



**LA DETERMINAZIONE DEI FABBISOGNI STANDARD DEGLI ENTI TERRITORIALI:  
UN ELEMENTO DI INCERTEZZA NELLA VIA ITALIANA AL FEDERALISMO FISCALE\***

di

**Guido Rivosecchi**

*(Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico nella Facoltà di giurisprudenza  
dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope")*

20 aprile 2011

Sommario: 1. Determinazione dei livelli essenziali e transizione al sistema dei costi e fabbisogni *standard* degli enti territoriali: il quadro di riferimento. 2. La determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, tra principio autonomistico, principio unitario ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica. 3. Livelli essenziali, perequazione, costi e fabbisogni *standard* degli enti territoriali: i limiti dell'approccio adottato nella riforma. 4. Determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali e processi di convergenza della finanze pubbliche nella legge di delega... 5. ...e nei decreti legislativi (approvati ed *in itinere*). 5. Considerazioni conclusive.

**1. Determinazione dei livelli essenziali e transizione al sistema dei costi e fabbisogni standard degli enti territoriali: il quadro di riferimento**

A leggere i lavori preparatori della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", il

---

\* Il saggio è destinato alla pubblicazione nel volume *Quali prospettive per il federalismo fiscale? Le ipotesi di attuazione della legge delega tra analisi del procedimento e individuazione dei contenuti*, a cura di G. Campanelli, Torino, Giappichelli, 2011.

passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard* nelle modalità di finanziamento delle funzioni degli enti territoriali costituisce indubbiamente uno degli aspetti maggiormente rilevanti e condivisi dell'intero disegno di riforma<sup>1</sup>. Sin dall'avvio dei lavori, nell'*iter* parlamentare del disegno di legge presentato dal Governo, quantomeno su questo specifico obiettivo, si è infatti registrata una larga convergenza delle forze politiche rappresentate in Parlamento. In senso analogo, si sono manifestate pressanti sollecitazioni anche da parte di ulteriori soggetti istituzionali, nazionali e sovranazionali (associazioni di rappresentanza delle autonomie territoriali, Confindustria, associazioni di categoria, Unione europea, istituzioni globali)<sup>2</sup>, a vario titolo interessati ad incorporare criteri di efficienza nel processo di riallocazione delle risorse tra le autonomie infrastatali, specie alla luce della penetrante crisi economico-finanziaria degli ultimi anni.

Il passaggio ai costi *standard* nel calcolo della spesa a copertura dei servizi e delle prestazioni erogate dalla mano pubblica rappresenta quindi uno degli aspetti fondamentali dell'approccio riformatore espresso in questo contesto, che, nell'ordinamento italiano, si è concretizzato nella legge n. 42 del 2009. L'obiettivo conclamato è quello di introdurre un criterio sostitutivo rispetto a quello della spesa storica nella determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali, in grado, cioè, di consentire una misurazione in termini omogenei del costo delle funzioni nell'erogazione delle prestazioni, al netto di eventuali spese aggiuntive e delle inefficienze che si sono manifestate nei differenti contesti geografici del paese<sup>3</sup>.

---

1 In questo senso, ad esempio, l'intervento del relatore sul disegno di legge, sen. Azzolini (PDL), nella seduta antimeridiana del 20 gennaio 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 126 del 20 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=338160>); l'intervento del sen. Morando (PD), nella seduta pomeridiana del 20 gennaio del 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 127 del 20 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=338170>); l'intervento del sen. Belisario (IDV) nella seduta pomeridiana del 26 gennaio 2009 del Senato (Senato della Repubblica – XVI legislatura, seduta n. 131 del 26 gennaio 2009, resoconto stenografico, in <http://www.parlamento.it/japp/bgt/showdoc/frame.jsp?tipodoc=Resaula&leg=16&id=339516>). Sulla centralità della transizione ai costi e fabbisogni *standard* nel processo riformatore, cfr., per tutti, R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in "Astrid Rassegna", n. 27/2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 8 ss.

2 Al riguardo, cfr. C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione. Note a margine della legge n. 42/2009*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, vol. I, Napoli, Jovene, 2010, 431. Sulla non neutralità del diritto dell'Unione europea rispetto alla promozione di autonomie territoriali infrastatali, cfr., ad esempio, N. Lupo, *Perché il federalismo in Italia?*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, n. 1/2009, 29.

3 Sul punto, per un commento a prima lettura, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata* (15 maggio 2009), in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it), 6 s.; nonché Id., *La legge delega sul federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: la difficile quadratura del cerchio*, in *Federalismo fiscale "learning by doing": modelli comparati di raccolta e distribuzione del gettito tra centro e periferia*, a cura di A. De Petris, Padova, Cedam, 2010, 134 s.

A prima vista, sembrerebbe trattarsi di un obiettivo “tecnico”<sup>4</sup>, relativo, cioè, alla ricerca di sistemi di erogazione da parte degli enti territoriali di servizi in condizioni ottimali di efficienza. Tuttavia, dietro questo profilo della riforma non si esprime soltanto – già a partire dal linguaggio fatto proprio dal legislatore – una metodologia direttamente trapiantata dalla scienza statistica e dalla cultura aziendalistica, ma anche il vero e proprio baricentro delle scelte politiche su cui finisce per poggiare l'intero processo di riallocazione delle risorse previsto dal disegno di riforma. I costi *standard* – attraverso cui determinare, come vedremo, i fabbisogni *standard* degli enti territoriali – costituiscono infatti il nuovo parametro di riferimento ai fini del finanziamento complessivo delle funzioni e dei pubblici servizi inerenti ad alcuni fondamentali diritti sociali, con particolare riguardo – in base a quanto previsto dalla stessa legge n. 42 – a sanità, assistenza, istruzione e trasporto pubblico locale. E', quindi, una questione tutt'altro che “tecnica” e su cui anzi sembra misurarsi la tenuta complessiva del disegno di riforma e la sua compatibilità rispetto alla prima parte della Costituzione repubblicana.

Il presente contributo non si ripropone tuttavia di indagare il profondo impatto che il processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 dovrebbe inevitabilmente comportare su alcuni aspetti inerenti ai fondamenti della forma di Stato delineata dalla Costituzione, ma soltanto di fornire qualche elemento ricostruttivo del nesso intercorrente tra costi e fabbisogni *standard*, al fine di giungere ad una valutazione, a prima lettura, del decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, recante “Disposizioni in materia di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città metropolitane e Province” (pubblicato in *G.U.* n. 294 del 17-12-2010).

Lo sguardo, però, non può non allargarsi al quadro più ampio di attuazione della riforma, che, secondo il percorso delineato dalla legge di delega, sembra dipanarsi per tappe successive – anche se con una tempistica non sempre sufficientemente delineata<sup>5</sup> – che ha condotto, tra l'altro, all'adozione dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché – per la parte che rileva in questa sede – di determinazione dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, attualmente pendente davanti alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

---

4 E' da più parti lamentato un approccio prevalentemente “tecnico”, se non “tecnocratico”, nelle recenti riforme sulle autonomie territoriali negli Stati composti dell'Unione europea. Al riguardo, in riferimento all'ordinamento francese, si vedano le considerazioni fortemente critiche di B. Faure, *Les transformations de l'organisation institutionnelle locale*, Relazione al Convegno Internazionale “Réformes et mutations des collectivités territoriales”, 21-22 ottobre 2010 – Université Toulouse 1 Capitole, Atti in corso di pubblicazione.

5 Al riguardo, si vedano le critiche di A. Manzella, *Progetto reticente*, in *la Repubblica*, 4 ottobre 2008; Id., *I sette peccati del federalismo fiscale*, in *la Repubblica*, 6 maggio 2009 e C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 436, che sottolinea le incertezze dei tempi di attuazione della riforma.

Nell'accostarsi a questo tema, sembra inoltre indispensabile tenere in debita considerazione almeno due aspetti preliminari, riguardanti, in primo luogo, il rapporto intercorrente tra l'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* e la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost. (d'ora in poi, Lep). In secondo luogo, anche al fine di chiarire tali nessi, su cui inevitabilmente si rifletterà l'attuazione della riforma, pare opportuno soffermarsi rapidamente su alcune esperienze pregresse che già esprimono – in base alla normativa vigente – tentativi di adottare analoghi meccanismi di superamento del criterio della spesa storica, o, quantomeno, di introduzione di criteri di misurazione e calcolo del costo delle funzioni orientati alla ricerca di parametri di omogeneità (rinvenibili, ad esempio, in materia sanitaria).

Dal primo punto di vista, va anzitutto sottolineato che, per la prima volta dalla revisione costituzionale del Titolo V, una legge statale persegue il tentativo di dare attuazione alla formula di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost.<sup>6</sup>. La determinazione dei Lep – collocata al crocevia tra l'affermazione dell'autonomia politica dei territori e l'esigenza di eguaglianza sostanziale nella fruizione dei diritti civili e sociali<sup>7</sup> – sembra quindi essere interpretata dal legislatore come la premessa fondamentale ed imprescindibile rispetto al processo di redistribuzione delle risorse, peraltro coerentemente alle posizioni espresse in dottrina in merito alla centralità del loro finanziamento<sup>8</sup>. Sotto questo profilo, è opportuno rilevare che vengono conseguentemente rigettate tutte le ipotesi di attuazione dell'art. 119 Cost. – sulle quali pendevano forti dubbi di costituzionalità – basate sulla preventiva riallocazione delle risorse, avente come esclusivo criterio direttivo il principio di territorialità e intesa come limite rispetto al finanziamento delle funzioni, anche a prescindere dalle garanzie relative ai livelli essenziali<sup>9</sup>. La legge n. 42 del 2009 – peraltro, da questo punto di

---

6 Lo rileva, ad esempio, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni (Commento agli articoli 2, 7, 8, 9, 10 e 20)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 109.

7 In questo senso, G.C. De Martin e altri, *Istruzione e formazione*, in *Verso il federalismo. Normazione e amministrazione nella riforma del Titolo V della Costituzione*, Bologna, Il Mulino, 2004, 172.

8 Cfr., tra i tanti, Astrid, *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea: una proposta*, in *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2003, 45; G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali alla luce della recente giurisprudenza della Corte costituzionale e dell'evoluzione interpretativa*, in *Temi di diritto regionale nella giurisprudenza costituzionale dopo le riforme*, a cura di P. Cavaleri, Torino, Giappichelli, 2008, 132 e 142 ss.; R. Bin, *Che ha di federale il federalismo fiscale?*, in *Quad. cost.*, 2009, 127 s.

9 In questo senso andava, ad esempio, il progetto di legge di attuazione dell'art. 119 Cost. presentato dal Consiglio regionale della regione Lombardia nella XV legislatura: cfr. XV legislatura, A.C. 2844 e A.S. 1676; per una critica, cfr. F. Osculati, *Federalismo lombardo. Punti problematici* (10 giugno 2008), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it).

vista, in linea di continuità con i precedenti tentativi di attuazione del Titolo V, a partire dal disegno di legge presentato alle Camere dal secondo Governo Prodi nella XV legislatura – tenta invece di assumere, in maniera maggiormente conforme al disposto costituzionale, il principio in base al quale l'allocazione delle funzioni amministrative accompagna il processo di redistribuzione delle risorse, affrontando – sia pure con un seguito non sempre coerente nei decreti legislativi – la questione relativa alla tutela dei livelli essenziali.

