

Evoluzione e sviluppi del policentrismo autonomistico fino al tempo del regionalismo differenziato*

Francesco Manganaro

Il lavoro, a partire dagli studi sul decentramento e sulla delegazione di Roversi Monaco, ripercorre l'itinerario normativo dei rapporti tra centro e periferia nel nostro sistema istituzionale, esaminando le alterne vicende tra accentramento ed autonomia, fino all'attuale attuazione del regionalismo differenziato.

1. Premessa

Il dibattito di questo ultimo periodo sul tema delle autonomie e del decentramento amministrativo manifesta l'attualità dei lavori scientifici degli anni Settanta di Fabio Roversi Monaco.

È subito opportuno sottolineare come, nelle sue opere, Roversi Monaco distingue nettamente tra autonomia degli Enti locali e decentramento amministrativo, benché i due profili ricadano entrambi nella medesima esigenza di maggiori poteri attribuiti alle periferie istituzionali.

La distinzione tra i due istituti impedisce che i piani diversi si sovrappongano. Una cosa è l'esigenza di autonomia degli Enti locali, che costituiscono un livello di governo diverso da quello statale, altro che lo stesso ordinamento statale si configuri – come vuole la Costituzione – come un ente in cui il decentramento favorisca l'esercizio locale di funzioni statali. Confondere i due piani ha comportato illusioni prospettiche, poiché la maggiore autonomia degli enti territoriali non coincide con il decentramento di funzioni statali e viceversa.

* Il lavoro prende spunto da una relazione, ora ampliata ed aggiornata, tenuta nell'ambito del Convegno *Le autonomie nell'ordinamento giuridico. Riflessioni e dibattito sulla situazione attuale e sulle prospettive. Muovendo dalle opere di Fabio A. Roversi Monaco*, il 14 dicembre 2018 presso la Scuola di specializzazione in studi sull'amministrazione pubblica dell'Università di Bologna.

2. *L'evoluzione normativa fino agli anni Settanta del secolo scorso*

Come è noto, l'accentramento gerarchico trova la sua indelebile origine nelle leggi dell'unificazione nazionale del 1865¹. Non è un caso che la prima delle leggi dell'unificazione è destinata a regolamentare gli Enti locali, già preesistenti, in varie forme, negli ordinamenti preunitari².

La legge comunale e provinciale, contenuta nell'all. a) della legge 20 marzo 1865, n. 2248, estende al nuovo Stato unitario la struttura gerarchica dell'ordinamento piemontese, a sua volta derivato da quello francese. Seguendo l'idea che l'attività amministrativa non possa che essere statale, gli Enti locali vengono considerati organi di amministrazione indiretta dello Stato, tanto che essi sono sottoposti al controllo statale sia sugli organi che sugli atti. Per altro verso, la struttura compatta dello Stato nazionale si realizza attraverso un rigido controllo gerarchico sugli organi decentrati della stessa amministrazione statale.

La sovrapposizione dei due piani – autonomia degli Enti locali e decentramento statale – è anche dovuta all'unificazione di entrambe le funzioni di controllo nella figura del prefetto. È noto, infatti, che al prefetto vengono attribuite funzioni gerarchiche di controllo sugli organi decentrati dello Stato nonché sugli atti e sugli organi di Comuni e Province.

Se il controllo sugli organi decentrati è una modalità organizzativa di un potere di cui comunque è sempre titolare lo Stato, la maggiore novità è la sottoposizione al controllo gerarchico degli Enti locali, cioè di un altro livello di governo diverso dallo Stato, con la conseguenza di far cessare ogni tipo di autonomia degli enti territoriali.

Con la "seconda unificazione amministrativa" della riforma Crispi (l. 30 dicembre 1888, n. 5865) l'intenzione di dare maggiore autonomia agli enti territoriali si concretizza attraverso l'elezione del sindaco (che prima era di nomina regia) da parte del Consiglio comunale nei Comuni con più di diecimila abitanti e con la previsione della elettività della Deputazione provinciale. Lo stesso Crispi dichiara di essere favorevole al

(1) L. FERRARA, D. SORACE (a cura di), *A 150 anni dell'unificazione amministrativa italiana*, 8 voll., Firenze, Firenze University press, 2016.

(2) S. SEPE (a cura di), *Lineamenti di storia dell'amministrazione italiana*, Roma, 2007; F. BONINI, *Storia della pubblica amministrazione in Italia*, Firenze, 2008; P. AIMO, *Stato e poteri locali in Italia. Dal 1948 a oggi*, Roma, 2010.

“discentramento” amministrativo³, ma tutto questo non serve a mutare l’assetto centralistico statale, poiché anzi si consolida il potere dell’esecutivo sull’organizzazione dell’amministrazione pubblica.

Il centralismo statale si rafforza ulteriormente durante il regime fascista, che azzerava l’autonomia politica degli Enti locali, con la nomina governativa del podestà e con il rafforzamento del potere normativo del Governo, come significativamente espresso nel Tu comunale e provinciale 3 marzo 1934, n. 383, che prevede altresì il diretto controllo di merito del prefetto sugli atti degli enti territoriali.

La situazione muta con l’avvento della Costituzione, che, all’art. 5, non solo riconosce e valorizza le autonomie locali, ma impone alla Repubblica di adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento», distinguendo tra sistema delle autonomie e decentramento amministrativo⁴. E tuttavia, paradossalmente, neppure l’entrata in vigore della Carta costituzionale riesce a modificare un radicato assetto accentratissimo⁵, per la mancata attuazione del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

La struttura statale continua ad essere fortemente gerarchica. Il potere di decidere le questioni amministrative rimane saldamente nelle mani del Governo, visto che gli atti degli organi decentrati possono essere oggetto di ricorso gerarchico e, di conseguenza, essere annullati dall’amministrazione centrale. Se ne ha conferma nell’obbligatorietà – a quel tempo – del ricorso gerarchico prima dell’eventuale proposizione di un ricorso giurisdizionale.

(3) F. CRISPI, *Scritti e discorsi*, Roma, 1890, in D. ADORNI, *Francesco Crispi uomo di governo*, Firenze, 1999, 231: «Nella mia mente è antico il concetto che il Governo non debba avere influenza sulle autorità locali, e questo concetto deve contentare tutti, perocché spesso gli interessi locali non si concordano con quelli dello Stato. Il discentramento amministrativo, in una parola, è il mio ideale» [N.d.A.: ringrazio Gaetano Armao per l’indicazione della citazione].

(4) M.S. GIANNINI, *Autonomia (teoria gen. e dir. pubbl.)*, in *Enc. Dir.*, IV, Milano, 1959; G. BERTI, *Art. 5*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, I, 1975, p. 277 ss.; A. ROMANO, *Autonomia nel diritto pubblico*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, II, Torino, 1987, p. 30 ss.; R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario alla Costituzione*, I, Torino, p. 132 ss.; F. BENELLI, *Art. 5*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008.

(5) F. BENVENUTI, *Le autonomie locali nello Stato moderno*, in *Il nuovo osservatore*, 1962 ed ora in *Scritti giuridici*, III, Milano, 2006, p. 2233 ss.; G. BERTI, *Caratteri dell’amministrazione comunale e provinciale*, Padova, 1969.

Ancora più in crisi il complesso delle autonomie territoriali. Le Regioni avviano la loro attività nel 1970, con l'elezione dei Consigli regionali, dopo ventidue anni dall'approvazione della Costituzione, ma avranno assegnate le funzioni ancora dopo con i d.P.R. 24 luglio 1971, nn. 616/617. Gli Enti locali – pur formalmente tutelati dall'art. 5 Cost. – dovranno aspettare la legge 8 giugno 1990, n. 142 per avere quella legge generale di principi già prevista dall'art. 128 Cost., al fine di garantire l'unità nazionale a livello di principi e insieme margini di autonomia normativa degli Enti locali.

3. Decentramento decisorio e delegazione come trasferimento della funzione nei lavori di Fabio Roversi Monaco

È in questo contesto storico ed istituzionale, brevemente delineato, che vanno lette le due opere del 1970 di Roversi Monaco *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*⁶ e *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*⁷. In una situazione istituzionale di totale accentramento, Roversi Monaco propone un reale decentramento amministrativo, individuando nel rapporto gerarchico centro-periferia un accentramento delle funzioni, che – al di là di ogni ingegneria istituzionale – non giova all'effettiva tutela dei bisogni delle persone.

Per Roversi Monaco il decentramento amministrativo è «il trasferimento di un'attività decisoria e non meramente esecutiva»⁸, che non sopporta criteri gerarchici; una definizione ben lontana dall'effettiva realtà della struttura gerarchica dello Stato accentrato derivato dall'ordinamento francese ed ereditato dal sistema piemontese che lo aveva assimilato. È lontana altresì da una deconcentrazione camuffata da decentramento. Se non vi è trasferimento del potere decisorio si ha una mera deconcentrazione, poiché «il decentramento, infatti, risulterebbe vanificato

(6) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, Padova, 1970.

(7) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, Milano, 1970.

(8) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 123.

ove esistesse la possibilità giuridica, da parte di un altro ufficio, di spogliare della funzione l'ufficio locale in virtù dei suoi poteri gerarchici»⁹. La conseguenza di questo ragionamento è che l'attribuzione alle autorità amministrative statali decentrate di una competenza assoluta, non sottoposta a gerarchia, va effettuata solo per legge, poiché tale competenza non possa essere oggetto di modificazioni da parte della stessa amministrazione. Gli organi statali decentrati emanerebbero così atti definitivi, non oggetto di ricorso gerarchico, che comprimerebbe la loro reale autonomia.

È qui che Roversi Monaco, già da quel tempo, coglie il nodo principale della questione amministrativa nel nostro Paese, una questione ancora irrisolta e molto spesso trascurata: le modalità di decisione influiscono sulla qualità delle scelte per la tutela degli interessi pubblici e la vicinanza territoriale dell'autorità decidente consente valutazioni più oculate.

È il pluralismo sociale a richiedere necessariamente una molteplicità di soggetti decisori, diffusi a livello territoriale, perché le pubbliche amministrazioni sono significative e istituzionalmente legittimate in quanto realizzano interessi sociali espressi dalle collettività territoriali. Se negli Stati pluriclasse e multilivello viene meno l'unità della legge, anche l'amministrazione non può essere plasmata secondo un modello compatto, tipico della gerarchia¹⁰.

Nel lavoro monografico si osserva, altresì, che la pur necessaria insistenza – peraltro foriera di pochi lusinghieri risultati – sul decentramento istituzionale degli Enti locali ha posto in ombra il necessario decentramento burocratico, capace di dare risposte efficienti alle esigenze dei territori¹¹.

(9) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 127, che richiama l'insegnamento sul punto di Santi Romano.

(10) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., pp. 67-68.

(11) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 103. Questo argomento viene ampiamente ripreso da M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art.116.3 Cost.* (testo provvisorio), in www.astrid-online.it, maggio 2019, secondo cui, nell'ambito di più ampie prospettive generali, il decentramento dell'amministrazione statale risolverebbe «molte delle ipotesi e delle

Guardando a ritroso, si nota, infatti, che la discussione istituzionale ed anche scientifica ha poco insistito sul decentramento organizzativo, mai effettivamente realizzato, pur mentre si creavano livelli di governo sub-statali.

I concetti espressi da Roversi Monaco nella prima monografia sono ribaditi ed ampliati nel volume sulla delegazione dove si sostiene – in controtendenza con la dottrina dominante – che si ha nella delegazione «il trasferimento della titolarità della funzione e non solo del suo esercizio»¹².

Un simile modello di delegazione, che distribuisce la competenza in maniera capillare sul territorio senza soluzioni gerarchiche, viene accusato di mettere in crisi l'unità nazionale. A questa obiezione, Roversi Monaco eccepisce che il sistema decentrato non produce tale effetto, perché «se i principi dell'autonomia e del decentramento accolti nella Costituzione importano un “distacco” dai centri di potere statale di compiti assegnati o assegnandi agli ordinamenti locali, ciò non vuol dire rottura e nemmeno separazione fra questi ordinamenti e lo Stato, ma necessità di un aumento delle relazioni reciproche»¹³.

Autonomia degli Enti locali e decentramento amministrativo – due eventi diversi – hanno lo stesso comune denominatore: riportare agli enti più vicini ai cittadini le funzioni politiche ed amministrative.

La conclusione, pienamente condivisibile, è che «gli Enti locali si pongono tuttora come centri primari di imputazione di compiti amministrativi, che sono strettamente connessi alle esigenze della relativa comunità e che soltanto l'Ente locale può essere chiamato a interpretare in modo idoneo»¹⁴.

realtà territoriali e funzionali che non possono trovare per le ragioni più diverse una credibile soluzione né nella gestione centralizzata né nella devoluzione alle autonomie territoriali», senza peraltro dover ricorrere a «pericolose» soluzioni prospettate nel regionalismo differenziato.

(12) F. A. ROVERSI MONACO, *Profili giuridici del decentramento nell'organizzazione amministrativa*, cit., p. 43 ss.

(13) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 133.

(14) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., p. 144.

In questo senso, Roversi Monaco richiama la *solidarité par similitude* di Durkheim e la *solidarité de proximité* di Duverger, che bene spiegano come le decisioni di un ente autonomo non possano essere sottoposte a criteri gerarchici di enti superiori, perché essi rispondono solo alle esigenze delle comunità territoriali, cosicché la partecipazione civica rimane il fondamento dei poteri autonomistici degli Enti locali¹⁵.

Lo stesso principio di legalità, configurato come soddisfazione dei bisogni collettivi¹⁶, si costruisce a partire dai gruppi sociali, diventando la massima espressione del coinvolgimento popolare nell'indirizzo politico. La determinazione dei fini dell'ordinamento diventa prerogativa comunitaria, cosicché i gruppi sociali organizzati realizzano interessi collettivi attraverso un'azione amministrativa partecipata¹⁷.

4. *L'evoluzione normativa successiva agli anni Novanta del secolo scorso*

Molto più tardi, negli anni Novanta del secolo scorso, alcuni di questi principi vedranno la loro realizzazione. La Carta europea delle autonomie locali¹⁸ e la successiva legge n. 142/1990 sugli Enti locali attribuiscono l'autonomia alle collettività territoriali, di cui il Comune è l'ente rappresentativo, riconoscendo che gli interessi da tutelare si configurano "dal basso", come poi verrà confermato nella riforma costituzionale del 2001¹⁹, soprattutto con l'attribuzione prioritaria ai Comuni della funzione amministrativa (art. 118 Cost.).

(15) F. A. ROVERSI MONACO, *La delegazione amministrativa nel quadro dell'ordinamento regionale*, cit., pp. 144-145.

(16) G. BERTI, *La responsabilità pubblica (Costituzione e Amministrazione)*, Padova, 1994.

(17) A. BARTOLINI, A. PIOGGIA, *La legalità dei principi di diritto amministrativo*, in M. RENNA, F. SAITTA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Milano, 2012, p. 79 ss.

(18) Approvata dal Consiglio d'Europa nel 1985 e ratificata in Italia con l. 30 dicembre 1989, n. 439.

(19) Tra i tanti pregevoli lavori sul punto: G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale*, Milano, 2001; M. CAMMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1273 ss.; S. CASSESE, *L'amministrazione nel nuovo titolo quinto della Costituzione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2001, p. 1193 ss.; A. ANZON, *I poteri delle regioni dopo la riforma costituzionale. Il nuovo regime e il modello originario a confronto*, Torino, 2002; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costi-*

Con la l. 5 maggio 2009, n. 42 sul c.d. federalismo fiscale²⁰ ed i relativi decreti delegati si consolida un percorso autonomistico in cui sono i costi standard (d.lgs. 216/2010) che diventano criterio per l'attribuzione delle funzioni degli Enti locali ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. p) Cost.

La situazione si modifica radicalmente con la crisi economica del 2008, che scarica sugli Enti locali il costo della *spending review*²¹. Dal punto di vista normativo, rimasto immutato il Tu sugli Enti locali 18 agosto 2000, n. 267 nonostante la modifica costituzionale del 2001, la maggiore novità istituzionale è rappresentata dalla legge Delrio 7 aprile 2014, n. 56, che istituisce le Città metropolitane e modifica il modo di costituzione degli organi rappresentativi delle Province. Si consolida l'idea che il Comune, in quanto ente più vicino ai cittadini, sia privilegiato titolare della funzione amministrativa, tanto che la Città metropolitana e la Provincia sono considerate come complesso di Comuni o, meglio, indiretta emanazione di essi, visto che i componenti degli organi della Provincia e della Città metropolitana vengono eletti e composti da sindaci e consiglieri comunali di quel territorio.

In conclusione, l'attuale assetto istituzionale²² conferma, nonostante le modificazioni avvenute, quel carattere verticistico, tipico del nostro ordinamento.

tuzione dopo la riforma del titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione Europea, Torino, 2002; F. PIZZETTI, *Il nuovo ordinamento italiano fra riforme amministrative e riforme costituzionali*, Torino, 2002; G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Roma, 2002; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2003; G. SALA, *Sul carattere dell'amministrazione comunale e provinciale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2004, p. 11 ss.

(20) L. ANTONINI, *La rivincita della responsabilità. A proposito della nuova legge sul federalismo fiscale*, in *Quad. suss.*, 2009, p. 1 ss.; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *www.astrid-online.it*; G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali: un elemento di incertezza nella via italiana al federalismo fiscale*, in *www.federalismi.it*.

(21) C. COTTARELLI, *La lista della spesa*, Roma, 2015.

(22) Per più ampie riflessioni: F. MANGANARO, *Il pluralismo autonomistico*, in F. ASTONE, A. BARONE, S. COGNETTI, A. CONTIERI, R. DAGOSTINO, C. GUACCI, M. INTERLANDI, S. LICCIARDELLO, F. MANGANARO, D. MARRAMA, A. MEALE, R. MONTEFUSCO, S. PERONGINI, F. SAIITA, F. TIGANO, S. VILLAMENA, *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Torino, 2017, p. 57 ss.; Id., *L'autonomia incompiuta*, Napoli, 2016; Id.,

L'organizzazione statale decentrata non è mai stata in grado di assumere decisioni definitive, rimanendo sempre succube delle decisioni del Governo centrale, anche quando il sistema istituzionale, dal 1970 in poi, si articola su più livelli di governo.

Più complesso è invece il discorso relativo alle autonomie locali, secondo il modello previsto in Costituzione e nell'ottica di realizzare servizi e funzioni a partire dalle esigenze delle collettività territoriali.

Il sistema delle autonomie locali attraversa un periodo assai critico²³ non solo per i tagli dei finanziamenti conseguenti alla crisi economica del 2008, che ha portato un consistente numero di Enti locali al limite del dissesto economico, ma per molti altri fattori sociali e normativi che richiederebbero maggiore attenzione istituzionale²⁴, soprattutto in un momento in cui è vivace il dibattito sulle Regioni. Il sistema autonomistico coinvolge Regioni ed Enti locali insieme, cosicché ogni modificazione della normativa regionale non può non comportare contraccolpi sulla struttura e l'attività degli Enti locali e viceversa²⁵.

Ci sono perciò fattori endogeni ed esogeni della crisi degli Enti locali, su cui ci si sofferma allo scopo di segnalare qualche possibile rimedio istituzionale.

5. I ritardi normativi sull'assetto istituzionale dei Comuni

L'affermazione consolidata nel dato costituzionale ed in dottrina secondo cui la funzione amministrativa spetta ai Comuni – unici enti insostituibili per curare gli interessi delle collettività locali, enti di prossimità in cui si sviluppa la personalità degli individui e si realizza la solidarietà

Il principio di autonomia, in M. RENNA, F. SAIITA (a cura di), *Studi sui principi del diritto amministrativo*, cit., p. 259 ss.

(23) G. C. DE MARTIN, *Il rischio crescente di autonomie finte*, in *Amministrazione in cammino*; I.G. GARDINI, *Crisi e nuove forme di governo territoriale*, in *questa Rivista*, 3, 2015, p. 533 ss.; R. PINI, *L'identità sopita dell'autonomia comunale*, in AA.VV., *Diritto amministrativo e società civile. Studi introduttivi*, Bologna, Bononia University Press, 2018, p. 59 ss.

(24) Per maggiori approfondimenti: G. C. DE MARTIN, F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma, Luiss University Press, 2017.

(25) Sul complesso rapporto tra livelli di governo: Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed Enti locali come "istituzioni parimenti repubblicane". Dai "livelli di governo" agli "anelli istituzionali"*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 47 ss.

sociale, caratteristica fondante dei sistemi democratici – non basta più per diversi motivi.

Innanzitutto, come già rilevato, la disciplina degli Enti locali è affidata ad un testo unico antecedente alla riforma costituzionale, che dimostra la disattenzione del legislatore sul ruolo e le funzioni degli Enti locali.

Lo ricorda autorevolmente la Corte costituzionale nella recente sentenza n. 33/2019, in cui si mette in discussione l'obbligo imposto ai Comuni di aggregarsi per lo svolgimento dei servizi, senza che essi possano chiedere di esserne esentati per motivazioni geografiche, dimostrando la mancata convenienza di tale aggregazione in termini di efficacia dei servizi stessi.

Nella motivazione della sentenza, la Corte – con un argomento non strettamente necessario per la risoluzione del caso concreto – inserisce un pesante giudizio sulla modalità normativa con cui si individuano le funzioni attribuite ai Comuni. Secondo la Corte, infatti, bisogna «richiamare l'attenzione sui gravi limiti che, rispetto al disegno costituzionale, segnano l'assetto organizzativo dell'autonomia comunale italiana, dove le funzioni fondamentali risultano ancora oggi contingentemente definite con un decreto-legge che tradisce la prevalenza delle ragioni economico finanziarie su quelle ordinamentali».

La conclusione che se ne trae è che l'obbligo di aggregazione previsto dall'art. 14, comma 28, del d.l. 31 maggio 2010, n. 78 è incostituzionale perché perpetua una disciplina normativa indifferenziata che non tiene conto delle diversità territoriali secondo i principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione, «con il risultato paradossale di non riuscire, proprio per effetto dell'uniformità, a garantire l'eguale godimento dei servizi» tra i cittadini di un grande e di un piccolo Comune. Il richiamo della Corte al legislatore sulla mancata individuazione delle funzioni non può, tuttavia, essere un alibi per l'incapacità dei Comuni di superare limiti propri, primo fra tutti lo sfrangiamento territoriale, legato ad un passato storico non più adeguato alle effettive esigenze delle funzioni e dei servizi da svolgere.

Si ripropone a questo proposito la ben nota questione relativa al numero ed alla estensione dei Comuni italiani, la cui difformità in ordine agli abitanti ed al territorio richiederebbe alcune opportune modificazioni.

Ancora oggi i dati statistici confermano la frammentazione e la differenziazione dei Comuni. Nonostante la riduzione del loro numero da 8.101 nel 2001 agli attuali 7.914, permane una sostanziale disomogeneità, in quanto solo il 15 per cento circa di essi ha più di 10.000 abitanti e 5.496 non raggiungono il numero di 5.000 abitanti²⁶.

La mancata adesione volontaria a forme aggregative è un limite che gli Enti locali stentano a superare per motivi culturali più che per motivazioni di corretta gestione dei servizi. Tale atteggiamento appare addirittura autolesionistico quando la pervicace difesa dell'autonomia connessa con la scarsità di risorse disponibili comporta un dissesto finanziario che, conseguentemente, finisce per limitare, attraverso il conseguente commissariamento, quella autonomia che si voleva tutelare.

Va perciò incentivato l'associazionismo comunale, nel modo previsto dalle disposizioni introdotte dalla legge Delrio, che consentono ai Comuni, ove vogliano procedere all'unione od alla fusione, di conservare alcuni profili dei Comuni originari, ad esempio mantenendo servizi decentrati al fine di superare gli ostacoli culturali all'aggregazione comunale. Un primo risultato positivo, seppur parziale, è la crescita del numero di unioni e fusioni successive all'approvazione della legge Delrio²⁷.

6. Segue: La limitatezza delle risorse economiche

L'altro profilo da tenere in considerazione è l'insufficienza delle risorse finanziarie: circa novanta Comuni hanno superato la fase del dissesto, sessantasei sono attualmente in dissesto, trecento hanno attuato le procedure di riequilibrio²⁸.

Il punto è ancora oggi molto controverso e foriero di ulteriori sviluppi. Con la sentenza n. 18/2019, la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, c. 714, della legge 28 dicembre 2015,

(26) In www.istat.it/it/archivio/6789.

(27) In questo senso, M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, in *federalismi.it*, 7 2019.

(28) Banca dati del Ministero dell'interno, in collaborazione con Università Ca' Foscari di Venezia in www.cafoscari.eu/studi/public/elen_comu.php?sort=abit%20DESC.

n. 208²⁹, che consentiva di ripianare il debito accertato nel piano di riequilibrio in un termine trentennale invece che decennale, come prima previsto.

Dal punto di vista contabile, «l'ordinamento finanziario-contabile prevede, in via gradata: *a*) l'immediata copertura del *deficit* entro l'anno successivo al suo formarsi; *b*) il rientro entro il triennio successivo (in chiaro collegamento con la programmazione triennale) all'esercizio in cui il disavanzo viene alla luce; *c*) il rientro in un tempo comunque anteriore alla scadenza del mandato elettorale nel corso del quale tale disavanzo si è verificato». Il ripiano trentennale appare perciò difforme dalle regole della buona amministrazione finanziaria e contrario alla «forza espansiva dell'art. 81, quarto [oggi terzo] comma, Cost., presidio degli equilibri di finanza pubblica».

In secondo luogo, «la lunghissima dilazione temporale finisce per configgersi anche con elementari principi di equità intergenerazionale, atteso che sugli amministrati futuri verranno a gravare sia risalenti e importanti quote di *deficit*, sia la restituzione dei prestiti autorizzati nel corso della procedura di rientro dalla norma impugnata».

Infine, la norma impugnata contrasta con il principio di responsabilità degli amministratori pubblici, che, altrimenti, non sarebbero chiamati a rispondere degli squilibri economici da essi creati in violazione del principio della connessione tra rappresentanza democratica e responsabilità. Il rischio concreto che tale decisione potesse provocare la crisi finanziaria di tutti quei Comuni che avevano predisposto un piano di rientro trentennale e che ora dovevano produrne uno decennale, ha comportato un intervento del legislatore. L'art. 38, comma 1-*terdecies* del d.l. 30 aprile 2019, n. 34, convertito in l. 28 giugno 2019, n. 58 «Misure urgenti di crescita economica e per la risoluzione di specifiche situazioni di crisi» (c.d. decreto crescita) ha previsto nuovi termini del piano di riequilibrio finanziario che tengono conto del rapporto tra passività ed impegni nonché del numero di abitanti del Comune. Il piano di rientro

(29) Art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», come sostituito dall'art. 1, c. 434, della legge 11 dicembre 2016, n. 232 («Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019»).

può essere esteso fino a venti anni per quei Comuni che abbiano un rapporto passività/impegni superiore al sessanta per cento, se hanno popolazione superiore a sessantamila abitanti, e oltre il cento per cento per tutti gli altri Comuni.

Il problema del riequilibrio finanziario appare di complessa risoluzione. La nuova norma non sembra in grado di superare tutte le argomentazioni che hanno portato alla dichiarazione di incostituzionalità della precedente disciplina.

Si potrebbe, peraltro, discutere sulle motivazioni addotte dalla Corte nella sentenza 18/2019. Un'interpretazione coerente con le argomentazioni sulla responsabilità intergenerazionale e su quella di mandato degli amministratori porterebbe ad affermare che il piano di riequilibrio non dovrebbe superare il limite della singola legislatura, cioè cinque anni. Inoltre, l'argomento della responsabilità di mandato sarebbe corretto se gli amministratori, al momento della loro elezione, trovassero un bilancio in equilibrio, in caso contrario i nuovi eletti giocherebbero una partita ad *handicap* per gli errori dei loro predecessori.

Qualunque sarà l'evoluzione della questione, rimane il fatto che gli enti in disequilibrio finanziario agiscono con un bilancio "ingessato" dal piano di rientro, oggetto di costante monitoraggio della Corte dei conti, con vincoli alla spesa ed obbligo di imposizione fiscale per i servizi locali al massimo delle aliquote previste dalla legge. Una situazione difficile per la gestione dei servizi, molte volte dovuta a precedenti amministratori, non sempre oggetto delle dovute sanzioni.

7. Incertezze sull'individuazione dell'ente di area vasta

Le questioni relative ai Comuni non possono ovviamente essere vagliate se non intersecandole con l'individuazione di un ente di area vasta per la gestione di servizi sovracomunali.

Considerando solo la Provincia tra gli enti area vasta³⁰, è noto il dibattito, fin dai tempi dell'unità d'Italia, sulla sua utilità ed i vari tentativi di abolirla³¹.

(30) Molti e differenziati sono gli enti sovracomunali, che non sono oggetto del presente lavoro. Sul punto: G. CAIA, *I nuovi Enti locali di area vasta*, in *Libro dell'anno del diritto 2016*, Istituto della Enciclopedia italiana Treccani, Roma, 2016, p. 193 ss.

(31) F. MANGANARO, M. VIOTTI, *La Provincia negli attuali assetti istituzionali*, in *federalismi.it*, 4, 2012.

La vicenda ha visto una netta svolta con la legge Delrio 56/2014³². Invero, questa legge avrebbe dovuto avere vita temporanea, in attesa della definitiva abolizione delle Province prevista dalla riforma costituzionale, che poi invece non ha superato la verifica referendaria. Addirittura la stessa vigenza della legge Delrio, dopo l'insuccesso referendario, è stata messa in dubbio, tanto da costituire oggetto della recente sentenza n. 129/2019 della Corte costituzionale. Nel caso specifico, la legge regionale Toscana 3 marzo 2015, n. 22 aveva attribuito alla Regione le competenze già esercitate dalle Province in materia di gestione dei rifiuti. La Corte, nel dichiararne la illegittimità, osserva che già nelle precedenti sentenze n. 50 del 2015 e n. 143 del 2016 aveva precisato che la legge Delrio mantiene piena efficacia quanto al «dettagliato meccanismo di determinazione delle intere funzioni» delle Province, che continuano ad esistere quali enti territoriali «con funzioni di area vasta». Di conseguenza, resta in vigore la determinazione delle funzioni attribuite dalla legge Delrio, che assegna la materia dei rifiuti alle Province con la conseguente illegittimità costituzionale della legge regionale toscana che intendeva avocarla³³.

È pensiero comune in dottrina che la legge Delrio sia *comunicentrica*, per le modalità di elezioni degli organi di Province e Città metropolitane. Si cerca, in questo modo, di realizzare la necessaria sintesi dei livelli di governo, non più nelle tradizionali forme collaborative delle conferenze di servizi o degli organi compositivi quali le Conferenze Stato-Regioni-Città. Invero, l'identificazione nelle stesse persone degli organi di governo dei Comuni con quelli di Città metropolitane e Province rappresenta una nuova modalità di *governance* o di "leale cooperazione", non più basata sulla composizione di interessi tra soggetti differen-

(32) Sulla situazione attuale della Provincia: C. TUBERTINI, *L'attuazione regionale della legge 56/2014: verso un nuovo assetto delle funzioni amministrative*, in *Le Regioni*, 1, 2016, p. 99 ss.; S. AGOSTA, *Il risveglio (dopo una lunga anestesia) delle Province nella prospettiva di riordinamento del livello di area vasta*, in *Le Regioni*, 3, 2018, p. 413 ss.; C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio": profili partecipativi e funzionali-organizzativi*, in *federalismi.it*, 5, 2019; M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio: qualche riflessione cinque anni dopo*, cit.

(33) G. DI COSIMO, *Non c'è pace per le province: il caso delle funzioni in materia di ambiente*, in *Rivista Aic*, 4, 2019.

ti, ma sulla unificazione personale di funzioni di organi diversi, rappresentativi di livelli territoriali differenti. Un modello particolarmente innovativo che, al netto delle questioni sulla democraticità delle elezioni di secondo grado, potrebbe funzionare dal punto di vista della composizione degli interessi.

Certo il modello presenta anche alcuni limiti, poiché l'unificazione della rappresentatività di enti diversi condensa in una sola persona funzioni differenti di difficile gestione pratica (si pensi al sindaco metropolitano anche sindaco del Comune capoluogo). Ancora più rilevante è l'obiezione secondo cui il presidente della Provincia o il sindaco metropolitano saranno portati a privilegiare il proprio Comune di origine, trascurando il livello di area vasta, perché agli elettori del Comune dovranno riproporre la loro candidatura.

Realizzare un ente di area vasta a base comunale è comunque un esercizio non facile, che impegna enti che gestiscono funzioni di prossimità come i Comuni ad imparare a gestire servizi di area vasta, in genere ad alta complessità tecnica (tra tutti, il ciclo delle acque compresa la depurazione o la tutela ambientale). Per questo, è utile mantenere l'*expertise* delle Province.

Rimane il fatto che l'impianto complessivo della legge Delrio ha quanto meno indicato – con i limiti dovuti ad una riforma epocale apparentemente transitoria – una direzione di rafforzamento del ruolo dei Comuni.

Che si tratti di un tentativo non facile è dimostrato non solo dalle difficoltà incontrate nella sua attuazione, ma anche dalle differenti opinioni della dottrina più recente, che, giudicando il modello della l. 56/2014 a cinque anni dalla sua entrata in vigore, ha espresso posizioni differenziate. Vi è chi vede positivamente la cooperazione intercomunale come modalità di gestione dei servizi accanto ad una Provincia "leggera", titolare di sole funzioni di coordinamento verticale³⁴, mentre altri ritengono che il governo del territorio vada affidato agli enti più omogenei

(34) M. DE DONNO, *La riforma del governo locale nella legge Delrio*, cit., p. 20.

del nostro ordinamento, individuati nelle Province, i cui poteri andrebbero rafforzati³⁵.

Sembra opportuno compiere tutti gli sforzi possibili affinché la scelta compiuta dalla legge Delrio sia attuata in tutte le sue disposizioni, equilibrando i rapporti tra Province e Comuni/Unioni di Comuni, ma soprattutto tra Regioni e Città metropolitane.

L'errore più evidente sarebbe ora cambiare di nuovo rotta, senza aver potuto sperimentare fino in fondo quanto la legge Delrio prevede. Mai come in questo caso la migliore riforma è non riformare di nuovo.

8. Funzioni ed attività delle Città metropolitane

La costituzione effettiva delle Città metropolitane ha aperto un nuovo capitolo nella strutturazione territoriale degli Enti locali.

La legge Delrio, fissando la perimetrazione delle Città metropolitane ed un termine obbligatorio per la loro costituzione, ha consentito di istituire un ente già previsto dalla l. 142/1990, ma mai costituito per la complessità normativa di quella legge, ma anche per la scarsa volontà degli enti che avrebbero dovute crearle, timorosi di dover cedere funzioni, come dimostrano anche i ricorsi delle Regioni alla Corte costituzionale. Le Città metropolitane sono ancora oggi alla ricerca di una precisa identità, che le svincoli dalla condizione di enti sostitutivi delle Province e le renda livello di governo analogo a quello delle Città metropolitane europee (art. 1, comma 2, l. 56/2014), legittimate a rapporti diretti con le istituzioni dell'Unione europea, senza intermediazione della Regione. L'esperimento istituzionale di governare un territorio per interessi ed obiettivi comuni, superando la ripartizione per enti, dovrebbe mettere insieme gli interessi di un grande centro urbano con Enti locali limitrofi, legati a quello per la gestione dei servizi.

Per questo gli Statuti metropolitani prevedono forme di collaborazione tra la Città metropolitana e gli altri soggetti istituzionali presenti al suo interno (Comuni, Unioni di Comuni, zone omogenee, municipi), nonché quelli con altri soggetti esterni all'area metropolitana (Regioni, Comuni, Unioni di Comuni e Province limitrofi).

(35) C. BENETAZZO, *Le Province a cinque anni dalla legge "Delrio"*, cit., p. 41.

Quanto alle prime, si riscontra che tutte le Città metropolitane hanno provveduto – benché fosse facoltativo (art. 1, comma 11, lett. c), l. 56/2014) – ad individuare al loro interno “zone omogenee”, secondo differenti criteri che individuano l’omogeneità nella conformazione orografica o nelle precedenti delimitazioni territoriali. Sono considerate uno strumento in grado di coordinare o gestire in forma integrata le politiche del territorio (art. 3, Genova; art. 7, Bari), spesso attraverso l’avvicinamento degli uffici o l’organizzazione di uffici condivisi (art. 32, Roma; art. 30, Milano; art. 22, Genova; art. 26, Bari). Quanto ai rapporti esterni, prevale la generica previsione di accordi o convenzioni (art. 36, Roma; art. 27, Genova; art. 21, Firenze) o, in alcuni casi, “forme permanenti” di consultazione o di coordinamento (art. 31, Milano; art. 30, Bari) tra la Città metropolitana e i Comuni singoli o associati confinanti.

Quanto alle funzioni, la legge Delrio ne attribuisce alcune direttamente alle Città metropolitane, attribuendo alle Regioni il potere di assegnarne delle altre.

L’attuazione regionale è stata quanto mai differenziata ed è ancora difficile in questo frangente ricostruire in maniera sistematica il quadro complessivo.

Il primo provvisorio orientamento di quasi tutti i legislatori regionali è stato quello di (ri)portare in capo alla Regione alcune funzioni delle Province. Questo nuovo centralismo regionale è stato da alcuni giustificato con la necessità di non interrompere bruscamente servizi necessari ma non più gestibili dalle Province, realizzando così peraltro un percorso opposto a quello perseguito non molti anni addietro dalle leggi Bassanini che, al contrario, volevano realizzare il precetto costituzionale di Regioni “leggere”, scevre di funzioni amministrative ed apparati esecutivi.

Si notano, comunque, nelle leggi regionali diversi modi di affrontare la questione. La l.r. Toscana 3 marzo 2015, n. 22 ss. mm. delinea le competenze degli enti, rinviando a successivi atti d’intesa; la l.r. Emilia-Romagna 30 luglio 2015, n. 13 ss. mm., con ottantanove articoli definisce puntualmente le funzioni attribuite a Regione, Province, Città metropolitana, Unioni di Comuni e Comuni.

Invero, in tutti i sistemi multilivello – e non solo in Italia – è pressante l’esigenza di una riorganizzazione territoriale a “scala geografica varia-

bile”, prevedendo procedimenti differenziati a cui possano partecipare in maniera flessibile enti diversi, come già auspicava il Libro verde sulla coesione sociale COM(2008) 616, secondo cui «per far fronte efficacemente alla frammentazione istituzionale occorre una risposta politica su *scala geografica variabile*, che comporta la cooperazione fra autorità locali vicine in alcuni casi, fra Paesi diversi in altri casi e fra l’UE e i Paesi confinanti in altri ancora» (corsivo nostro).

9. *Gli incerti contenuti del regionalismo asimmetrico*

Nell’oscillazione continua tra unità dell’ordinamento nazionale, decentramento delle funzioni statali ed autonomie locali ed istituzionali, matura ora la questione della concreta attuazione del regionalismo differenziato, previsto dall’art. 106, c. 3 della Costituzione³⁶, che consen-

(36) Nella ricchissima letteratura sul punto, si segnalano, tra gli altri: L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000; T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed Enti locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001; F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, *ivi*, p. 53 ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA.VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001; R. BIN, *La funzione amministrativa del nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 1, 2002, p. 365 ss.; ID., “Regionalismo differenziato” e utilizzazione dell’art. 116, terzo comma, *Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *questa Rivista*, 2008; B. CARAVITA DI TORITTO, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002; ID., *Per un federalismo equilibrato e solido*, in *Rass. parlam.*, 2, 2003, p. 273 ss.; F. MERUSI, *Riflessioni su regionalismo, federalismo, municipalismo*, in *Rass. parlam.*, 4, 2003, p. 901 ss.; F. PIZZETTI, *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 4, 2003, p. 599 ss.; A. FERRARA, G.M. SALLERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano 2003; V. ONIDA, *Il “mito” delle riforme costituzionali*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 15 ss.; M. CAMMELLI, *Le riforme costituzionali, un “mito” necessario*, in *Il Mulino*, 1, 2004, p. 30 ss.; P. CIARLO, M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *questa Rivista*, 2008; G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato*, in *questa Rivista*, 2008; L. VIOLINI, *Regionalismo differenziato e utilizzazione dell’art. 116.3 Cost. (con particolare riguardo al regime dei diritti sociali)*, in *questa Rivista*, 1, 2008, p. 87 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Gestioni comuni tra regioni e modelli di regionalismo differenziato*, in A. MASTROMARINO, J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano, 2009; G. MARCHETTI, *Il sistema di governo regionale integrato: alla ricerca di un equilibrio tra esigenze di riordino territoriale, razionalizzazione della spesa pubblica e garanzia dei diritti*, Milano 2012; O. CHESA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Astrid rassegna*, 14, 2017. Più di recente: G. ROLLA, *L’evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un’autonomia asimmetrica dei territori*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 141 ss.; AA. VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato*, in *Dir. pubbl. eur. Rassegna online*, giugno 2019.

te forme e condizioni particolari di autonomia regionale nelle materie di legislazione concorrente e nelle materie della giurisdizione, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace; delle norme generali sull'istruzione; della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

La riorganizzazione del sistema istituzionale si gioca tutta intorno alla controversa individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e dei modi di finanziamento di essi, ben più che sull'astratta individuazione dei confini di competenza tra singoli livelli di governo.

Perciò le iniziative volte a dare attuazione al regionalismo differenziato vanno attentamente monitorate per evitare che si allarghino, oltre ogni sopportabile misura, le già esistenti differenze territoriali, che anzi – Costituzione alla mano – dovrebbero essere ridotte. Differenze territoriali diffuse, dovute ad un disforme sviluppo “a macchia di leopardo” del Paese e non solo ad uno squilibrio tra Nord e Sud³⁷.

Come è noto, le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto hanno da tempo chiesto un'autonomia differenziata. Già le modalità della trattativa avviata dal Governo con le tre Regioni hanno sollevato molti dubbi, per la novità della questione e per l'opacità della procedura. L'idea, inizialmente formulata, di una legge delega approvata dal Parlamento che lasciasse al Governo il potere di concordare con le Regioni i contenuti delle materie trasferite è ora superata dalla convinzione che sia necessaria una legge rafforzata³⁸.

(37) L'attuale disegualianza tra Nord e Mezzogiorno è chiaramente esposta nel Rapporto SVIMEZ 2018, in <http://inx.svimez.info/svimez/rapporto-2018>, secondo cui la spesa pubblica nel periodo della crisi economica, tra il 2008 e il 2017, si è ridotta del 7,1% nel Mezzogiorno, mentre è cresciuta dello 0,5% nel resto del Paese. L'ammontare della spesa pubblica complessiva consolidata di amministrazioni centrali e territoriali si presenta significativamente più bassa nel Mezzogiorno: 6.886 euro per abitante nel 2016 contro i 7.629 euro del Centro-Nord. Il tasso di occupazione è ancora due punti al di sotto del 2008 nelle Regioni meridionali, mentre ha recuperato i livelli del 2008 nel Centro-Nord. Non si attenua l'emigrazione intellettuale dei giovani meridionali che si iscrivono nelle università del Centro-Nord (il 25,6% pari a 175 mila unità).

(38) P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 163 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 13, 2019; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in AA. VV., *Regionalismo differenziato o trasformazione della forma di Stato?*, cit., p. 2 ss.

Ma, a parte le procedure³⁹ (che pure restano essenziali in uno Stato di diritto), il dibattito si è sviluppato sul contenuto delle singole proposte regionali, per quanto la genericità degli accordi sottoscritti consenta di comprenderne l'effettiva portata⁴⁰.

Dalle ultime bozze di intesa, esitate il 15 maggio 2019⁴¹, si possono notare, innanzitutto, le differenze tra le richieste formulate dalle tre Regioni⁴².

Solo la Regione Veneto chiede che le vengano attribuite tutte le ventitré materie previste dall'articolo 116, comma 3, Cost.⁴³, mentre la Lombardia ne richiede venti (escluse organizzazione della giustizia di pace; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale) e l'Emilia-Romagna sedici (escluse organizzazione della giustizia di pace; professioni; alimentazione; ordinamento della comunicazione; porti e aeroporti ci-

(39) S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, 18, 2019.

(40) Secondo G. ROLLA, *L'evoluzione dello Stato regionale in Italia: tra crisi del regionalismo omogeneo e aspirazioni a un'autonomia asimmetrica dei territori*, cit., pp. 182-183, «l'iter attuativo l'art. 116, comma 3, Cost., avviato da pochi mesi, sta generando dubbi interpretativi riconducibili essenzialmente al fatto che, una volta entrata in vigore la revisione costituzionale del 2001, il legislatore ha evitato di tradurre gli essenziali enunciati normativi del dettato costituzionale in un procedimento dettagliato e compiuto nei suoi passaggi più significativi». Osserva F. CORTESE, *Qual è lo Stato delle Regioni?*, in *Le Regioni*, 1, 2019, p. 5 ss. che le carenze dello Stato nell'esercizio delle funzioni ad esso attribuite, prima fra tutte la sanità, legittima un ragionamento che consenta un'asimmetria regionale che contemperi equità sociale ed efficienza.

(41) www.astrid-online.it/dossier/attuazione-art-116/materiali/documenti/index.html. Si veda anche dossier dell'Ufficio studi del Senato al sito www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01067303.pdf.

(42) Per una puntuale ricostruzione: M. DE DONNO, P. MESSINA, *Regionalismo differenziato e ordinamento locale: le richieste di Emilia-Romagna, Veneto e Lombardia. Quale idea di autonomia regionale?*, in *questa Rivista*, 2, 2018, p. 471 ss.

(43) C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3 della Costituzione*, in *federalismi.it*, 18, 2018, osserva che «è questo, senz'altro, il punto di maggiore divergenza tra gli approcci prescelti dalle tre Regioni, se si tiene conto che il disegno di legge approvato dal Consiglio regionale del Veneto richiede forme e condizioni particolari di autonomia in tutte le materie suscettibili di differenziazione ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione, nessuna esclusa, e che per ogni materia il tipo di autonomia richiesta è sempre di tutti e tre i tipi (legislativa, amministrativa e finanziaria)». Ad esempio, tra le tante richieste, ancora oggetto di discussione, la Regione Veneto chiede anche di poter regolare i flussi migratori sul proprio territorio.

vili; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale).

Ma, al di là del numero di materie richieste – che pure costituisce elemento di valutazione delle proposte in atto – la principale differenza attiene al modo di ritaglio delle materie stesse ed alle modalità di finanziamento.

Quanto alle materie, nelle pre-intese tra Stato e singole Regioni, si individuavano come settori del trasferimento le politiche attive del lavoro, l'istruzione e la formazione professionale, l'organizzazione sanitaria e l'assistenza farmaceutica, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema. Nell'ambito delle politiche del lavoro, le tre Regioni avranno maggiori poteri legislativi ed organizzativi, con risorse aggiuntive per le politiche attive ed i centri per l'impiego, ma non è chiaro come queste misure si potranno armonizzare con le competenze attribuite nella stessa materia alle Città metropolitane ed alle Province, nonché con le nuove forme di politiche attive realizzate con il reddito di cittadinanza.

Quanto all'istruzione⁴⁴, tutte le tre Regioni potranno determinare la programmazione dell'offerta formativa, con la possibilità di definire la dotazione organica e l'assegnazione alle singole scuole di docenti, sebbene formalmente d'intesa con l'Ufficio scolastico regionale. Inoltre, le Regioni potranno costituire un fondo regionale per contratti a tempo determinato in caso di necessità dell'organico delle scuole, anche istituendo posti in deroga.

Vengono rafforzate le competenze in materia integrata di istruzione e formazione professionale, con la possibilità di organizzare Istituti tecnici superiori (Its), anche in questo caso incidendo su materia di competenza degli enti territoriali. Non è chiaro, ad esempio, come si possano conciliare i nuovi poteri regionali con le competenze degli Enti locali in materia di dimensionamento scolastico.

Infine, si incide anche in materie di competenza delle università, consentendo alle Regioni il finanziamento di nuovi corsi di laurea d'intesa

(44) Per comprendere l'importanza della materia dell'istruzione è significativo ricordare i dati forniti da G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *federalismi.it*, 18, 2019, secondo cui l'eventuale trasferimento alle tre Regioni di tutte le materie concorrenti aumenterebbe i loro bilanci tra il 21,4% ed il 28,3% circa, ma se si escludesse l'istruzione l'incremento dei bilanci varierebbe tra l'1,6% ed il 2,1%.

con la Conferenza Regione-Università in Emilia-Romagna e d'intesa con le singole Università, in Lombardia e Veneto, minando così alla radice l'equa distribuzione delle risorse, garantita dalla ripartizione del fondo di finanziamento ordinario, secondo precisi e dettagliati parametri che attengono a didattica, ricerca, terza missione.

Nella sensibile materia della salute⁴⁵, gli accordi consentono: di incidere sulla *governance* delle aziende sanitarie, anche in materia di direzione strategica (Lombardia); di programmare gli interventi sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSN; di avere maggiore autonomia legislativa, amministrativa ed organizzativa in materia di istituzione e gestione di fondi sanitari integrativi. Quanto al personale, si introduce una maggiore autonomia finalizzata a rimuovere specifici vincoli di spesa stabiliti dalla normativa statale, inclusa la regolamentazione dell'attività libero professionale e la facoltà, in sede di contrattazione integrativa collettiva, di prevedere, per i dipendenti del SSN, incentivi e misure di sostegno (Veneto); inoltre all'Emilia-Romagna è assegnata la competenza a definire, sotto profili qualitativi e quantitativi, le forme di distribuzione diretta dei farmaci per la cura dei pazienti soggetti a controlli ricorrenti. Viene altresì consentito alle Regioni di stipulare con i medici contratti di "specializzazione lavoro" a tempo determinato, inserendoli nel SSN. Le Regioni avranno una maggiore autonomia nello svolgimento delle funzioni relative al sistema tariffario, ai rimborsi, alla remunerazione e compartecipazione, ma solo limitatamente agli assistiti residenti nella Regione.

L'invasione dell'autonomia universitaria è segnata dalla possibilità di stabilire regole in materia di accesso alle scuole di specializzazione, finanziando nuove borse di studio e con la possibilità di integrare i medici specializzandi nel sistema delle aziende sanitarie, nonché di determinare il numero dei posti dei corsi di formazione per i medici di medicina generale.

Infine, è prevista la possibilità di stipulare accordi con le Università del rispettivo territorio sia per l'integrazione operativa dei medici specializzandi con il sistema aziendale (Emilia-Romagna e Veneto) sia per ren-

(45) R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista Aic*, 2, 2019.

dere possibile l'accesso dei medici titolari del contratto di "specializzazione lavoro" alle scuole di specializzazione (Emilia-Romagna e Veneto), nonché per l'avvio di percorsi orientati alla stipula dei contratti a tempo determinato di "specializzazione lavoro" (Lombardia).

In materia di ambiente risultano attribuite a Lombardia e Veneto la gestione dei rifiuti, la bonifica dei siti inquinati, la prevenzione ed il ripristino ambientale. Appaiono, invece, di maggiore ampiezza le competenze in materia ambientale attribuite alla Regione Emilia-Romagna, con particolare riguardo al rafforzamento delle funzioni programmatiche in materia di difesa del suolo, gestione delle risorse idriche, tutela dell'aria, bonifica dei siti inquinati, aree protette.

10. Osservazioni sulle bozze di intesa tra Stato e singole Regioni

L'esemplificativa indicazione di alcune materie attribuite alla legislazione ed all'amministrazione differenziata⁴⁶ – indefinita per alcuni profili negli stessi documenti ufficiali – è necessaria per verificarne l'incidenza sui futuri assetti istituzionali.

L'esame delle bozze di intesa rivela alcune criticità da affrontare e risolvere.

È stato osservato innanzitutto che, ove un così esteso numero di materie come quello previsto nelle attuali intese venisse richiesto dalle altre Regioni, «il riparto di competenze di cui all'articolo 117 Cost. finirebbe per essere sostanzialmente alterato, mediante la soppressione implicita della competenza concorrente, in assenza di un intervento di modifica a livello costituzionale»⁴⁷, anche per le ripercussioni che avrebbe in termini di soppressione o ridimensionamento degli uffici statali.

(46) Nota F. TRIMARCHI BANFI, *Il regionalismo differenziato: una questione preliminare*, in *www. astrid-online.it*, 2019, che l'ampliamento dell'oggetto della potestà legislativa regionale comporterebbe che «le denominazioni delle materie elencate nell'art.117, c. 3 esprimerebbero cose diverse secondo che le materie siano intestate alle Regioni ad autonomia ordinaria o invece a quelle ad autonomia differenziata», perciò l'art. 116 c. 3 Cost. consente di differenziare l'autonomia solo a livello amministrativo, senza modificare il regionalismo vigente in Costituzione.

(47) Nota del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 19 giugno 2019 in *www.flcgil.it/files/pdf/20190702/dipartimento-affari-giuridici-e-legali-presidenza-cdm-su-autonomia-differenziata-del-19-giugno-2019.pdf*

Ancora più significativo è il fatto che solo la bozza stipulata con la Regione Emilia-Romagna prevede che l'esercizio delle nuove competenze regionali sia comunque sottoposto ai principi generali dell'ordinamento, dell'unità giuridica ed economica, nonché ai livelli essenziali delle prestazioni. Bisognerebbe perciò che tali limiti siano esplicitati in tutte le intese, perché le maggiori competenze attribuite ai sensi dell'art. 116 c. 3 Cost. non possono certo derogare ai principi generali dell'ordinamento né ai livelli essenziali delle prestazioni.

Da verificare anche quanto previsto nell'art. 8 di tutte le bozze di intesa, secondo cui la cedevolezza delle norme statali, nelle materie trasferite, è affidata alla legge regionale, che individua espressamente le norme statali di cui cessa l'efficacia nelle singole Regioni.

Il finanziamento delle materie trasferite rimane il profilo più controverso, punto focale che condiziona il giudizio sulla conformità a Costituzione del regionalismo differenziato.

Il criterio orientativo previsto dalla Costituzione, anche in caso di regionalismo asimmetrico, è primariamente la realizzazione dei livelli essenziali di prestazioni a garanzia dei diritti più che la valutazione dei costi standard⁴⁸, che invece potrebbe prevalere nella costruzione di questo nuovo tipo di regionalismo.

Il rinvio che l'art. 116, comma 3, Cost. fa all'art. 119 Cost. significa che devono essere rispettati i principi contenuti in quest'ultimo, compresa la costituzione di «un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante» e la possibilità di prevedere «risorse aggiuntive» allo scopo di «promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona».

(48) Concetto ampiamente esposto da A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 8, 2019, p. 23, secondo cui il problema non è tanto il regionalismo differenziato ma il modo attuale di realizzarlo, che richiede «un chiaro intervento correttivo per renderlo più coerente ed efficace rispetto agli obbiettivi non solo di sviluppo ma anche di tutela e garanzia dei diritti fondamentali di tutta la cittadinanza». *Contra* E. BALBONI, *In tema di regionalismo differenziato in attuazione dell'art. 116 della Costituzione*, in *www.astrid-online.it*, 2019, che ritiene, vigente il federalismo fiscale ed il d.lgs. 216/2010, il fabbisogno di spesa standardizzato come il criterio orientativo principale per regolare l'attribuzione delle materie.

Perciò, ogni tentativo di trattenere in Regione una parte cospicua del gettito fiscale⁴⁹, derogando al principio di solidarietà sociale del fondo perequativo⁵⁰ è non solo contrario a Costituzione, ma determina maggiori diseguaglianze⁵¹ e configura – secondo alcuni – un vero tentativo di eversione⁵².

Solo la proposta della Regione Emilia-Romagna non prevede la richiesta di un'autonomia fiscale differenziata, così da evitare il rischio di una crescita della spesa pubblica e degli squilibri territoriali tra Regioni più o meno ricche⁵³.

Nelle bozze di intesa, l'art. 5 prevede che l'attribuzione di risorse finanziarie venga determinata da una Commissione paritetica Stato-Regione, che deve determinare la spesa attribuita in via permanente alla Regione per le materie trasferite o assegnate, secondo i fabbisogni standard. Tuttavia, ove, trascorsi tre anni, non si riuscisse a determinare il criterio dei fabbisogni standard, le risorse sarebbero attribuite in maniera tale da non poter essere inferiori al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse. Osserva, a questo proposito, il Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, così facendo, si attribuirebbe alle Regioni una competenza differenziata sul presupposto che esse, in quanto virtuose, siano in grado di risparmiare

(49) Nella prima proposta di intesa, la Regione Veneto aveva proposto di finanziare le nuove funzioni assegnate trattenendo i nove decimi del gettito dell'Irpef, dell'IRES e dell'imposta sul valore aggiunto.

(50) G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Bari-Roma, 2019, p. 29.

(51) M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale. Regionalismo differenziato o secessione occulta?*, Napoli, 2019.

(52) R. BIN, *L'insostenibile leggerezza dell'autonomia "differenziata": allegramente verso l'eversione*, in *Iacostituzione.info*, 16 marzo 2019.

(53) C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord*, cit., p. 5. Opinione ribadita più di recente da G. BERNABEI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, cit., p. 19, «va notato che la Regione Emilia-Romagna ha posto alla base la valorizzazione delle vocazioni territoriali e delle capacità di governo regionali, senza pregiudicare i capisaldi dell'ordinamento costituzionale e i principi solidaristici e cooperativi che regolano i meccanismi di finanziamento delle funzioni pubbliche territoriali», al contrario di quanto proposto dalla Regione Veneto, che chiedendo più funzioni e più risorse impedisce di realizzare il principio di neutralità perequativa prevista dall'art. 119 Cost. In questo senso anche: F. BALSAMO, *Regionalismo differenziato e libertà religiosa*, in *federalismi.it*, 18, 2019.

risorse, ma poi, dopo un triennio, tornerebbero ad ottenere le stesse risorse di tutte le altre Regioni. Questo meccanismo, peraltro, farebbe aumentare il valore medio della spesa pubblica, in contrasto con la clausola di invarianza finanziaria e con la necessaria perequazione prevista dallo stesso art. 116 Cost.⁵⁴.

Sempre ai sensi dell'art. 5 delle bozze di intesa, il finanziamento delle materie, come individuate secondo i criteri precedentemente indicati, può avvenire con l'utilizzazione anche congiunta di due criteri: a) compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali; b) aliquote riservate, nell'ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale. Il finanziamento delle nuove funzioni assegnate è il crinale su cui verificare la conformità a Costituzione del nuovo regionalismo⁵⁵. La determinazione del costo standard affidata – come visto – ad una Commissione mista e secondo i criteri indicati non è ancora definita. Se è vero che l'asimmetria delle funzioni richiede un finanziamento differenziato, le esigenze di unità del sistema esigono che si realizzi «una neutralità perequativa per rispettare i livelli essenziali delle prestazioni»; perciò, quanto più si finanziano le nuove funzioni con tributi propri o con compartecipazione a tributi erariali che rimangono nelle Regioni ove sono prodotti «tanto più emergerà il fatto che uniformità delle prestazioni e autonomia finanziaria non sono interamente conciliabili», tanto che una situazione tende a prevalere sull'altra⁵⁶.

È su questo punto, ancora oggetto di discussione⁵⁷, che sarà possibile valutare la natura stessa del regionalismo differenziato, la sua capacità

(54) Il Dipartimento consiglia a questo proposito, ove non venissero nell'arco dei tre anni definiti i fabbisogni standard, di individuare come criterio di attribuzione delle risorse la minor somma tra il costo storico e il valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle funzioni oggetto di trasferimento.

(55) A. ZANARDI *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rassegna*, 11, 2017.

(56) G. BERNABELI, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, cit., p. 19.

(57) Osserva D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 Cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista Aic*, 1, 2019, p. 263 ss. che è possibile un regionalismo asimmetrico conforme a Costituzione «funzionale al rafforzamento dei diritti di

di essere un'esperienza di efficace miglioramento qualitativo delle attività delle amministrazioni pubbliche per lo sviluppo del territorio, senza drenare risorse destinate ai necessari contemporanei processi di coesione sociale.

11. Prospettive del sistema istituzionale alla luce delle ipotesi di regionalismo differenziato

È di tutta evidenza che, in questo frangente temporale, non si è più nell'ambito del tradizionale confronto Stato-Regioni-autonomie locali⁵⁸, che ha caratterizzato, con andamento oscillante, la nostra storia istituzionale; l'ordinamento è ora di fronte ad uno snodo fondamentale senza precedenti, che deve essere affrontato e non più eluso.

Invero, l'indirizzo costituzionale, sancito dall'art. 5 Cost., di garantire autonomia degli enti territoriali e decentramento delle funzioni statali viene sostituito con l'ampliamento delle materie attribuite alle Regioni, riproponendo surrettiziamente il superato criterio del parallelismo tra funzioni legislative ed amministrative, una sorta di *parallelismo rovesciato*⁵⁹, contrario alla previsione dell'art. 118 Cost. che attribuisce le funzioni amministrative prioritariamente ai Comuni. Infatti, ove si fosse voluta garantire la diversificazione delle funzioni amministrative secondo le concrete condizioni di ogni contesto territoriale sarebbe stata sufficiente la corretta applicazione dell'art. 118 Cost. senza dover ricorrere all'art. 116, comma 3 Cost.⁶⁰.

Peraltro non si può fare a meno di osservare che si attribuiscono alle Regioni nuove materie o si ampliano i confini di quelle già attribuite in

cittadinanza sull'intero territorio nazionale e quindi, all'unità anche nella prospettiva di contenere di rivendicazioni secessionistiche», ma solo se l'introduzione dei fabbisogni standard sarà realizzata in maniera da soddisfare i livelli essenziali di prestazione.

(58) L. DELL'ATTI, *Tra modelli e prassi. Formalismo e informalità nella cooperazione fra Stato e Regioni*, in *federalismi.it*, 18, 2019, sottolinea come gli organi di raccordo istituzionale debbano, in questo nuovo quadro, assumere nuove e più penetranti funzioni.

(59) M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit.

(60) M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo: il regionalismo oltre l'art. 116.3 Cost.*, cit.

una situazione di totale incertezza sulla funzione degli Enti locali, creando ulteriore confusione tra le funzioni attribuite agli uni ed agli altri. Il regionalismo differenziato disegnato negli accordi preliminari, pur con le rilevate differenze tra le diverse Regioni, solleva alcune questioni sulla tenuta del sistema istituzionale, dando luogo ad una corsa al regionalismo differenziato da parte di tutte le Regioni a Statuto ordinario che obbliga ad un ripensamento complessivo sui rapporti Stato-Regioni⁶¹, con le accennate questioni circa la soppressione di uffici e strutture statali; mette in discussione i rapporti tra Regioni ed Enti locali, sottraendo ad essi, con un parallelismo rovesciato, compiti e funzioni attribuiti dall'art. 118 Cost.; obbliga a riflettere se le modalità di finanziamento delle nuove funzioni assegnate alle Regioni incidano sull'eguaglianza sostanziale dei cittadini e sulla coesione sociale per evitare che aumenti il divario tra i territori.

In un frangente istituzionale così complesso e delicato, rimane attuale il pensiero di Roversi Monaco, che intendeva garantire autonomia reale ai territori e decentramento dell'organizzazione amministrativa senza strappi separatisti, ma anzi con una rinnovata solidarietà istituzionale, aumentando relazioni reciproche e rapporti collaborativi tra soggetti istituzionali⁶², per una più efficiente ed inclusiva gestione degli interessi pubblici.

(61) Sottolinea F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4, 2017, p. 689 ss.

(62) In questo senso L. VANDELLI, *Riflessioni su autonomia e decentramento rileggendo le opere di Fabio Roversi Monaco*, in *AA.VV., Diritto amministrativo e società civile*, cit., p. 58, che, ricordando gli insegnamenti di Roversi Monaco, ritiene che le esigenze di collaborazione e coordinamento siano «fondamentale criterio che ispira l'intera concezione costituzionale delle autonomie; ma che al tempo stesso, comportano l'imprescindibile (particolarmente nella fase attuale, a fronte di crescenti tendenze a separatezze e ad improbabili autosufficienze) necessità di conseguire efficaci circuiti di condivisine di obiettivi e di integrazione di attività nella loro realizzazione».

Addendum

Nelle more della pubblicazione del presente lavoro, sono avvenuti alcuni eventi di fondamentale importanza, che vanno almeno segnalati. Il nuovo Governo, dopo un confronto con le Regioni, ha emanato il 3 dicembre 2019 un disegno di legge recante “Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata”, che dovrebbe essere un collegato alla Legge finanziaria 2020.

Il testo è decisamente innovativo rispetto a quello precedente. Per assicurare che i livelli essenziali di prestazioni siano eguali su tutto il territorio nazionale, nelle materia oggetto di attribuzione differenziata, bisogna accertare la compatibilità con i livelli essenziali di prestazioni previsti dalla Costituzione o gli obiettivi di servizio di cui al d.lgs. n. 68/2011 nonché con i fabbisogni standard, nel rispetto dei criteri previsti dalla legge n. 42/2009. Viene altresì previsto – come richiesto da più parti – che l’attribuzione delle nuove funzioni debba avvenire garantendo le funzioni fondamentali degli Enti locali ed i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione stabiliti dall’art. 118 cost., «oltre che del principio solidaristico che connota il sistema degli Enti locali».

Per individuare i Lep nel termine di un anno dalla legge di approvazione dell’Intesa che attribuisce per la prima volta la funzione viene previsto un procedimento complesso che prevede che un dirigente generale della Ragioneria generale dello Stato venga designato dal Ragioniere generale come Commissario, con l’assunzione di 2 dirigenti non generali a tempo indeterminato e 15 funzionari, nonché con il supporto della Società Soluzioni per il sistema economico – Sose S.p.A., dell’Istat e della Struttura tecnica di supporto alla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome presso il Centro interregionale di Studi e Documentazione (Cinsedo).

Rimane controversa la fondamentale questione di cosa accadrebbe nel caso in cui entro un anno non venissero individuati i Lep ed i fabbisogni standard, perché, a questo proposito, il ddl prevede che «le funzioni sono attribuite, con decorrenza dal 1° gennaio dell’esercizio immediatamente successivo e fino alla loro adozione». Quanto alla

determinazione delle risorse da trasferire si prevede che esse vengano assegnate «con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Regione interessata, sulla base delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente».