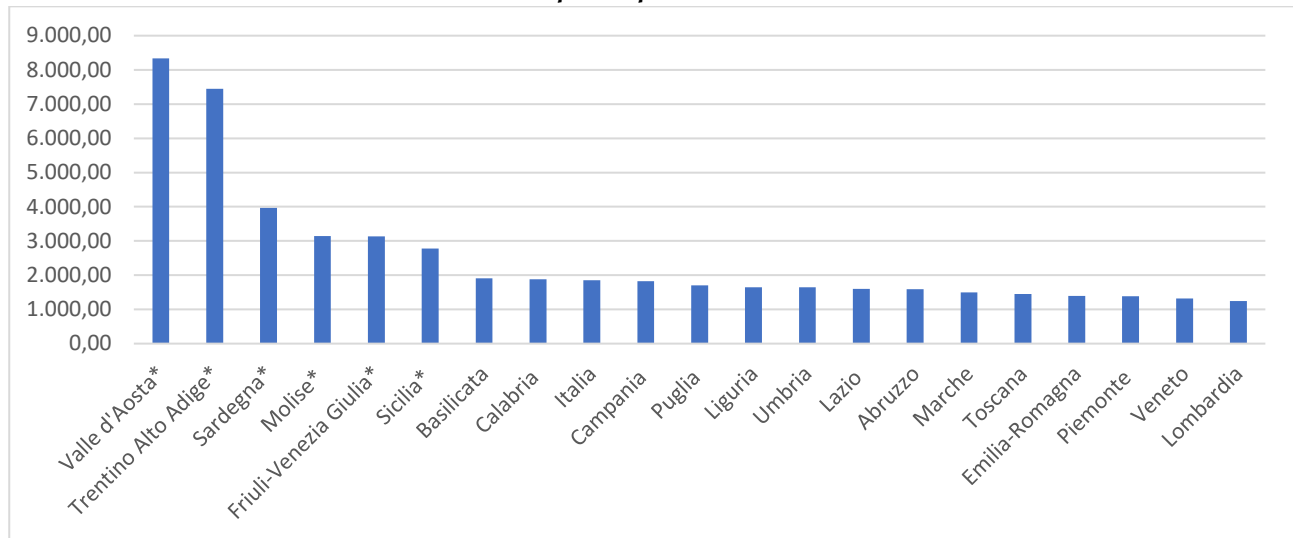
Dati non consolidati con i pagamenti dal Bilancio Stato ad alcuni Fondi ed Enti pubblici a carattere nazionale.

Regionalizzazione dei dati elaborata sulla base dei dati analitici presenti nei sistemi informativi RGS (in particolare quelli sui mandati di pagamento). **Regioni Statuto speciale.

Grafico C)

Distribuzione territoriale spesa del bilancio Stato, missione n. 3: "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali"

Valori *pro capite* Anno 2016



Fonte: Open-BDAP, spesa corrente e capitale (titoli I e II), missione n. 3, anno 2016: distribuzione regionale dei pagamenti finali del bilancio dello Stato, come risultano dal Rendiconto Generale dello Stato (escluso il rimborso prestiti); importi *pro capite* assoluti in euro *Regioni Statuto speciale