## *2. La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali, tra principio autonomistico, principio unitario ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*

Non vi è dubbio, infatti, che la determinazione dei livelli essenziali sia strettamente connessa al processo di riallocazione delle risorse, anche se l'ampiezza e la pervasività dei principi di eguaglianza e di solidarietà affermati dalla Costituzione, nonché la stessa perequazione garantita dall'art. 119 Cost., consentirebbero, per molti versi, di sottostimare il problema, dovendo essere il loro finanziamento garantito per specifico vincolo costituzionale<sup>10</sup>. Sviluppando questo angolo di visuale, è poi opportuno ricordare che – contrariamente all'orientamento prevalente in dottrina – la determinazione dei Lep potrebbe anche non essere necessariamente considerata condizione necessaria e preliminare al fine dell'individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Anzi, a ben vedere, se si assume – come pare costituzionalmente corretto, tanto più nel quadro di una riforma che si dice federalista – il principio autonomistico come criterio direttivo fondamentale, il processo di determinazione dei costi delle funzioni attribuite agli enti territoriali e dei conseguenti fabbisogni *standard* dovrebbe necessariamente tenere in debito conto gli specifici fattori territoriali, prescindendo, al limite, dalla preventiva determinazione dei Lep. In altre parole, assumere quest'ultima come condizione necessariamente preliminare all'individuazione dei fabbisogni *standard* rischia di confinare il coinvolgimento del sistema delle autonomie soltanto alle funzioni estranee ai Lep. Sul punto, è opportuno ricordare che uno dei nodi maggiormente critici della riforma è senza dubbio costituito dalla distinzione tra funzioni riconducibili ai Lep e *altre* funzioni (c.d. libere) e che, nell'*iter* parlamentare, gran parte del

---

<sup>10</sup> In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 111 ss.; Id., *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Diritto pubblico*, 2002, 956 s., il quale sottolinea che, sia procedendo attraverso la dislocazione della spesa storica, sia introducendo nuovi indicatori standardizzati, l'applicazione del principio di eguaglianza nella determinazione del fabbisogno di spesa di ciascun ente territoriale dovrebbe comunque influire sugli elementi di calcolo che dovrebbero necessariamente tenere conto dei fattori che incidono sui fabbisogni, in riferimento al livello dei bisogni che le funzioni sono preposte a rimuovere ed ai costi gestionali per l'esercizio delle medesime, consentendo così di soddisfare le esigenze perequative affermate dalla Costituzione che vanno ben oltre l'ambito dei livelli essenziali delle prestazioni.

dibattito sull'originario disegno di legge presentato dal Governo si è concentrato sull'ampliamento delle prime, o, quanto meno, sulla necessità di garantire un adeguato finanziamento anche alle seconde (si pensi alla controversa questione dell'estensione della perequazione a queste ultime), al fine di assicurare il principio costituzionale del finanziamento integrale delle funzioni (art. 119, quarto comma, Cost.)<sup>11</sup>. La (soltanto parzialmente contenuta) “segmentazione”<sup>12</sup> delle funzioni ha dapprima determinato – come era largamente prevedibile<sup>13</sup> – la spinta degli enti territoriali per includere gran parte delle funzioni loro attribuite tra quelle riconducibili ai Lep – in quanto soltanto per queste ultime sembrerebbe effettivamente garantita la copertura finanziaria – e, successivamente, il rischio di confinare il coinvolgimento delle autonomie nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* alle sole funzioni c.d. libere, ancorando saldamente al “centro” – per giunta, come si vedrà, con un procedimento decisamente discutibile, incentrato sul ruolo della Società del Ministero dell'economia competente per gli studi di settore e sulla conseguente adozione di metodi statistici ed econometrici – il procedimento di determinazione e finanziamento delle funzioni connesse ai Lep.

In altre parole – per concludere queste note introduttive sul metodo adottato nella riforma – l'attuazione dei principi posti dalle norme costituzionali sembra circoscrivere le opzioni possibili ad un'alternativa secca: o si muove dal presupposto della determinazione dei Lep come premessa logicamente e *temporalmente* necessaria rispetto al processo di riallocazione delle funzioni e delle risorse (e, conseguentemente, alla determinazione dei fabbisogni *standard*), privilegiando il “centro” a garanzia dei fattori di omogeneità; o si presuppone che il principio autonomistico possa consentire, per così dire, un apporto degli enti territoriali oltre il perimetro segnato dai livelli essenziali nel processo di finanziamento delle funzioni (e, conseguentemente, di determinazione dei fabbisogni *standard*). Al riguardo, la legge n. 42 del 2009 sembra privilegiare il primo approccio, ma senza trarne, però, tutte le conseguenze coerenti e (costituzionalmente) necessarie. Infatti, come si tenterà di dimostrare, pur assumendo essa la determinazione dei Lep come presupposto ai fini del processo di riclassificazione delle funzioni e di riallocazione delle risorse (art. 8, n. 1, lett. *a*) e *b*)), viene invece a confermare, sul punto, l'assetto della legislazione vigente (art. 20, comma 2), con

---

11 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 136 s.

12 In questo senso, le osservazioni di da F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato. Osservazioni e rilievi sul testo del relatore* (5 gennaio 2009), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 5 s.

13 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega in materia di federalismo fiscale*, cit., 6; Id., *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in “Astrid Rassegna”, n. 94/2009, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 12.

conseguenze, come vedremo, non secondarie sul piano del finanziamento delle funzioni e della determinazione dei fabbisogni. Tutto ciò si riflette sulle lacune che, sotto questo profilo, sembrano manifestare gli schemi di decreto legislativo in via di approvazione.

Il carattere “aperto” del modello di finanza territoriale delineato dalle disposizioni costituzionali<sup>14</sup>, suscettibile di necessaria attuazione da parte del legislatore, dovrebbe invece consentire di individuare proprio nel processo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali il baricentro del modello di federalismo fiscale espresso dalla legge n. 42 del 2009, favorendo, pur nella centralità del ruolo dello Stato, un processo di convergenza che preveda, per gli enti territoriali al di sopra dei livelli *standard*, il finanziamento delle funzioni mediante la propria fiscalità<sup>15</sup>.

E' stato anche osservato che il riferimento al normale esercizio delle funzioni, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost. – per il finanziamento delle quali la disposizione costituzionale postula, per ciascun livello di governo, l'utilizzo dei tre canali “ordinari” indicati ai commi precedenti dello stesso articolo (tributi propri; quote di tributi erariali; fondo perequativo) – sembrerebbe incorporare una nozione standardizzata dei livelli di attivazione delle funzioni attribuite e dei relativi fabbisogni, diretta ad assorbire anche il riferimento all'efficienza economica<sup>16</sup>.

Il tentativo di pervenire ad una sorta di standardizzazione nel processo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali, con specifico riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni in determinate classi di diritti sociali, risulta, per la verità, risalente non soltanto rispetto alla legge n. 42 del 2009, ma alla stessa riforma del Titolo V. Si pensi, a titolo di esempio maggiormente significativo, alla materia sanitaria, rispetto alla quale la legge istitutiva del Servizio Sanitario Nazionale attribuiva al legislatore statale, in sede di approvazione del piano sanitario nazionale, il compito di fissare i livelli delle prestazioni sanitarie da garantire a tutti i cittadini (art. 3, comma 2, della legge n. 833 del 1978). Fu poi la mancata approvazione del piano e la reiterata inattuazione della normativa sui livelli essenziali a spostare sulle autonomie territoriali i centri decisionali di spesa, con la conseguente tendenza alla formazione di *deficit* di bilancio sempre più consistenti<sup>17</sup>.

---

14 In questo senso, da ultimo, F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, Jovene, 2008, 133 ss.

15 Cfr. G. Falcon, *Editoriale. Che cosa attendersi, e che cosa non attendersi, dal federalismo fiscale*, in *Le regioni*, 2008, 765 s.

16 Così, L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2003, 34 s.

17 Sul punto, cfr. C. Pinelli, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali” (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, 2002, 883 s.

Si tratta di vicende note, ma particolarmente esemplificative di come proprio l'inerzia dello Stato nella determinazione dei livelli essenziali si possa riflettere sulla crescita esponenziale dei fabbisogni – calcolati sulla base del criterio della spesa storica – con tutti i rischi relativi alla conseguente deresponsabilizzazione del decisore politico<sup>18</sup>. In questo contesto, si produceva il definitivo sganciamento tra determinazione delle prestazioni necessarie a soddisfare i livelli essenziali e responsabilità per la loro spesa, che i successivi interventi del legislatore in campo sanitario sarebbero riusciti soltanto in parte a compensare<sup>19</sup>. Al riguardo, è appena il caso di ricordare che dapprima il decreto legislativo n. 502 del 1992 e, successivamente, il decreto legislativo n. 56 del 2000 hanno soltanto parzialmente ricomposto le richiamate asimmetrie: l'uno, ponendo la distinzione tra “livelli uniformi di assistenza sanitaria”, fissati in sede nazionale, ed “eventuali livelli superiori”, determinati dalle regioni, con relativa facoltà di intervento sulle aliquote dei tributi regionali<sup>20</sup>; l'altro, sostituendo parte dei trasferimenti dello Stato alle regioni con un aumento dell'addizionale sulla benzina, dell'addizionale IRPEF e con una compartecipazione al gettito dell'IVA, attraverso l'innescò di meccanismi di fiscalità regionale, destinati in larga parte a finanziare la spesa sanitaria<sup>21</sup>.

Tra i fattori di crescita dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali potrebbe quindi rinvenirsi anche la mancata predeterminazione di livelli essenziali uniformi delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. In ogni sistema federale, infatti, soltanto la ricerca di *standard* omogenei in sede centrale può consentire di attenuare il divario di cui si è detto tra determinazione delle prestazioni e calcolo dei fabbisogni, anche a prescindere da ogni altra considerazione in merito alle condizioni ottimali di efficienza della spesa pubblica a copertura delle funzioni attribuite o conferite agli enti territoriali.

Di questa prospettiva, sembra farsi interprete la legge n. 42 del 2009, nella parte in cui distingue le spese delle regioni tra quelle riconducibili ai Lep e altre spese (art. 8, comma 1, lett. a), nn. 1 e 2), includendo espressamente tra le prime gli interventi per la sanità, l'assistenza e le spese per lo svolgimento delle funzioni amministrative in materia di

---

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. G. Falcon, *Editoriale*, cit., 766.

<sup>19</sup> Sulle asimmetrie tra determinazione dei livelli essenziali e riparto delle risorse e, più in generale, sui problemi di attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. in materia sanitaria, anche in riferimento alle esigenze di contenimento della spesa pubblica, cfr. R. Balduzzi, *Considerazioni conclusive*, in *La sanità italiana tra livelli essenziali di assistenza, tutela della salute e progetto di devolution*, Atti del Convegno – Genova, 24 febbraio 2003, a cura di R. Balduzzi, Milano, Giuffrè, 2004, 391 ss.

<sup>20</sup> Così, C. Pinelli, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, cit., 885.

<sup>21</sup> Cfr., ad esempio, L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, cit., 18 ss.



istruzione (art. 8, comma 3). Analogamente, per gli enti locali, vengono ascritte alla prima categoria le funzioni afferenti all'istruzione pubblica e al settore sociale (art. 21, commi 3 e 4).

Per tutte queste funzioni il legislatore delegante, in maniera conforme a quanto disposto dall'art. 119, quarto comma, Cost., specifica che i decreti legislativi dovranno prevedere le modalità che consentano il loro finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard* (art. 11, comma 1, lett. *b*). Né può sottacersi il rilevante tentativo di estendere la portata degli obiettivi di convergenza che si concretizzano in meccanismi perequativi finalizzati alla copertura integrale dei costi *standard* e dei fabbisogni connessi ai Lep alle regioni a statuto speciale e alle province autonome, pur nei limiti – imposti da fonti di rango costituzionale – delle norme di attuazione dei rispettivi statuti<sup>22</sup>.

### **3. Livelli essenziali, perequazione, costi e fabbisogni standard degli enti territoriali: i limiti dell'approccio adottato nella riforma**

Nonostante il tentativo di dare organica e completa attuazione, tra l'altro, all'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., non tutti gli interrogativi paiono dissipati, soprattutto in riferimento, da un lato, alla delimitazione ai tre comparti della sanità, assistenza e istruzione (a cui si aggiunge, per gli enti locali, il trasporto pubblico locale) in cui individuare i Lep da garantire su tutto il territorio nazionale<sup>23</sup>, e, dall'altro, all'ancor più discutibile opzione di confermare gli attuali Lep, proprio nella legge rivolta all'attuazione della disposizione costituzionale<sup>24</sup>. Da questo punto di vista, anche a prescindere dall'annosa questione in merito all'individuazione dell'atto finalizzato alla determinazione dei Lep<sup>25</sup>, peraltro affatto risolta

---

22 Sul punto, per un approfondimento in chiave critica, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 335 ss., spec. 345 ss., ove si propende in favore di più pregnanti norme di coordinamento della finanza pubblica degli enti dotati di autonomia particolare direttamente dettate dal legislatore statale.

23 In chiave critica, cfr. C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 438 ss.; nonché G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 133 ss.

24 Sul punto, cfr. A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 111.

25 Al riguardo, non vi è alcun dubbio che l'art. 117, secondo comma, lett. *m*), Cost., postuli esplicitamente il ricorso all'atto legislativo sia per espressa riconduzione della determinazione dei livelli essenziali alle materie di potestà legislativa esclusiva dello Stato (materia, quindi, coperta da riserva di legge, ancorché relativa: cfr., ad esempio, M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni (a proposito dell'art. 117, comma 2, lett. m), della Costituzione*), in *Politica del diritto*, 2002, 354), sia in quanto materia di carattere trasversale afferente ai fondamenti di omogeneità dei diritti di cittadinanza, operante, anzitutto, come limite al legislatore regionale (R. Bifulco, *Federalismo e diritti*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 123 ss.). In questo quadro, posto che la priorità della determinazione legislativa “non può essere intesa nel senso della esclusività”, in quanto “il carattere marcatamente ‘tecnico-prestazionale’ o ‘tecnico-scientifico’ di molti contenuti ascrivibili alla sfera dei livelli essenziali *soprattutto in materia sanitaria* esula dalla dimensione tipica della norma primaria (ad esempio, A. D'Aloia, *Diritti e Stato autonomistico. Il modello dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003, a

dalla giurisprudenza costituzionale<sup>26</sup>, e comunque ormai assestatisi secondo il modello dell'intesa con gli enti territoriali in Conferenza, ciò che solleva maggiori perplessità è la sostanziale elusione del nodo centrale relativo alla determinazione degli stessi livelli essenziali.

Sotto questo profilo, preoccupazioni ancora maggiori desta la scelta di ribadire, nella sostanza, la disciplina statale vigente sulla determinazione dei Lep operata sia dal decreto legislativo n. 216 del 2010 (art. 1, comma 2), sia dallo schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni e di determinazione dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario (art. 9).

Ad un primo sguardo, infatti, i decreti, per quanto taluni ancora in versione provvisoria e suscettibili di ulteriori miglioramenti, paiono infatti elusivi rispetto ai già fortemente “aperti” principi e criteri direttivi della delega, specie in merito al fondamentale nesso intercorrente tra determinazione dei Lep, loro finanziamento e individuazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Da questo punto di vista, il legislatore delegato sembra muovere in una prospettiva non sempre in linea con il vincolo costituzionale della stabilizzazione dei Lep e della loro copertura finanziaria integrale, rispetto alla quale, come si tenterà di chiarire, sembra debbano considerarsi estranei gli interventi speciali e le risorse aggiuntive di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. La questione risulta, tra l'altro, aggravata dall'incertezza in merito alla determinazione dei fabbisogni *standard*, anche in ragione del consistente ricorso all'istituto dei decreti legislativi integrativi e correttivi – largamente richiamati anche negli schemi di decreto attualmente all'esame delle commissioni parlamentari, quasi ad anticipare periodici interventi in materia, peraltro sostanzialmente rimessi all'apposita Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.)<sup>27</sup> – che ben difficilmente produrranno stabilità e certezza rispetto al meccanismo di

---

cura di E. Bettinelli – F. Rigano, Torino, Giappichelli, 2004, 134 s.; cors. ns.), l'individuazione dell'atto finalizzato alla determinazione dei Lep si sposta sul piano di procedimenti consensuali, fortemente caratterizzati da una concertazione con il sistema delle autonomie.

26 La giurisprudenza costituzionale considera infatti indispensabile un intervento del legislatore statale, ma soltanto per individuare le “norme di principio e di coordinamento” ai fini della determinazione dei livelli essenziali, lasciando comunque spazio a fonti secondarie, anche di natura non governativa (ad esempio, cfr. sentt. C. cost. nn. 88/2003; 345/2004; 134/2006): su questa giurisprudenza, criticamente, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., 114 ss.

27 Si veda l'art. 9 dello schema di decreto legislativo in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* nel settore sanitario, approvato dal Consiglio dei ministri l'8 ottobre 2010.

determinazione dei fabbisogni, strumento invece indispensabile nell'individuazione di quel fondamento di omogeneità necessario in ogni modello ad impianto federale<sup>28</sup>.

Al riguardo, se solo si considerano, a tacere d'altro, gli effetti perversi del problematico sganciamento tra determinazione dei Lep e finanziamento del fabbisogno degli enti territoriali, che hanno costantemente accompagnato le vicende del regionalismo italiano<sup>29</sup>, e che la giurisprudenza costituzionale solo in parte è riuscita a contenere<sup>30</sup>, anche la legge n. 42 del 2009 appare l'ennesima occasione mancata.

Non sembra anzitutto sciolto il nodo fondamentale in merito alla scelta circa la riconducibilità dei Lep al contenuto essenziale dei diritti civili e sociali o al quadro delle compatibilità finanziarie predeterminate in termini di fabbisogno<sup>31</sup>, che sottende l'alternativa tra la loro configurazione sotto forma di veri e propri diritti o di "entità dell'offerta"<sup>32</sup>. Le conseguenze della soluzione privilegiata sono ovviamente ben diverse, comportando la prima l'obbligo di soddisfare integralmente la domanda di prestazioni, e configurandosi, la seconda, piuttosto sotto forma di vincoli all'offerta stessa dell'ente erogatore<sup>33</sup>.

Sul punto, l'impressione è che la legge n. 42 del 2009 privilegi la seconda prospettiva, anche se la (potenziale) estensione dei meccanismi di perequazione consente un recupero in termini di finanziamento integrale dei Lep, la cui individuazione, però, come si è detto non risulta innovata rispetto alla legislazione vigente (art. 20, comma 2). Quindi, da un lato, anche in caso di crescita dei fabbisogni degli enti territoriali – che, tuttavia, dovrebbero essere contenuti e razionalizzati mediante l'introduzione dei costi *standard* – il legislatore tenta di assicurare l'integrale finanziamento dei Lep; dall'altro, permangono dubbi consistenti in

---

28 In questa prospettiva, con particolare riferimento ai servizi sociali, cfr., per tutti, K.C. Wheare, *Federal Government*, London, New York, Toronto, Oxford University Press, 1963, trad. it *Del governo federale*, Bologna, Il Mulino, 1997, 247 ss.

29 Al riguardo, si vedano già V. Coccozza, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, Jovene, 1979, 152 ss.; M. Bertolissi, *La finanza regionale*, in F. Cuocolo – A. D'Atena – U. Pototschnig – M. Bertolissi – P.A. Capotosti – G. De Martin – A. Barbera, *Le Regioni. Bilancio di Vent'Anni*, Atti del IV° Convegno Nazionale di Studi regionali – Consiglio Regionale della Liguria, 9-10 febbraio 1990, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, 59 ss.

30 Al riguardo, in esplicito riferimento alla giurisprudenza costituzionale sul finanziamento delle prestazioni sanitarie, cfr. M. Bertolissi, *L'autonomia finanziaria regionale e la Corte costituzionale*, in F. Cuocolo – L. Carlassare – U. De Siervo – M. Bertolissi – M. Scudiero – F. Sorrentino, *Corte Costituzionale e Regioni*, Atti del Convegno di Genova – Consiglio regionale della Liguria, 14-16 maggio 1987, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1988, 92 ss.

31 Centrale il dilemma nella ricostruzione di C. Pinelli, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, cit., 886 ss., soprattutto rispetto alla difficile combinazione del rispetto dei vincoli alla finanza pubblica con l'esigenza di superare i perduranti "squilibri socio-economici territoriali".

32 L'alternativa è posta da A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 927 ss.

33 Cfr. A. Brancasi, *Uguaglianze e disuguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 928.

merito al carattere sufficientemente determinato della normativa finalizzata all'individuazione dei livelli essenziali.

A destare le maggiori perplessità è proprio il sistema di finanziamento delle funzioni, distinto tra quelle connesse ai Lep e quelle c.d. libere. Ai copiosi canali che lo alimentano, soprattutto attraverso il fondo perequativo, articolati in strumenti di prelievo nazionale (compartecipazioni e riserve di aliquota) e regionale (tributi propri derivati o istituiti con leggi regionali e addizionali), non sembra infatti corrispondere un'effettiva certezza in merito alla disponibilità di risorse. Anche a prescindere dalla già discutibile scelta di non estendere la perequazione alle c.d. funzioni libere (art. 9, lett. *a*)), per riferirsi soltanto al sistema di finanziamento di quelle connesse ai Lep, colpiscono, al riguardo, almeno due aspetti. In primo luogo, vengono utilizzate anche risorse di provenienza regionale per alimentare il fondo perequativo (art. 9, lett. *a*)). In secondo luogo, vengono escluse dal meccanismo le regioni con maggiore capacità fiscale, che comunque alimentano il fondo, creando una (costituzionalmente) arbitraria distinzione rispetto ai benefici derivanti dalla perequazione e alla partecipazione di tributi statali (combinato disposto artt. 8, comma 1, lett. *g*) e 9, lett. *g*), nn. 1 e 2). Per il finanziamento delle c.d. spese libere il fondo perequativo è invece basato sui differenziali di capacità fiscale connessi all'impiego dell'addizionale regionale all'imposta del reddito sulle persone fisiche, facendo la legge riferimento al gettito derivante dall'aliquota media di equilibrio, destinato a sostituire i trasferimenti statali (art. 8, comma 1, lett. *h*)).

Buona parte di queste scelte pare non sempre conciliabile con le finalità redistributive che vengono, per espressa previsione costituzionale, a dare senso compiuto alle spese connesse ai Lep. Il paradosso potrebbe essere quello di consentire l'impiego di tributi propri per il finanziamento dei Lep e l'impiego di risorse nazionali per il finanziamento delle funzioni connesse alle c.d. spese libere<sup>34</sup>, quando è invece evidente che le previsioni costituzionali impongono l'impiego di risorse certe (di provenienza statale) ai fini della copertura finanziaria dei livelli essenziali.

In questo quadro, va peraltro segnalato che anche la tendenza a sopprimere i trasferimenti statali diretti, a cui la legge n. 42 del 2009 sarebbe dichiaratamente rivolta<sup>35</sup>, risulta in realtà attenuata da altre disposizioni destinate a determinarne comunque la riemersione sotto forma di copertura del differenziale certificato positivo tra i dati previsionali e l'effettivo gettito dei tributi, che è posta come specifico criterio direttivo della legge di

---

34 Così, G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *I Quaderni di Italianieuropei – Il Federalismo*, cit., 237.

35 Come si legge in più passaggi della relazione di accompagnamento al disegno di legge originario del Governo: cfr. Senato della Repubblica – XVI legislatura – Disegni di legge e relazioni, A.S. n. 1117, 8 ss.

delega in ordine alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo a favore delle regioni (art. 9, lett. e)).

Nella prospettiva di analisi privilegiata nel presente contributo, quello che però colpisce maggiormente è la rilevanza assunta dai costi e dai fabbisogni *standard*, che viene ad innervare il sistema di finanziamento delle funzioni (anche di quelle connesse ai Lep) e – si badi bene – del sistema di perequazione. Da un lato, infatti, tra i principi e criteri direttivi sulle modalità di esercizio delle competenze legislative e sui mezzi di finanziamento previsti dalla legge n. 42 del 2009, si fa espresso riferimento al rispetto dei costi *standard* “associati ai livelli essenziali delle prestazioni fissati dalla legge statale” (art. 8, comma 1, lett. b)), su cui, però, il legislatore non ha novato la disciplina vigente; dall'altro, tra quelli relativi alla determinazione dell'entità e del riparto del fondo perequativo, si richiama il fabbisogno *standard* per prestazioni connesse ai Lep come parametro attraverso il quale determinare il differenziale tra il fabbisogno finanziario necessario alla loro copertura (già calcolato con il sistema dei costi *standard*) e il gettito regionale dei tributi ad esse dedicati (art. 9, lett. c), n. 1).

In definitiva, sulla base dei richiamati principi e criteri direttivi, è demandato ai decreti legislativi il compito fondamentale di individuare le modalità che dovrebbero consentire il finanziamento integrale dei Lep<sup>36</sup>. La ricerca di un faticoso equilibrio tra garanzie di omogeneità e principio autonomistico viene quindi rimessa in via integrale ai decreti legislativi, passando per il nodo cruciale della determinazione dei costi e fabbisogni *standard*.

Che al legislatore statale competa la determinazione dei livelli essenziali – ora, nel rinnovato Titolo V, per espressa previsione costituzionale – non impedisce, di per sé, di demandare il loro finanziamento agli enti territoriali secondo i canali di finanziamento “ordinari” indicati dall'art. 119 Cost.<sup>37</sup>. In questo senso, la legge n. 42 del 2009 esprime una certa coerenza rispetto alla concezione di autonomia finanziaria sottesa alle disposizioni costituzionali, a condizione, però, di dare piena attuazione al fondamentale principio della perequazione integrale dei fabbisogni, anche alla luce, cioè, delle specificità territoriali. Queste ultime, invece, sembrano trascurate dal legislatore, che tende a privilegiare il ben più insidioso parametro della “capacità fiscale per abitante”<sup>38</sup>, inidoneo a tenere conto di tutte le variabili dei differenti contesti socio-economici in cui i meccanismi perequativi sono

---

36 Cfr., ad esempio, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 110.

37 In questo senso, G. Guiglia, *I livelli essenziali delle prestazioni sociali*, cit., 159 ss.

38 In questo senso, ad esempio, F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del federalismo fiscale*, cit., 178 ss., il quale individua effetti limitativi delle tradizionali politiche redistributive nel passaggio dal “finanziamento dei bisogni” alla “perequazioni delle capacità fiscali”.

costituzionalmente tenuti a conseguire l'obiettivo del finanziamento integrale delle funzioni connesse ai livelli essenziali<sup>39</sup>.

Anzi, proprio la distinzione posta dall'art. 119 Cost. tra il finanziamento delle funzioni normali, da un lato, che deve essere integralmente garantito attraverso i tre canali ordinari (risorse proprie, partecipazioni e fondo perequativo), espressione del principio dell'autonomia finanziaria, e risorse aggiuntive e interventi speciali, dall'altro, che sono finalizzati alla riduzione degli squilibri territoriali<sup>40</sup>, dovrebbe indurre a considerare il finanziamento dei Lep quale parte integrante (ed anzi elemento maggiormente qualificante) dello spessore delle "normali" funzioni attribuite o conferite all'ente territoriale. La diretta conseguenza non può che essere l'impossibilità di ricondurre i trasferimenti di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., al finanziamento dei Lep degli enti territoriali<sup>41</sup>, o, quanto meno, la loro connotazione *integrativa* in termini di fabbisogno degli enti territoriali rispetto alle risorse "ordinarie"<sup>42</sup>. Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost. – peraltro scarsamente valorizzati, anche nella loro distinzione costituzionalmente prevista, dalla legge n. 42 del 2009<sup>43</sup> – si dovrebbero invece tradurre in strumenti straordinari di rimozione delle diseguaglianze e di tutela della coesione sociale, ascrivibili, quindi, alla categoria di trasferimenti a carico dello Stato, senza prevedere meccanismi di cofinanziamento con la partecipazione degli stessi enti territoriali destinatari degli interventi<sup>44</sup>,

---

39 Sul punto, anche per un'analisi degli effetti perversi della scelta di incentrare i meccanismi perequativi sulla capacità fiscale, cfr. C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 ss. Analogamente, anche alla luce degli schemi di decreto legislativo adottati dal Consiglio dei ministri nell'ottobre del 2010, E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 4, rileva che "i parametri per determinare i costi standard sono ancora tutti da costruire e, quando ciò avverrà, si dovrà tenere conto di tutte le variabili possibili: dalla dimensione dei territori degli enti destinatari, del sistema infrastrutturale di sostegno, delle loro condizioni fisiche e socio-economiche e delle caratteristiche delle popolazioni interessate che si renderanno destinatarie/beneficiarie della eventuale perequazione compensativa, garante dell'esigibilità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale".

40 Sul punto, si vedano A. Brancasi e F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009, 18 ss.; analogamente, C. Salazar, *Gli interventi speciali ex art. 119, c. 5, Cost., secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del "federalismo fiscale a Costituzione invariata"*, in *Le Regioni*, 2007, 10.

41 In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 111 ss.

42 In questo senso, F. Gallo, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione*, cit., 182 s., il quale, in proposito, sottolinea "il fatto in sé limitativo che, dato il suo carattere aggiuntivo (e perciò in qualche modo speciale), l'intervento ex articolo 119, comma 5, ai fini del finanziamento dei livelli essenziali dei suddetti diritti possa ridursi ad essere il risultato dell'applicazione non di un meccanismo legislativo solidaristico, automatico e fisiologico (come sarebbe se il finanziamento fosse imputato al fondo perequativo di cui al comma 3 dell'articolo 119), bensì di una incerta quanto opinabile dialettica politica e rivendicazionistica, in cui lo Stato potrebbe rivestire la sgradevole figura dell'elemosiniere di ultima istanza".

43 Al riguardo, cfr. C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 446 ss.

44 Come sembra invece disporre, attraverso i meccanismi di cofinanziamento, l'art. 16, comma 1, lett. a): sul punto, si vedano le osservazioni critiche di C. De Fiore, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 447 s.

dovendosi invece assicurare il finanziamento dei Lep attraverso i canali ordinari previsti dalla Costituzione<sup>45</sup>.

Accogliendo questa linea ricostruttiva, il finanziamento dei Lep non appare quindi inquadrabile tra gli strumenti correttivi adottati dagli Stati federali rispetto alle possibili situazioni di diseguaglianza nella fruizione dei diritti di cittadinanza<sup>46</sup>. Al contrario, nella prospettiva della rinnovata autonomia finanziaria degli enti territoriali espressa dall'art. 119 Cost., esso costituisce lo strumento ordinario di garanzia delle normali funzioni conferite ai diversi livelli di governo. Oltre ai tributi propri e alle compartecipazioni, saranno infatti i meccanismi perequativi ad assicurarne la garanzia del finanziamento operando come istituto ordinario – sia pure di chiusura – del sistema. In questa prospettiva, la perequazione appare sempre più come lo strumento fondamentale di riequilibrio tra spinte egualitaristico-redistributive proprie dei sistemi di *Welfare* e spinte alla differenziazione proprie del principio autonomistico, che possono concretizzarsi anche nella “territorializzazione” delle risorse fiscali<sup>47</sup>.

La determinazione dei livelli essenziali, invece, costituisce il presupposto ai fini dell'introduzione di parametri e *standard* omogenei per il finanziamento delle funzioni conferite agli enti territoriali<sup>48</sup>. Essa risulta quindi espressione di un “potere conformativo che condiziona le politiche di settore”<sup>49</sup>, vincolando gli enti territoriali ad affrontare, per così dire, dal basso – secondo una rinnovata concezione dell'autonomia finanziaria – la questione della disponibilità delle risorse volte ad assicurare quegli *standard* comuni di garanzia nell'erogazione dei servizi. Tale processo di convergenza – a cui è dichiaratamente rivolta la legge n. 42 del 2009 nell'attuazione del Titolo V – vincola gli enti territoriali rispetto al

---

45 In questo senso, A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, cit., 111 ss., che definisce la questione del finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni un “falso problema”, in quanto esso deve essere comunque assicurato attraverso le risorse e i canali ordinari.

46 Cfr. A. Brancasi, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 911 s. e 926.

47 Su cui, cfr. P. Carrozza, *Il Welfare regionale tra uniformità e differenziazione: la salute delle regioni*, in *I principi negli statuti regionali*, a cura di E. Catelani – E. Cheli, Bologna, Il Mulino, 2008, 32 ss. Analogamente, A. Poggi, *Costi standard e livelli essenziali delle prestazioni*, cit., 123, secondo la quale “la perequazione costituisce il punto di equilibrio tra *cittadinanza sociale* e *autonomie territoriali*, poiché essa non è funzionalizzata a colmare qualunque dislivello ma è unicamente diretta a evitare che a minori capacità fiscali dei territori corrisponda un livello insufficiente di prestazioni in materia di diritti civili e sociali che dovrebbero essere garantiti dall'esercizio di talune funzioni pubbliche da parte degli enti territoriali”.

48 Altro è invece stabilire quanto la nozione di “livelli essenziali”, pur rispondendo ad istanze solidaristiche, sia effettivamente e strutturalmente connessa al ben più penetrante principio costituzionale di eguaglianza: sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Luciani, *I diritti costituzionali tra Stato e Regioni*, cit., 352 ss. Per una ricostruzione del nesso tra Lep ed eguaglianza sostanziale, v. invece A. Poggi, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, vol. IV, Napoli, Jovene, 2004, 1713 ss.

49 A. Brancasi, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, cit., 926 s.

conseguimento di un grado minimo di omogeneità, che – individuato, quanto ai parametri di riferimento, dal “centro” mediante la determinazione dei Lep – produrrà ovviamente effetti differenti sul fabbisogno necessario degli enti territoriali. Di qui muove la ricerca di costi e fabbisogni *standard* come baricentro su cui finisce per poggiare l’intero disegno di riforma, sino a costituire – come si è visto – il parametro fondamentale su cui viene costruito lo stesso sistema perequativo, con tutte le conseguenti incertezze che si è tentato di mettere in rilievo.

Sotto il secondo profilo preliminare sopra ricordato, è opportuno tenere presente che, quantomeno sul piano metodologico, si riscontrano già delle esperienze significative da cui si possono trarre prime indicazioni di una qualche utilità ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

In alcuni comparti, infatti, sono stati parzialmente sperimentati criteri di progressivo superamento della spesa storica. Per esempio, in materia di sanità, appare di una qualche rilevanza l’esperienza maturata in relazione ai c.d. DRG (*Diagnosis related groups*), ovvero di categorie di pazienti definite in modo che presentino caratteristiche cliniche analoghe e richiedano per il loro trattamento volumi omogenei di risorse ospedaliere. In questi casi, si è sperimentata una misurazione preventiva delle prestazioni sanitarie rispetto a determinate patologie sulla base di un tentativo di standardizzazione dei costi delle prestazioni. Da questo punto di vista, la determinazione della spesa per garantire le prestazioni è basata su criteri per certi versi assimilabili a quelli che potrebbero essere usati per i costi *standard*, attraverso dei codici sperimentali, per lo meno da ciò che risulta, tra l’altro, dalle relazioni della Corte dei conti al Parlamento.

Sotto questo profilo, si manifestano comunque problemi rilevanti, che concernono la scelta di fondo da adottare nel passaggio ai costi *standard*, rispetto alla quale può essere privilegiato un approccio c.d. micro, ovvero c.d. macro. Il primo tende a considerare come elemento fondamentale il calcolo relativo alle singole prestazioni; il secondo, invece, privilegia piuttosto l’istituzione di fondi nazionali per il passaggio ai costi *standard*, in base ai quali dovrebbe avvenire soltanto in un momento successivo il riparto delle risorse finanziarie, secondo un modello simile a quello previsto per il fondo sanitario nazionale. E’ in questa seconda prospettiva, come vedremo, che si sta orientando il legislatore delegato nella predisposizione degli schemi di decreto, soprattutto in materia di fabbisogni *standard* in materia sanitaria.



#### 4. Determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali e processi di convergenza della finanze pubbliche nella legge di delega...

E' in questo imprescindibile quadro di riferimento che va inquadrato il processo di transizione ai costi e fabbisogni *standard*. Anche alla luce delle esperienze pregresse sopra richiamate, esso è infatti interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come principale strumento finalizzato a garantire il concorso di tutti gli enti territoriali e di tutti i livelli di governo al conseguimento degli obiettivi della politica di bilancio nazionale, in coerenza con i vincoli posti dal patto di stabilità europeo<sup>50</sup>.

Il coordinamento della finanza pubblica, assunto ad architrave del nuovo assetto delle relazioni tra centro e periferia delineate dal Titolo V<sup>51</sup>, e rafforzato anche dagli orientamenti della giurisprudenza costituzionale<sup>52</sup>, nella legge n. 42 del 2009 si esprime anche in forme di monitoraggio e controllo dei livelli, dei costi e della qualità dei servizi erogati dagli enti territoriali. Le norme di delega infatti, anche se con principi e criteri direttivi non sempre sufficientemente determinati, delineano un processo di convergenza che coinvolge tutto il sistema delle autonomie territoriali rispetto all'individuazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

L'art. 2, comma 2, lett. f), della legge n. 42 richiede che il c.d. costo *standard* e il c.d. fabbisogno *standard* sia assunto quale costo o fabbisogno obiettivo, su cui costruire parametri rispetto ai quali valutare l'azione pubblica e gli obiettivi di servizio cui devono tendere le amministrazioni regionali e locali nell'esercizio delle rispettive funzioni riconducibili ai Lep.

L'art. 2, comma 2, lett. m), della legge n. 42, afferma il principio del superamento graduale, per tutti i livelli istituzionali, del criterio della spesa storica, in favore del fabbisogno *standard* per il finanziamento dei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., e delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost. Per le altre funzioni, invece, il criterio della spesa storica viene sostituito dalla perequazione della capacità fiscale.

---

50 Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *L'indirizzo politico finanziario tra Costituzione italiana e vincoli europei*, Padova, Cedam, 2007, 370 ss.

51 In proposito, cfr. G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

52 Al riguardo, per una panoramica sugli orientamenti della Corte, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Rivista di diritto tributario*, vol. XX, n. 1/2010, 49 ss.

Sotto questo profilo, si ripropone quella già lamentata “segmentazione” – o, comunque, netta distinzione – delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo<sup>53</sup>, che ha costituito uno dei nodi più discussi nell'*iter* del disegno di legge<sup>54</sup>. Per quanto attenuata rispetto alla versione originaria<sup>55</sup>, la legge di delega prevede ancora forme differenziate di finanziamento delle funzioni non soltanto tra enti territoriali (regioni, province e comuni), ma anche rispetto alle tipologie di spesa di ciascun livello di governo. Anche se, da questo punto di vista, il provvedimento è notevolmente migliorato nel passaggio alla Camera, continuano a essere tenute distinte, da una parte, le funzioni concernenti i livelli essenziali delle prestazioni, per le quali è assicurato il finanziamento dei Lep, con particolare riguardo ai comparti sanità, assistenza e istruzione a cui sono aggiunti, per gli enti locali, il trasporto locale e le funzioni fondamentali, e, dall'altra, le funzioni restanti (c.d. libere), per le quali non è garantito l'integrale finanziamento.

Per gli enti locali la questione risulta poi ulteriormente aggravata dal fatto che non sono state ancora individuate dal legislatore statale le funzioni fondamentali ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *p*), Cost., su cui infatti il Governo ha dovuto successivamente presentare al Parlamento il disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie<sup>56</sup>. Tutto ciò contribuisce a rendere ancora meno chiara la scelta su *quali* funzioni finanziare con i decreti legislativi.

Posto che – come si è visto anche nel paragrafo precedente – è sui costi e fabbisogni *standard* che finiscono per poggiare gli stessi meccanismi di perequazione, una delle condizioni fondamentali ai fini del contemperamento delle ragioni dell'autonomia con le garanzie di omogeneità nella fruizione dei diritti civili e sociali pare individuabile nella necessità di far rientrare proprio nel sistema di perequazione il complesso dei fattori che concorrono alla determinazione degli squilibri territoriali di carattere economico e sociale (assetto delle infrastrutture e del sistema produttivo, dimensione demografica e composizione

---

53 In questo senso, in riferimento alla versione originaria del disegno di legge del Governo, cfr. F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, cit., 5 s.

54 Sul punto, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione* (21 gennaio 2009), [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

55 In questo senso, F. Bassanini, *Una riforma difficile (ma necessaria): il federalismo fiscale alla prova della sua attuazione*, (30 giugno 2010), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 9 s., il quale riconosce l'incostituzionalità di tale “segmentazione” e, pur rilevando che la questione “non ha un gran rilievo quantitativo” in quanto “le funzioni per cui è prevista una perequazione parziale valgono meno di 2 punti del PIL”, mette in rilievo come la scelta di una perequazione parziale rischi, tra l'altro, di alimentare richieste di finanziamento per coprire il differenziale, assorbendo, in tal modo, risorse destinate ad investimenti necessari a superare nel tempo le condizioni di minore capacità fiscale.

56 Attualmente pendente davanti al Senato: cfr. XVI legislatura, A.S. 2259.

per classi di età, densità abitativa degli enti territoriali), senza ancorarlo in via esclusiva alla capacità fiscale *pro capite*<sup>57</sup>.

Da questo punto di vista, il legislatore (soprattutto delegato) dovrebbe tenere necessariamente conto che nella determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* si svelano questioni di ben più ampia portata – a partire dell'effettivo rendimento dei sistemi di perequazione, anche rispetto alla copertura finanziaria dei Lep – che si collocano decisamente al di là dell'introduzione di indicatori effettivi di valutazione del grado di efficienza e di efficacia dell'azione pubblica.

E' anzitutto verosimile che la transizione ai costi e ai fabbisogni *standard* determinerà l'assegnazione di risorse minori al Mezzogiorno – termine che, tra l'altro, scompare dal testo costituzionale dopo la riforma del Titolo V – anche se, nelle norme transitorie per gli enti locali di cui all'art. 21 della legge n. 42 del 2009, sono state introdotte clausole di garanzia sulle esigenze di riequilibrio nella fase transitoria<sup>58</sup>.

Si pongono comunque ulteriori e rilevanti problemi, soprattutto rispetto alla gestione della fase transitoria, che è stata comunque meglio disciplinata e determinata nel passaggio alla Camera del provvedimento rispetto alla versione originaria del disegno di legge del Governo, ma nella quale, specie per la disciplina delle funzioni degli enti locali, non sono poste sufficienti garanzie, fissando, tra l'altro, in modo arbitrario la percentuale delle funzioni fondamentali all'80 per cento del complesso delle funzioni.

Su questi aspetti della delega, si aggrovigliano almeno tre nodi critici. Si dovrebbe anzitutto lamentare l'esiguità e la laconicità dei principi e criteri direttivi nel disciplinare il passaggio dalla spesa storica ai costi e fabbisogni *standard*, che non determina certezze sulle modalità e sui tempi di uno degli aspetti maggiormente qualificanti e condivisi dell'interno disegno di riforma. La legge di delega, inoltre, non viene a fornire alcuna definizione del costo *standard*, rimettendone integralmente la disciplina ai decreti legislativi. Si scorge infine nella normativa una contraddizione tra alcuni principi e criteri direttivi ispirati a criteri di eguaglianza tra gli enti territoriali, quando è richiamato il fabbisogno *standard* per i Lep e le funzioni fondamentali, ed altri che sembrano invece negare tale presupposto, quando è privilegiato il criterio della capacità fiscale per le altre funzioni. Soltanto, quindi, per i costi relativi alle prime funzioni il legislatore prevede un meccanismo di perequazione sulla base di

---

57 In questo senso, le considerazioni di C. De Fiores, *Federalismo fiscale e Costituzione*, cit., 440 s., spec. nota 35.

58 Sulla centralità della fase transitoria (e sulla conseguente necessità di garantire una disciplina esaustiva) nei processi di riforma a forte impatto sui diritti economico-sociali, cfr. M. Luciani, *Liberalizzazioni. Il quadro costituzionale nella prospettiva della giurisprudenza*, in *Studi in tema di liberalizzazioni. Riflessi giuridici dell'evoluzione della disciplina*, a cura di E. Sticchi Damiani, Torino, Giappichelli, 2008, 20 ss.

criteri unitari relativi a *standard* di efficienza, mentre per quelli relativi alle seconde viene utilizzata la “capacità fiscale” come indice della capacità di spesa. Se tuttavia si assume il principio della definizione degli *standard* dei servizi da erogare come criterio privilegiato al fine di determinare i fabbisogni ottimali di ciascun livello di governo, desta non poche perplessità la mancata estensione di tale criterio alla generalità delle funzioni<sup>59</sup>. Le spese per quelle non direttamente afferenti ai Lep e per quelle non riconducibili all'art. 117, secondo comma, lett. p), Cost., rischiano infatti di non essere adeguatamente perequate<sup>60</sup>.

In definitiva, nella determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali si esprimono delicati processi di redistribuzione delle risorse, al crocevia tra principio autonomistico, vincoli di bilancio e tutela dei diritti costituzionali. Da questo punto di vista, la prospettiva adottata dalla riforma – nella legge di delega e, in misura ancora maggiore, nei decreti legislativi – assume come presupposto la ricerca della dimensione ottimale del fabbisogno finanziario degli enti territoriali mediante la determinazione quantitativa dei bisogni da soddisfare e dei diritti da garantire in condizioni di efficienza e di efficacia. In altre parole, nel presupposto che “il dimensionamento dei fabbisogni finanziari degli enti territoriali influenza ed è a sua volta influenzato dai profili economici della gestione dell'amministrazione”<sup>61</sup>, la ricerca del punto di equilibrio tra principio autonomistico e garanzie di omogeneità si sposta decisamente – nel solco della cultura aziendalistica – sul piano del nesso tra costo *standard* e fabbisogno *standard* e sul tentativo di riconnettere l'aspetto finanziario a quello economico della gestione degli enti territoriali (art. 2, comma 2, lett. f) e m), della legge n. 42 del 2009).

L'effetto è quello di far assurgere la determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard* a strumento *dinamico* di coordinamento della finanza pubblica<sup>62</sup>, nel tentativo di

---

59 In questo senso, ad esempio, F. Bassanini – G. Macciotta, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, cit., 5 ss.; G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 238 ss.; T. Martines – A. Ruggeri – C. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale. Appendice di aggiornamento*, Milano, Giuffrè, 2010, 9; nonché, adesivamente, E. Corali, *Federalismo fiscale e Costituzione. Essere e dover essere in tema di autonomia di entrata e di spesa di regioni ed enti locali*, Milano, Giuffrè, 2010, 188.

60 Al riguardo, cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 237 ss.

61 R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard (Commento agli artt. 13 e 21)*, in *Il federalismo fiscale*, cit., 196.

62 Si utilizza in questo scritto la nozione di coordinamento in senso *dinamico* per indicare la funzione svolta dall'insieme delle disposizioni volte ad assicurare l'armonico orientamento di individui, gruppi ed istituzioni verso fini determinati, pur mantenendo l'autonomia dei soggetti interessati (riprendendo la definizione di V. Bachelet, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, X, Milano, Giuffrè, 1962, 631 e 633) – in questo caso, le regole sul processo di convergenza delle finanze pubbliche messo in moto dalla riforma, destinate a mutare nel corso del tempo per accompagnare le evoluzioni del sistema – distinta dalla nozione di coordinamento in senso *statico*, che indica piuttosto l'insieme delle disposizioni, collocate su un piano sovraordinato rispetto alle prime, volte alla predeterminazione delle sfere materiali di rispettiva spettanza dei soggetti partecipi del coordinamento

contemperare vincoli di bilancio e ragioni dell'autonomia, in quanto il costo *standard* si configura come la determinante quantitativa del fabbisogno finanziario *standard* che, a sua volta, costituisce il parametro fondamentale – come si è visto – ai fini dei meccanismi di perequazione, con particolare riferimento alla copertura finanziaria dei livelli essenziali e delle funzioni fondamentali<sup>63</sup>.

Né la legge di delega, né – come vedremo – il decreto legislativo sui costi e fabbisogni *standard* degli enti locali (n. 216 del 2010) forniscono, però, alcuna definizione univoca di cosa effettivamente si intenda per costo *standard*. Quest'ultimo, infatti, può essere calcolato nel modo più diverso, seguendo impostazioni prevalentemente aziendalistiche, statistiche o econometriche<sup>64</sup>. Sul punto, da un lato, la legge n. 42 del 2009 rinvia ai decreti legislativi e, dall'altro, il decreto legislativo n. 216 del 2010 e gli altri schemi di decreto licenziati dal Consiglio dei ministri si limitano a disciplinare le metodologie adottate, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, che costituisce l'unico obiettivo certo da garantire nella transizione ai costi *standard*, senza però giungere ad una compiuta definizione dello strumento su cui effettivamente si regge la riforma.

E' noto infatti che essi “riassumono in generale l'esito quantitativo del processo di corretta predeterminazione del costo di riferimento della produzione di un servizio (ma anche di un bene) nella condizione di migliore efficienza/utilità”<sup>65</sup>, ma, quanto alla loro effettiva individuazione e – soprattutto – agli effetti che produrranno sulla determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali e sull'effettiva copertura finanziaria delle funzioni loro attribuite, tutto dipende dalla costruzione di parametri preventivi di misurazione che è rimessa al legislatore delegato.

Anzitutto, la circostanza che il costo *standard* si configuri come grandezza economica (e non finanziaria) si riflette sulla difficoltà di individuare parametri comuni – nella determinazione dei fabbisogni *standard* su cui si regge il processo di convergenza – a tutti gli enti territoriali che, quantomeno ancora in larga parte, adottano invece un sistema di contabilità basata sulla

---

– in questo caso, le disposizioni che predeterminano le tipologie di entrata e gli ambiti di spesa affidati agli enti territoriali – da cui consegue la necessità di dover distinguere le prime dalle seconde non in base al contenuto delle disposizioni, ma in base alle funzioni da esse materialmente svolte (cfr. V. Bachelet, voce *Coordinamento*, cit., 632, secondo il quale “di coordinamento deve parlarsi piuttosto nei confronti delle attività, che non dei singoli atti”). Per una prima distinzione tra regole statiche e regole dinamiche del coordinamento della finanza delle autonomie territoriali, cfr. A. Brancasi, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale: autonomia finanziaria ed obbligo di copertura degli oneri posti a carico di altri enti del settore pubblico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425.

63 Cfr. G. Arachi – P. Liberati, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, cit., 233 ss.; R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 199 ss.

64 Per una prima panoramica, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5 s.

65 Così, ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, (16 giugno 2010), in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 7.

competenza giuridica<sup>66</sup>. Di qui, tra l'altro, la centralità del processo di armonizzazione dei bilanci degli enti territoriali, messo in moto dalle leggi nn. 42 e 196 del 2009<sup>67</sup>, nel presupposto – per il profilo che rileva nella presente prospettiva di analisi – che la definizione quantitativo-monetaria del costo *standard*, che condiziona la determinazione dei fabbisogni *standard*, non dovrà basarsi sul dato storico e determinerà, in tal modo, il passaggio dalla logica del bilancio incrementale a quella dello *zero-based budgeting* fondato sui costi di produzione *standard*<sup>68</sup>. Vedremo quanto questo approccio sia difficilmente trasponibile sul piano della determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali che si caratterizzano per il profondo impatto sulla tutela dei diritti costituzionali, quale, ad esempio, la materia sanitaria.

Nel disegno di riforma, la transizione ai costi e fabbisogni *standard* presuppone, tra l'altro, la richiamata nozione di coordinamento *dinamico* della finanza pubblica, intesa come strumento finalizzato – attraverso appositi interventi normativi collocati nella legge finanziaria (ora legge di stabilità) – a “realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'articolo 117, secondo comma, lettere *m*) e *p*), della Costituzione” e a “stabilire, per ciascun ente territoriale, il livello programmato dei saldi da rispettare, le modalità di ricorso al debito nonché l'obiettivo programmato della pressione fiscale complessiva, nel rispetto dell'autonomia tributaria delle regioni e degli enti locali” (art. 18 legge n. 42 del 2009).

La legge n. 42, quindi, introduce un istituto inedito, denominato patto di convergenza, volto appunto a conseguire quel “coordinamento dinamico” della finanza pubblica, finalizzato ad agevolare, tra l'altro, il riallineamento dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo. Da questo punto di vista, la riforma è finalizzata a contenere i tradizionali squilibri territoriali del Paese, presupponendo, con il passaggio ai costi *standard* e ai fabbisogni *standard*, un processo di omogeneizzazione della spesa dei servizi essenziali, anche mediante

---

66 Per un approfondimento delle difficoltà preliminari di natura contabile nel processo di transizione ai costi *standard*, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197 s., i quali sottolineano che, “nonostante le molteplici sollecitazioni normative, gli enti locali italiani, fatte salve ancora troppo limitate eccezioni, non tengono una contabilità generale a base economico-patrimoniale né, tanto meno, una contabilità economica di tipo analitico con l'ovvia conseguenza che la base informativa per determinare e, poi, soprattutto controllare i costi della produzione è, a oggi, certamente insufficiente”.

67 Al riguardo, per un commento a prima lettura del processo riformatore, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it); nonché, per ulteriori approfondimenti sull'armonizzazione delle procedure contabili nell'intreccio con la riforma del sistema di contabilità, Id., *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 141 s.

68 Sul punto, cfr. R. Mussari e S. Parlato, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, cit., 197.

il superamento del criterio della spesa storica, rimuovendo gradualmente il meccanismo di pagamento “a piè di lista”.

Ai sensi dell'art. 18 della legge n. 42, il Governo, previo confronto e valutazione congiunta in sede di Conferenza unificata e in coerenza con gli obiettivi e gli interventi enunciati nel Documento di programmazione economico-finanziaria (ora, dopo l'entrata in vigore della legge n. 196 del 2009, Decisione di finanza pubblica) è tenuto a proporre, nell'ambito del disegno di legge finanziaria (ora legge di stabilità), norme di coordinamento dinamico della finanza pubblica finalizzate a: realizzare l'obiettivo della convergenza dei costi e dei fabbisogni *standard* dei vari livelli di governo, nonché un percorso di convergenza degli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *m*) e *p*), Cost. L'introduzione dell'istituto del patto di convergenza presuppone, pertanto, un ampliamento del contenuto tipico della legge finanziaria (ora legge di stabilità), vincolando l'iniziativa legislativa del Governo all'inserimento nel relativo disegno di legge sia di regolazioni programmatiche di tipo quantitativo dei flussi finanziari tra Stato e autonomie territoriali, sia, soprattutto, norme volte ad assicurare la convergenza tra costi e fabbisogni *standard*, su cui finiranno per poggiare le regole di coordinamento dinamico negli assetti tra centro e periferia.

Il patto di convergenza sembrerebbe configurarsi, pertanto, come una sorta di patto di stabilità interno dai contenuti più estesi, indicando un insieme di regole per il coordinamento in senso dinamico della finanza pubblica che il Governo è chiamato a definire annualmente nella legge di stabilità previo confronto con le autonomie territoriali in sede di Conferenza unificata, come del resto già avvenuto per prassi negli ultimi anni. Esso viene quindi interpretato dalla legge n. 42 del 2009 come il necessario passaggio finalizzato a monitorare l'adeguamento delle spese territoriali al parametro del costo *standard* e del fabbisogno *standard*, nei cinque anni previsti per la fase transitoria di attuazione con riferimento alle regioni (art. 20, comma 1, lett. *b*) e *c*), della legge n. 42 del 2009) e agli enti locali (art. 20, comma 1, lett. *d*), della legge n. 42 del 2009).

Anche a prescindere – in questa sede – dai nodi ancora irrisolti, dopo le modificazioni apportate dall'art. 51, comma 3, della legge n. 196 del 2009, all'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, nel rapporto tra patto di convergenza e patto di stabilità interno – essendo il primo oggetto di regolazione da parte della legge di stabilità o in apposito provvedimento collegato e, il secondo, disciplinato dalla legge di stabilità sulla base delle indicazioni fornite

nella Decisione di finanza pubblica (DFP)<sup>69</sup> – quello che più rileva nella presente prospettiva di analisi è nuovamente la centralità assunta dall'introduzione dei costi e dei fabbisogni *standard* come presupposto e parametro su cui costruire i processi di convergenza delle finanze pubbliche. Rispetto a questo largo utilizzo dell'istituto – sino a prevedere l'adozione di una vera e propria banca dati, comprendente gli indicatori che andranno utilizzati per l'introduzione, il mantenimento e il controllo dei costi e dei fabbisogni *standard*, rimessa alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. g)) – la legge di delega non offre, però, alcuna definizione certa<sup>70</sup>.

##### 5. ...e nei decreti legislativi (approvati ed in itinere)

Se l'analisi si sposta sul piano dei decreti legislativi, la situazione appare ancora meno confortante. Anzitutto, rispetto all'approccio privilegiato dallo stesso legislatore di assumere la determinazione dei Lep come presupposto della riforma, si è già accennato ai limiti della scelta di mantenere il quadro fornito dalla legislazione vigente sull'individuazione dei livelli essenziali come parametro di determinazione dei fabbisogni *standard* di comuni, città metropolitane e province (art. 1, comma 2, del decreto legislativo n. 216 del 2010).

Inoltre, il citato decreto legislativo n. 216 del 2010 si limita a disciplinare il metodo, i soggetti e i procedimenti per il definitivo superamento del criterio della spesa storica, assumendo, nel contempo, come criteri fondamentali, il perseguimento dell'adeguata garanzia di entrata e di spesa degli enti territoriali e la loro massima responsabilizzazione finanziaria e contabile. Si tratta, quindi, del primo significativo atto nel complesso procedimento di attuazione delle deleghe di cui alla legge n. 42 del 2009, su cui misurare il concreto rendimento del disegno di riforma del federalismo fiscale, prescindendo, per un momento, dai temi – dall'impatto più circoscritto – rispettivamente disciplinati dai decreti legislativi, già entrati in vigore, del 28 maggio 2010, n. 85 (“Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e Regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42”) e del 17 settembre 2010, n. 156 (“Disposizioni recanti attuazione

---

69 Si riscontrano, anzitutto, diversi passaggi della stessa legge n. 42 del 2009, in cui la normativa fa contraddittoriamente riferimento non già al patto di convergenza – al fine di assicurare, cioè, un processo di coordinamento più ampio e pregnante – ma “soltanto” al patto di stabilità, con la conseguenza di ancorare il processo di convergenza a perimetri più ristretti e a cifre maggiormente statiche. Analogamente, la legge n. 196, nel dettare specifiche disposizioni di coordinamento della finanza degli enti territoriali, definisce un quadro di riferimento normativo che poggia più sul patto di stabilità interno che sul patto di convergenza, rinviando, per giunta, alla Decisione di finanza pubblica e alla Legge di stabilità rispettivamente la definizione dei contenuti e delle sanzioni del patto (art. 10, comma 2, lett. f)) e l'individuazione delle norme attuative (art. 11, comma 3, lett. m)).

70 Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 4.



dell'articolo 24 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di ordinamento transitorio di Roma Capitale”).

Il decreto legislativo n. 216 del 2010 sembra quindi orientato all'individuazione delle misure quantitative necessarie a garantire un'ottimale erogazione dei servizi in condizioni di efficienza, vale a dire alla predeterminazione dei costi e dei fabbisogni *standard* alla luce delle specificità dei territori regionali. L'aspetto centrale del provvedimento consiste indubbiamente nell'elaborazione di una metodologia finalizzata alla determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali. Il disegno normativo muove dalla Relazione governativa sul federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno del 2010, che, nella parte relativa al finanziamento degli enti territoriali, sottolinea l'opportunità di giungere alla determinazione dei fabbisogni *standard* attraverso il ricorso alla metodologia applicata per gli studi di settore.

Il decreto, però, nonostante i copiosi richiami, nel preambolo, ai diversi profili tracciati dai principi e criteri direttivi della delega, non reca una puntuale determinazione dei fabbisogni *standard* – come invece previsto dall'art. 2, comma 2, lett. *f*), della legge n. 42 – bensì si limita a disciplinare i profili metodologici (art. 4) e procedurali (art. 5) attraverso i quali gli stessi fabbisogni *standard* saranno oggetto di definizione da parte della già citata Società per gli studi di settore (Sose S.p.a.).

Quanto al metodo, il provvedimento viene indubbiamente ad adottare un percorso fortemente innovativo, finalizzato non già ad elaborare formule, per così dire, “calate dall'alto”, orientate all'individuazione di fabbisogni teorici standardizzati, sulla base di parametri predeterminati, in riferimento ai quali attribuire i finanziamenti. Esso esprime, tra l'altro, la consapevolezza dell'opportunità di passare ad una metodologia prevalentemente basata sulla collaborazione e sulla cooperazione con gli enti territoriali, al fine di individuare parametri univoci finalizzati alla razionalizzazione della spesa, corredati da controlli di coerenza, in grado di tenere in debito conto la varietà e la peculiarità delle specificità regionali e locali. Tutto ciò si dovrebbe tradurre non tanto nell'indicazione di cifre predeterminate dall'alto, a copertura delle funzioni da finanziare, quanto, piuttosto, nell'elaborazione di un metodo, quanto più condiviso, finalizzato alla determinazione dei fabbisogni *standard*.

Da questo punto di vista, però, non può sottacersi una tendenziale elusione dei principi e dei criteri direttivi, sotto il profilo, anzitutto, della mancata indicazione degli obiettivi di servizio inerenti alle funzioni fondamentali degli enti locali, che rappresentano il parametro di riferimento in base al quale determinare le risorse necessarie a garantire l'equilibrata

erogazione dei livelli essenziali delle prestazioni<sup>71</sup>. E' proprio l'individuazione degli obiettivi di servizio che costituisce il presupposto della fase di transizione tra il meccanismo di finanziamento delle funzioni attraverso il criterio della spesa storica e quello basato sui costi e fabbisogni *standard*, al fine di garantire la progressiva convergenza verso parametri ed unità di misura comuni nell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale.

Al riguardo, troppo labili paiono le coordinate tracciate dall'art. 2 del decreto legislativo n. 216 del 2010, che finisce per rimettere integralmente al Governo, nell'ambito della legge di stabilità o con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica, le norme di coordinamento dinamico degli obiettivi di servizio ai Lep e alle funzioni fondamentali degli enti locali, con una pedissequa riproposizione dell'art. 18, comma 1, della legge n. 42 del 2009, senza che, sul punto, siano forniti gli elementi qualitativi e quantitativi attraverso i quali il legislatore delegato dovrebbe invece garantire il percorso che dai Lep conduce agli obiettivi di servizio e, conseguentemente, alla determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*, secondo questo previsto dalla stessa legge di delega. Al riguardo, l'unico elemento di novazione è rappresentato dall'inserimento, nel decreto legislativo, di un riferimento al passaggio alla contabilità c.d. economico-patrimoniale, riferendosi, il decreto, "all'incrocio tra i dati relativi alla classificazione funzionale delle spese e quelli relativi alla classificazione economica" (art. 2, comma 2), che deve caratterizzare tale processo di convergenza. La norma, tuttavia, non pare ancora adeguatamente sorretta da una revisione complessiva del sistema di contabilità degli enti locali e di armonizzazione dei relativi bilanci degli enti territoriali<sup>72</sup>.

L'ulteriore rinvio alla legge statale di determinazione delle funzioni fondamentali degli enti locali disposto dall'art. 3, comma 1, del decreto legislativo n. 216 del 2010, contribuisce a rendere ancor più incerto il quadro di riferimento in merito alla classificazione delle relative spese, che sarà presumibilmente oggetto di ulteriori modificazioni rispetto agli elenchi indicati per effetto della (prossima) approvazione della già citata Carta delle autonomie locali (XVI legislatura, Ddl A.S. 2259).

In definitiva, mentre la legge di delega affronta, pur con tutti i limiti che si sono visti in termini di non adeguata determinatezza, la questione del finanziamento dei Lep e delle funzioni fondamentali – riferiti ai livelli essenziali delle prestazioni sanitarie (Lea) e delle

---

71 In questo senso, sia pure in riferimento alla versione originaria dello schema di decreto, M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard: osservazioni critiche* (20 settembre 2010), in [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), 2.

72 Al riguardo, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *La legge delega sul federalismo fiscale*, cit., 141 s.

prestazioni sociali (Liveas), alle spese amministrative di funzionamento nel settore dell'istruzione e dei trasporti pubblici locali – in stretta connessione agli obiettivi di servizio, rimettendo le scelte qualitative e quantitative al legislatore delegato, il decreto legislativo in questione e gli altri schemi di decreto non sembrano fornire risposte significative<sup>73</sup>.

Al di là delle indicazioni sull'approccio metodologico adottato per la determinazione dei fabbisogni *standard*, non risulta tra l'altro assolutamente chiarito rispetto a quale parametro essi debbano essere individuati. Pur nel quadro dei principi e criteri direttivi delineati dalla legge di delega, ben diversi paiono infatti gli orientamenti possibili. Si potrebbe ancorarne la determinazione al singolo servizio erogato, o a ciascuna funzione conferita, o al complesso della spesa primaria di ciascun ente territoriale. Le soluzioni risultano tutte astrattamente ammissibili, anche se gli effetti dell'opzione prescelta (approccio c.d. micro o approccio c.d. macro), essendo di volta in volta basati su meccanismi di standardizzazione dei costi di produzione di ciascuna prestazione in condizioni ottimali di efficienza, o, in alternativa, sui fabbisogni complessivi degli enti territoriali, potrebbero indirettamente determinare un impatto potenzialmente differenziato sul rendimento dei sistemi di perequazione<sup>74</sup>. Non è nemmeno certo che i costi *standard* siano effettivamente connessi ad una componente economica del nuovo sistema tariffario riferito ai servizi che l'ente territoriale è tenuto ad erogare, ben potendo, per altro verso, quanto meno in materia sanitaria, tradursi in una quota capitaria standardizzata, calcolata sulla base di determinati moltiplicatori, attraverso cui rideterminare un nuovo fondo sanitario nazionale<sup>75</sup>.

In definitiva, tra approcci c.d. micro e approcci c.d. macro, continua ancora a sfuggire, sia nella legge di delega (caratterizzata, sul punto, da principi e criteri direttivi non sufficientemente determinati), sia negli schemi di decreto legislativo (ispirati a vaghe indicazioni metodologiche), il procedimento attraverso cui individuare i parametri qualitativi e quantitativi di riferimento ai fini dell'individuazione delle tipologie delle medie valoriali assunte nel processo di determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*<sup>76</sup>.

Il “processo di efficientamento dei servizi locali” – come si legge nell'art. 7 del decreto legislativo n. 216 del 2010, forse con un eccesso di trapianto di istituti e terminologie di derivazione aziendalistica – non sembra quindi essere effettivamente ancorato a parametri certi, essendo, tra l'altro, riferibile, in base alla normativa transitoria, a settori di funzioni fondamentali, nell'ambito dei quali si dovrebbe garantire il passaggio ai fabbisogni *standard*

---

73 Cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 3.

74 Cfr., ad esempio, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 15 s.

75 Per una prima ricostruzione, cfr. E. Jorio, *Federalismo fiscale: costi standard in cerca d'autore*, cit., 5.

76 In questo senso, E. Jorio, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, cit., 11.

su un arco di tempo triennale. A fronte della scansione temporale così delineata dall'art. 2, comma 5, che risulta quindi potenzialmente esaurire in un periodo delimitato la messa a regime dei fabbisogni *standard* in riferimento a tutte le funzioni fondamentali dei comuni e delle province, non sembra invece indicato, in termini sufficientemente definiti, il novero delle funzioni rispetto alle quali determinare i fabbisogni *standard* nel triennio 2011-2013.

Anche a prescindere dalla sospetta elusione dei principi e dei criteri direttivi, ciò che desta forse maggiori perplessità è la circostanza che, sotto il profilo probabilmente più qualificante dell'intera riforma, né il legislatore delegante, né quello delegato sono in grado di fornire indicazioni univoche.

Le considerazioni sopra sviluppate possono in qualche misura estendersi anche al già menzionato schema di decreto legislativo sulla determinazione dei fabbisogni *standard* in materia sanitaria. Tuttavia, in esso, rispetto alla vaghezza dei criteri metodologici adottati dal decreto legislativo n. 216 del 2010, si riscontra una più decisa scelta in favore del c.d. approccio macroeconomico, orientato, cioè, alla determinazione di un fabbisogno sanitario nazionale (denominato fabbisogno *standard*), alla luce delle risorse disponibili e dei vincoli di bilancio, da ripartire successivamente tra le diverse regioni. Lo schema di decreto, per quanto in versione ancora provvisoria, sembra comunque esprimere la consapevolezza dell'opportunità di accantonare opzioni alternative, volte ad incorporare nella determinazione finale dei fabbisogni *standard* i costi di produzione di ciascuna prestazione sanitaria in condizione di efficienza e di efficacia, che mal si conciliano non soltanto con i principi costituzionali, ma anche con procedimenti certi di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali. Tuttavia, lo schema di decreto non viene a precisare in maniera sufficiente che il fabbisogno finanziario *standard* in materia sanitaria non deve essere costruito soltanto sulle compatibilità delle finanze pubbliche, ma soprattutto sulle soglie di garanzia dei diritti di prestazione e dei livelli di assistenza da assicurare per espresso vincolo costituzionale<sup>77</sup>.

Nell'indeterminatezza di questi primi orientamenti assunti dal legislatore delegato, il rischio è, ancora una volta, di ribaltare su fonti di rango secondario – specie sotto forma di d.P.C.M. – l'effettiva determinazione dei fabbisogni *standard*.

Sotto questo profilo, è appena il caso di ricordare quanto già accaduto con il decreto legislativo n. 85 del 2010, sul c.d. federalismo demaniale, che finisce per attribuire un'eccessiva discrezionalità ai d.P.C.M. come fonti regolatrici della materia, ai quali viene sostanzialmente demandata, pur nei presupposti indicati dalla legge, la disciplina inerente ai

---

<sup>77</sup> In questa prospettiva, le critiche di M. Bordignon e N. Dirindin, *Costi standard: nome nuovo per vecchi metodi* (28 settembre 2010), in [www.lavoce.info.it](http://www.lavoce.info.it).

profili procedurali e contenutistici nella determinazione dei beni oggetto di trasferimento (artt. 3, comma 1, e 5, comma 4); o, ancora, quanto accaduto nel risalente processo di trasferimento delle risorse finanziarie a copertura dei conferimenti effettuati dalla legge n. 59 del 1997 e dal decreto legislativo n. 112 del 1998, che, ai sensi dell'art. 7 del provvedimento da ultimo menzionato, poggiavano su un vero e proprio sistema di d.P.C.M., con garanzie non sempre definite in merito all'effettiva copertura finanziaria delle funzioni trasferite<sup>78</sup>.

Accogliendo questa prospettiva, i decreti legislativi approvati e gli schemi di decreto *in itinere* rischiano di realizzare una progressiva dequotazione della fonte indicata dallo stesso legislatore delegante ai fini della determinazione dei costi e dei fabbisogni *standard*.

La tendenza da ultimo richiamata apre scenari ulteriori, da un lato, sotto il profilo della potenziale elusione di principi e criteri direttivi della legge di delega, che rimettono a fonti di rango primario la determinazione dei fabbisogni *standard*; dall'altro, dal punto di vista dell'indubbia incidenza di fonti di rango secondario nel processo di attuazione della riforma. Se a tutto questo, si aggiunge l'inarrestabile espansione delle competenze attribuite alla Società del Ministero dell'economia per gli studi di settore (Sose S.p.a.), a cui, come si è visto, è demandata l'effettiva determinazione delle dimensioni quantitative e valoriali nel processo di determinazione dei fabbisogni *standard* degli enti territoriali, si avrà la concreta misura del progressivo allontanamento degli schemi di decreto legislativo dal modello concertativo e cooperativo per certi versi delineato dalla legge di delega.

Anche sul piano delle procedure e degli organi coinvolti nel processo di riforma, le scelte espresse negli schemi di decreto delegato, per lo meno allo stato attuale, destano non poche perplessità<sup>79</sup>. Si registra, infatti, la mancata istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, che – in linea di continuità rispetto agli strumenti di cooperazione introdotti dalle riforme degli anni Novanta – dovrebbe costituire la vera stanza di compensazione e il vero organo di controllo e monitoraggio dei processi di convergenza ai fini della definizione dei fabbisogni *standard*, anche mediante la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo coinvolti (art. 5, comma 1, lett. *h*), della legge n. 42 del 2009). Al momento, invece, nel processo di attuazione della riforma, viene privilegiato il ruolo della Commissione tecnica paritetica, che la legge tende piuttosto a configurare in termini di organo

---

78 Per un approfondimento, sia consentito un rinvio a G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L'esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 224 ss.

79 Per una panoramica sui procedimenti e sugli organi coinvolti nel processo di attuazione della riforma, cfr. L. Gianniti e N. Lupo, *La Commissione bicamerale per il federalismo fiscale: alla ricerca di un ruolo per le Camere nei complessi procedimenti delineati dalla legge n. 42/2009*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2009, 787 ss.

tecnico strumentale allo svolgimento dei compiti della Conferenza (artt. 4, comma 4, e 5, comma 1, lett. g), della legge n. 42 del 2009)<sup>80</sup>.

### 5. Considerazioni conclusive

Volendo trarre qualche considerazione conclusiva dall'indagine condotta, l'impressione prevalente è che il percorso intrapreso dal legislatore sia ancora lontano dal garantire una sufficiente chiarezza e determinatezza nel processo che dovrebbe condurre dall'individuazione dei livelli essenziali, alla definizione degli obiettivi di servizio – a cui devono tendere le amministrazioni degli enti territoriali – per giungere, al fine, alla determinazione dei costi e fabbisogni *standard*. Specie sotto il profilo privilegiato nella presente analisi, sembrano infatti ancora irrisolti almeno tre nodi fondamentali.

Anzitutto, rispetto a quello che costituisce lo scenario generale su cui si innesta il processo di riforma, ovvero il nesso intercorrente tra livelli essenziali e garanzie di omogeneità nella fruizione di alcuni diritti fondamentali di cittadinanza, tanto la legge n. 42 del 2009 – pur essendo rivolta, tra l'altro, all'attuazione dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. – quanto gli schemi di decreto legislativo *in itinere* appaiono, in realtà, sostanzialmente deficitari. Essi infatti, da questo punto di vista, si limitano a confermare la legislazione vigente in materia di Lep, senza giungere ad indicazioni univoche nell'attuazione del quadro costituzionale.

In secondo luogo, il procedimento di delegazione non sembra fornire garanzie sufficientemente certe in merito alla definizione dei costi e dei fabbisogni *standard*, che risultano invece centrali nelle dinamiche dei processi di convergenza e dei (deboli) profili redistributivi messi in moto dalla riforma, anche per come essi si riflettono sui sistemi di perequazione. Sia i decreti legislativi già approvati, sia quelli in corso di approvazione, per quanto suscettibili di modificazioni, non sembrano infatti ancora in grado di fornire un ancoraggio certo in termini quantitativi e qualitativi ai parametri su cui costruire i processi di convergenza.

Infine, con specifico riferimento alla determinazione dei fabbisogni *standard*, desta ulteriori perplessità la scelta del legislatore delegato (con particolare riferimento al decreto legislativo n. 216 del 2010) di affidare la costruzione dei parametri quantitativi e qualitativi attraverso i quali contemperare le ragioni del centro con quelle delle autonomie ad una metodologia largamente mutuata dagli studi di settore, sia sotto il profilo soggettivo che sotto

---

<sup>80</sup> Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di M. Causi, *Lo schema di decreto sui fabbisogni standard*, cit., 2 s.

quello oggettivo. Dal primo punto di vista, il ruolo riconosciuto all'apposita Società del Ministero dell'economia (Sose S.p.a.), ancorché parzialmente elusivo dei principi e dei criteri direttivi della legge di delega, sembra difficilmente inquadrabile nel sistema di cooperativo di determinazione dei fabbisogni degli enti territoriali; dal punto di vista oggettivo, il principio di differenziazione tra gli enti territoriali, che costituisce uno dei criteri fondamentali nel processo di riallocazione delle risorse e di determinazione dei fabbisogni *standard* in una riforma di stampo federalista, rischia di essere completamente assorbito dagli indicatori statistici, con buona pace del principio autonomistico e dell'effettiva partecipazione degli enti territoriali all'individuazione dei criteri mediante i quali individuare i costi delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo.