



ISTITUTO DI STUDI E
ANALISI ECONOMICA

Rapporto annuale sull'attuazione del Federalismo

Introduzione e sintesi

Febbraio 2004

Introduzione e sintesi

A distanza poco più di un anno dalla pubblicazione del suo primo Rapporto, l'ISAE torna in modo approfondito sul tema dell'attuazione del federalismo costituzionale. Al pari del precedente, anche questo Rapporto – pur sempre il prodotto di un istituto di ricerca economica – fonda gran parte delle sue argomentazioni innanzitutto su un esame circostanziato degli elementi di carattere normativo e istituzionale che, relativamente a una tematica come il nuovo assetto federale della Costituzione del nostro Paese, sembrano davvero imprescindibili.

Del resto, una delle peculiarità del lavoro del nostro istituto – in un'ottica di analisi del *policy-making* – è proprio quella di irrobustire quanto più possibile l'analisi economica con uno studio attento delle regole che governano l'intervento pubblico, i mercati, i comportamenti dei soggetti istituzionali maggiormente coinvolti. La presunzione è che – in schemi analitici meglio fondati sull'analisi delle norme – anche le indicazioni di *policy* possiedano un sufficiente grado di realismo e possibilità concreta di attuazione.

Al di là della sua articolazione in nove specifici approfondimenti, questo Rapporto ISAE 2004 dedicato al federalismo costituzionale italiano e ai suoi primi passi, si struttura in tre ampie aree di indagine.

La prima – composta dai capitoli dall'uno al terzo - costituisce nell'insieme un tentativo di monitoraggio e di verifica *in itinere* e, parzialmente, *ex-post* delle esperienze avviate da diversi anni di decentramento amministrativo, di autonomia tributaria a livello regionale e locale e di gestione diretta da parte delle Regioni di una funzione pubblica delicata e complessa quale quella della tutela della salute.

La seconda – che copre i capitoli quarto e quinto – dà conto in modo dettagliato di quanto occorso nel 2003 e nella prima parte del corrente anno sul piano delle iniziative legislative di attuazione del Titolo V, di sua modifica – in particolare la proposta di istituzione di un "Senato federale" - nonché dell'impatto che sulla discussione sui nuovi assetti istituzionali nel nostro Paese stanno avendo le prime sentenze della Corte Costituzionale riguardanti il Titolo V.

La terza area – costruita attorno ai capitoli dal sesto al nono – si caratterizza per la presenza di approfondimenti analitici, di scopo e taglio metodologico differenti, riguardanti una nuova stima ISAE (dopo quella presentata nel Rapporto 2003) della dimensione finanziaria del decentramento, un esercizio di quantificazione dei cosiddetti “livelli essenziali delle prestazioni” (LEP), un esame della ripartizione delle funzioni amministrative alla luce delle nuove regole costituzionali, una riflessione sulla distribuzione delle competenze legislative attuata dal nuovo Titolo V alla luce del parallelo processo di trasferimento di potestà normative verso l’Unione Europea.

Non è presente, come si vede facilmente, un’analisi specifica dedicata alla finanza regionale e locale e al nuovo “sistema tributario decentrato” disegnato, in modo molto ambizioso, dal nuovo art. 119 della Costituzione. Ovviamente si tratta di una esclusione consapevole. Non solo perché gran parte delle considerazioni avanzate nel Rapporto ISAE dello scorso anno sul tema dei criteri di finanziamento delle Autonomie Locali sembrano “reggere” a distanza di un anno (e ad esse, pertanto, ci permettiamo di rimandare), quanto perché ci è parso utile tornare sull’argomento solo nel momento in cui – probabilmente già nel corso dei prossimi mesi – le modifiche introdotte nella legislazione tributaria del nostro Paese (l’Ires innanzitutto) saranno più chiare in termini di distribuzione del gettito sul territorio, consentendo quindi di svolgere in modo più fondato esercizi di simulazione legati a diverse ipotesi di articolazione del sistema di tassazione a livello locale.

Più in dettaglio, per quanto riguarda la prima area di indagine – il monitoraggio del federalismo amministrativo e di quello sanitario – l’esercizio ci è parso indispensabile perché, se si osservano le questioni esaminate dettagliatamente nei diversi capitoli (trasferimento del personale in attuazione delle leggi “Bassanini”, effettiva implementazione del decreto legislativo 56/2000, decentramento dei servizi per l’impiego, sanità) si può capire quanto le esperienze di tali settori possano essere preziose ai fini di una corretta attuazione del complessivo Titolo V.

E’ come se i ricercatori, e ovviamente anche i decisori pubblici, avessero a disposizione il privilegio di un esperimento - oltretutto, nel caso della sanità, di scala non irrilevante - capace di fornire dati, informazioni, analisi sui comportamenti istituzionali, le cui ricadute (o se si vuole: le cui lezioni) sembrano di grande utilità proprio in vista di fasi più operative e concrete dell’implementazione delle nuove regole federali.

Tali “lezioni”, effettivamente, sembrano esserci, come documentato in dettaglio nei singoli capitoli.

Innanzitutto, l’attuazione del federalismo amministrativo, rispetto all’iniziale disegno di decentramento di funzioni e personale del ’97-’98, continua a soffrire di ritardi e farraginosità, per cui, a

distanza di cinque-sei anni, soltanto la metà del personale (non clamorosamente numeroso oltretutto) potenzialmente coinvolto ha completato il proprio trasferimento verso le Regioni e gli Enti Locali. Nella ricerca dei motivi alla radice delle verificate lentezze, alle rigidità, di varia natura e intensità, della nostra Pubblica Amministrazione va sicuramente aggiunta una visibile difficoltà a raggiungere punti di equilibrio (reciprocamente accettati da Stato e Regioni) su modi e tempi della devoluzione e, soprattutto, sulle risorse finanziarie ad essa associate. La conflittualità più generale tra Stato e Autonomie Locali su specifiche questioni di carattere normativo e finanziario (ne è un termometro attendibile il contenzioso costituzionale) sembra poi riverberarsi in maniera negativa e penalizzante sulla rapidità del processo di decentramento.

Peraltro, in un quadro, come appena visto, ancora molto problematico, un'esperienza il cui *iter* appare ormai concluso – quello dei servizi pubblici per l'impiego - può essere inquadrata in una luce molto più positiva. Pur nella consapevolezza di alcuni punti di partenza favorevoli dal punto di vista organizzativo: numerosità contenuta del personale da trasferire e sua distribuzione negli uffici statali decentrati, nondimeno, l'“innesto” delle precedenti competenze statali in quelle regionali e locali in particolare, sembra riuscito.

In primo luogo, l'esercizio della funzione pubblica “servizi per l'impiego” viene oggi assicurato, anche in dialettica concorrenziale con un settore privato in rapida espansione nel settore del collocamento. In secondo luogo, al trasferimento di competenze e personale non ha corrisposto una semplice “replica” della funzione statale, ma ad esso si è associato un processo di modernizzazione e reinvenzione del servizio. In terzo luogo, grazie anche a un ruolo finanziario tutt'altro che secondario del Fondo Sociale Europeo, la filiera istituzionale relativa ai servizi per l'impiego vede coinvolti in modo sufficientemente ordinato, tramite una sensata struttura di tipo verticale, l'Unione, lo Stato e le Autonomie Locali. E' uno di quei casi – sui quali, tra l'altro, si concentra l'attenzione del capitolo 9 del Rapporto - in cui l'integrazione tra politiche comunitarie, statali e regionali si rivela efficace, proprio in termini di “qualità” del servizio offerto.

Assai più controversa e da analizzare con estrema attenzione per il destino del federalismo italiano è la recente esperienza in campo sanitario e il suo legame con l'attuazione del decreto legislativo 56/2000. Quest'ultimo provvedimento – lo si ricorda – conteneva una forte carica innovativa. A fronte dell'attribuzione definitiva alle Regioni della gestione della spesa sanitaria, il D.Lgs introduceva nuove forme di autonomia tributaria per le Regioni (in modo particolare) e gli Enti Locali. Il nuovo sistema di autonomia tributaria locale, assieme a significative forme di compartecipazione a tributi erariali, doveva rivelarsi capace di finanziare proprio la funzione pubblica “sanità”.

Inevitabilmente, spostando in parte l'accento della raccolta del gettito sul piano regionale e locale (con l'emergere di squilibri finanziari, in termini di capacità fiscale, in molte regioni, non solo del Sud) il provvedimento doveva anche prevedere il funzionamento di un fondo di perequazione in grado di evitare sollecitazioni eccessivamente violente su numerosi bilanci regionali.

Lo schema del "56", naturalmente, si basava su alcune assunzioni implicite relative alla dinamica della spesa sanitaria. Ed è qui che l'analisi della mancata attuazione del D.Lgs 56/2000 (poiché di questo si è trattato, come documentato nella seconda parte del primo capitolo) si salda all'esame delle tendenze di spesa prevalenti negli ultimi anni nel settore sanitario. Il capitolo 3 ripercorre in dettaglio la *via Crucis* delle vicende finanziarie del nostro modello di spesa sanitaria. In particolare, alla luce delle vicende degli ultimi anni, emerge in modo trasparente come il modello di "ripiano a posteriori" dei disavanzi da parte delle Regioni e di attribuzione delle risorse integrative dopo la chiusura dell'esercizio di riferimento abbia implicato sensibili problemi nella copertura della spesa complessiva; e come al tempo stesso, il sistema delle anticipazioni utilizzato dalle Regioni al fine di sostenere i ritmi di spesa, non solo si sia rivelato costoso, ma anche, è ormai evidente, non si sia rivelato capace di fronteggiare le riscontrate carenze di liquidità. In un tale quadro, è bene ricordare, le scadenze dei fornitori si sono ulteriormente allungate, con forti ricadute negative sia sul mercato (perché le aziende private risentono ovviamente dei mancati pagamenti) sia sui bilanci della sanità (perché appesantiti dal costo di interessi moratori e da prezzi più elevati poiché incorporanti un chiaro rischio di dilazione dei pagamenti).

Sono proprio le tendenze di difficile governo della spesa sanitaria – peraltro sostanzialmente in linea con il peso della sanità pubblica rapportato al Pil dei paesi dell'Unione europea – a mettere in crisi il meccanismo di finanziamento e di perequazione del D.Lgs 56/2000. In particolare, gli "accordi di agosto" del 2000 e 2001 mutano la base sulla quale proiettare le necessità di finanziamento autonomo degli anni a venire, nonostante il "56" preveda un sistema di distacco molto graduale dal criterio della spesa storica come base per la redistribuzione delle risorse destinate a coprire le spese sanitarie. I fabbisogni da finanziarie negli anni futuri – soprattutto in alcune Regioni – appaiono tali da far rinviare l'approdo a un primo di embrione di federalismo fiscale quale quello prefigurato dal provvedimento del 2000.

Si tratta di indicazioni – è difficile nascondere – che inducono a una certa preoccupazione nel momento in cui ci si dovrebbe avviare ad attribuire funzioni pubbliche nell'insieme significativamente più ampie di quella sanitaria, con meccanismi di autofinanziamento forse ancora più severi di quelli del "56".

Le indicazioni che provengono dalle vicende del “federalismo sanitario” sono anche altre. La prima, di taglio generale, si riferisce alla particolarità di un settore che, proprio nelle modalità di finanziamento, risulta ancora diviso tra una parte cospicua già autofinanziata – essenzialmente tramite l'IRAP – e un'altra ancora dipendente da una chiara gerarchia Stato-Regioni. Le motivazioni del perché ci si trovi, per così dire, “in mezzo al guado” sono ovviamente forti, se solo si pensa alla necessità per lo Stato centrale di rispettare in sede europea gli obiettivi del Patto di Stabilità e di Crescita riferiti all'*intera* Pubblica Amministrazione. E tuttavia, va rilevato che un assetto finanziario frazionato nel modo ricordato sopra non sembra il più adatto a chiarire fino in fondo le responsabilità di spesa e, al tempo stesso, a definire con maggiore trasparenza quegli elementi di *accountability* sui quali il cittadino-utente deve comunque essere chiamato a pronunciarsi.

Un'altra forte “lezione” che proviene dal capitolo terzo del Rapporto è che il ritardo con cui vengono normalmente rilevate le spese effettive del settore è francamente eccessivo e non sembra consentire significative “correzioni di rotta” in corso d'anno. Nulla di diverso, peraltro, da quanto accade riguardo a mille altri rivoli di spesa pubblica, ma, a nostro parere, non vi è alcun dubbio sulla necessità che il monitoraggio delle uscite di cassa – e a livello centrale e a livello periferico – possa essere posto sulle linee di una rilevazione in tempo reale che, oltretutto, tecnologie disponibili ed esperienze già realizzate in altri settori (si pensi al sistema dei pagamenti interbancario) consentono di raggiungere in tempi brevi. La Legge Finanziaria per il 2003 aveva creato gli strumenti legislativi per “coprire” normativamente tale necessità; al tempo stesso, la Ragioneria Generale dello Stato si era rapidamente attivata al fine della creazione di una vera e propria rete *on line* dei centri di spesa della P.A.. E' un'esigenza sempre più pressante e, a nostro avviso, anche alla luce della recente esperienza in campo sanitario, essa costituisce una delle condizioni necessarie per l'avvio concreto del federalismo fiscale. Un monitoraggio delle spese sanitarie con caratteristiche di standardizzazione sull'intero territorio nazionale consentirebbe tra l'altro, un più agevole raffronto tra le diverse esperienze regionali (che appare di sempre più difficile realizzazione), qualcosa che potrebbe anche aiutare a comprendere più in profondità i motivi della elevata mobilità in campo sanitario, come adeguatamente documentato nel capitolo terzo.

La seconda area di indagine del Rapporto rivisita i maggiori eventi di carattere normativo occorsi negli ultimi dodici mesi. Contrariamente a una diffusa opinione, si è trattato di un anno molto importante nella definizione sia di specifici provvedimenti attuativi sia di autorevoli criteri di interpretazione del nuovo Titolo V, mentre molto intensa – seppure talvolta contraddittoria – è stata la predisposizione di

proposte di riforma del Titolo V stesso, soprattutto in relazione alla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni.

Più in particolare, come documentato dal capitolo 5, l'anno alle nostre spalle ha visto l'approvazione di un provvedimento di attuazione del nuovo dettato costituzionale, la Legge 131/2003, cosiddetta "La Loggia". Tale provvedimento ha un importante risvolto politico e istituzionale e cioè l'essere stato approvato da una larga maggioranza *bi-partisan*, sullo sfondo di una condivisione dei suoi contenuti da parte dello Stato e delle Autonomie Locali. La "131" – è bene ricordarlo – non copre l'intera questione del federalismo così come innovata dal Titolo V; la parte di carattere tributario viene infatti rinviata ai lavori dell'Alta Commissione di studio sul federalismo fiscale, la cui "missione", per inciso, è stata prorogata al settembre 2004. Nondimeno, l'art. 117 della Costituzione, in modo particolare, viene fatto poggiare su uno schema realistico (e per alcuni versi prudentiale) di condivisione di procedure tra Stato e Autonomie Locali che dovrebbe consentirne un'attuazione ordinata e meno conflittuale rispetto a quanto finora accaduto.

Tale conflittualità – si tratta del tema affrontato in dettaglio nel capitolo 4, che ricostruisce le vicissitudini del rapporto Stato-Regioni alla luce dell'atteggiamento assunto dalla Corte Costituzionale - ha trovato una prima serie di risposte nei pronunciamenti della Corte nel corso del 2003 e, in particolare, della sentenza n 303. La posizione espressa dai giudici costituzionali è molto articolata e, nell'insieme, coerente con quanto sostenuto in passato, seppure in un contesto istituzionale assai differente da quello scaturito con le modifiche al Titolo V.

In particolare, sembra da sottolineare la considerazione che nelle sentenze emesse lo scorso anno la Corte abbia voluto proporre una valutazione dei confini della produzione normativa regionale diretta a equilibrare la maggiore autonomia degli enti decentrati – presente in maniera evidente nel Titolo V rinnovato – con le esigenze di unitarietà, giuridica ed economica, della Repubblica. Anzi, ancora più in dettaglio, la Corte sembrerebbe essersi espressa per la prevalenza della tutela dell'interesse unitario proprio nella delicata questione dell'individuazione degli ambiti di competenza legislativa. Si tratta, al tempo stesso, quasi di un invito a non isolare in maniera troppo meccanica aree di intervento per loro natura segnate da una sorta di policentrismo oppure "tagliate" in modo trasversale da competenze quali quelle relative alla funzione di perequazione finanziaria o di garanzia dei livelli essenziali delle prestazioni o, ancora, alla tutela della concorrenza.

Le proposte di modifica costituzionale – segnatamente rispetto all'art. 117 – sono state numerose. Nel non facile compito di rintracciare riconoscibili linee di tendenza, in numerose proposte di legge di iniziativa parlamentare sembra presente una tendenza alla ri-centralizzazione di

competenze rispetto alle quali le ripartizioni operate dal nuovo art. 117 avevano destato qualche perplessità (si pensi alla definizione di materia “concorrente” applicata alla “produzione, trasporto e distribuzione nazionale di energia elettrica”). Tale impostazione, più equilibrata nei confronti delle competenze statali veniva anche condivisa da uno dei disegni di legge costituzionale (ddlc) di iniziativa governativa, approvato l’11 aprile 2003 e definito come “La Loggia –Bossi”. Successivamente, tuttavia, tale ddlc incontrava numerose resistenze da parte regionale e, in buona sostanza, interrompeva il suo cammino in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Le iniziative governative si reindirizzavano a questo punto, nell’ambito del più ampio ddlc sulle riforme istituzionali, A.S. 2544, verso modifiche dell’art. 117 pressoché identiche a quelle previste dal ddlc sulla cosiddetta *devolution* (A.S. 1187). E’ ben noto come tale provvedimento miri a trasformare in esclusive regionali le materie della sanità, dell’istruzione e della polizia locale. L’assai maggiore enfasi sui poteri legislativi regionali che gli articoli del “2544” prefigurano viene almeno in parte mitigata nello stesso disegno di legge dal rafforzamento della figura del Presidente del Consiglio e dalla esplicitazione del principio dell’“interesse nazionale”.

Peraltro, come ampiamente documentato nel capitolo 5, la novità istituzionale di maggiore rilevanza dell’A.S.2544 è costituita dall’introduzione nel nostro sistema parlamentare di un “Senato federale”. E’ noto quanto la discussione su tale tema sia ancora aperta – in sede parlamentare - sia con riferimento ai compiti di tale organismo, sia rispetto alla sua composizione. Qui basti rilevare che nel contesto della forte federalizzazione del nostro sistema istituzionale attuata dal Titolo V riformato, l’istituzione di una “Camera delle Regioni” si rivela – è un’opinione largamente condivisa - del tutto necessaria al fine di un raccordo efficace tra scelte della Camera “nazionale” e determinazioni dell’universo istituzionale prossimo alle Regioni. Meno scontata è tuttavia, quando si scende nel dettaglio, l’effettiva natura dei compiti e della “missione” da attribuire al nuovo Senato federale. All’interno di una discussione assai complessa, giova qui rilevare, comunque, la necessità che il nuovo Senato sia - formalmente e nella sostanza - coinvolto nelle procedure di formazione dei grandi indirizzi di finanza pubblica (al fine di associare strettamente le Autonomie Locali al raggiungimento degli obiettivi di bilancio riguardanti l’intera P.A.) e che, forse proprio per questo, la sua composizione sia capace di riflettere in misura equilibrata sia il punto di vista delle Regioni, in generale, sia, più particolarmente, le posizioni espresse dalle Amministrazioni Regionali.

La terza area di indagine di questo Rapporto comprende approfondimenti sia di natura istituzionale sia afferenti ad aspetti diversi e assai complessi della dimensione finanziaria del federalismo. Con riferimento ai primi, il capitolo ottavo ripercorre la questione dell’assegnazione delle

funzioni amministrative ai livelli decentrati di governo e, sulla base della recente e, si è visto, ancora non integralmente attuata esperienza del federalismo amministrativo, delinea un possibile futuro assetto, su scala regionale e locale, delle competenze gestionali. Il "federalismo amministrativo" ha già fortemente decentrato a livello regionale e locale un ampio numero di competenze gestionali, ben prima che tale decentramento fosse ancora maggiormente giustificato in virtù delle modifiche introdotte al nuovo Titolo V. Pur tuttavia, per quanto in forma oramai limitata, il Titolo V sollecita inevitabilmente un ulteriore decentramento di funzioni amministrative. In particolare, sono specifiche competenze in tema di industria, agricoltura, beni e attività culturali, servizi sociali, formazione professionale a poter essere collocate tra i compiti delle Regioni e degli Enti Locali.

Il capitolo 9 torna invece sulla questione delle potestà legislative regionali e sulla sua ripartizione nel nuovo Titolo V. A differenza di analisi svolte anche nel primo Rapporto ISAE, il punto di vista scelto è quello di una lettura della Costituzione repubblicana riformata sullo sfondo dei paralleli travasi di competenza sanciti dal Progetto di Trattato di Costituzione europea. Il processo di sovranazionalizzazione delle politiche pubbliche è in atto da decenni, ma vi sono pochi dubbi sul fatto che tale processo abbia conosciuto negli ultimi anni una forte accelerazione e che l'eventuale adozione di una Costituzione europea sancisca, appunto, con l'autorevolezza di un atto del rango più elevato il graduale trasferimento di competenze normative a livello comunitario. Le analisi presentate nel capitolo mostrano in dettaglio il destino delle singole materie di controllo statale sottoposte alla doppia erosione da parte della UE e delle Regioni. Nondimeno, sostiene il capitolo, è proprio la contemporanea devoluzione di poteri a livello europeo e regionale a ricreare un nuovo spazio per lo Stato centrale. Un ruolo, in parte da inventare, di sintesi e coordinamento delle posizioni regionali, di "filtro" istituzionale tra UE e Autonomie Locali e, anche in questo caso, di coordinamento interno.

Con riferimento alle analisi e alle quantificazioni presentate nei capp. 6 e 7, giova qui ricordare che già lo scorso anno l'ISAE aveva presentato una dettagliata quantificazione del peso finanziario delle nuove funzioni da trasferire a livello regionale, dell'insieme di risorse, da generare in modo autonomo, per il finanziamento di vecchie e nuove competenze, della quantità complessiva di spese e relativi finanziamenti "intercettati" (nell'ipotesi del Titolo V a regime) dalle Autonomie Locali. Il Rapporto ISAE 2004 aggiorna e raffina tali quantificazioni, pur mantenendo i medesimi criteri di attribuzione permanente delle risorse a Regioni e Enti Locali alla base delle quantificazioni dello scorso anno. L'aggiornamento dei dati ISAE si può riassumere nelle seguenti cifre e nei seguenti indicatori riferiti all'anno 2001:

- un ammontare della “spesa decentrata aggiuntiva della P.A. locale” pari a 61 miliardi di euro;
- un “aumento delle risorse autonome” (tributi locali o compartecipazioni al gettito di tributi erariali) pari a 141 miliardi di euro nell’ipotesi di esclusione di devoluzioni e regolazioni di imposta alle Regioni a statuto speciale e pari a 157 miliardi nell’ipotesi opposta;
- una incidenza delle entrate tributarie locali (incluse le compartecipazioni) sul totale delle entrate tributarie della P.A. pari a poco più del 60% (dall’attuale 21,5%);
- una incidenza delle entrate tributarie locali (incluse le compartecipazioni) sul totale delle entrate fiscali (cioè comprensive delle entrate da contributi sociali) pari a circa il 43% (dall’attuale 15,2%);
- un indice di autofinanziamento della P.A. locale che raggiunge e supera, tenuto conto dell’impostazione dell’art. 119 della Costituzione, il 99% (dall’attuale 56%).

E’ bene precisare che le cifre molto elevate che scaturiscono dagli esercizi di quantificazione ISAE costituiscono una sorta di “tetto massimo” relativo all’insieme delle spese in capo alle Autonomie Locali, una volta attuato pienamente il Titolo V.

La dimensione di tali cifre risulta ancora più evidente se ad esse si associano le quantificazioni sui livelli essenziali delle prestazioni (LEP) proposte nel settimo capitolo del Rapporto. Forse sottovalutando la portata dell’argomento, lo scorso Rapporto ISAE affrontava solo marginalmente la questione dei LEP. Viceversa, alla luce di un’attenzione assai maggiore all’argomento, emergono rispetto allo scorso anno nuovi problemi interpretativi del Titolo V e ancor più complesse modalità di attuazione dello schema di federalismo fiscale disegnato dall’art. 119 della Costituzione.

In sintesi, l’art. 117, comma 2, lettera m) della Carta costituzionale affida alla competenza esclusiva dello Stato la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti una non definita pluralità di diritti civili e sociali da garantire sull’intero territorio nazionale. Si tratta di una attribuzione coerente con il ruolo – ugualmente esclusivo affidato allo Stato - in materia di perequazione delle risorse finanziarie, ma assai meno in linea con le competenze esclusive attribuite alle Regioni in via residuale per ciò che concerne la materia dell’assistenza sociale e concorrenti per ciò che riguarda, ad esempio, le funzioni pubbliche “sanità” e “istruzione”.

Come argomentato nel capitolo terzo del Rapporto, una prima definizione dei livelli essenziali in campo sanitario da parte del Ministero della Salute ha condotto a “occupare” con i LEP la quasi totalità

della spesa pubblica sanitaria. Se un'esperienza di questo tipo si ripetesse anche nei principali altri settori riguardanti i LEP, rimane difficile da comprendere cosa rimanga – al di là delle pur importanti modalità organizzative – delle competenze legislative regionali. Il *trade off* tra garanzia di godimento dei diritti civili e sociali sull'intero Paese e “intensità” del federalismo è evidente ed è anche alla luce di tali argomentazioni che appare plausibile riaprire una discussione – che in linea di principio dovrebbe implicare nuove modifiche della Costituzione e in particolare dell'art. 119 – sulle modalità di finanziamento delle Autonomie Locali. Il ripristino esplicito, in casi ben definiti (del resto assai diffusi anche nelle nazioni federali per antonomasia, come gli Stati Uniti), dello strumento dei trasferimenti statali dedicati andrebbe preso in seria considerazione. Tanto più che, come il capitolo 7 mostra in dettaglio, il contemporaneo rispetto dei LEP e del sistema di federalismo fiscale costruito dal nuovo Titolo V, comporterebbe un ulteriore inasprimento dei fabbisogni finanziari da parte delle Regioni già caratterizzate dalla presenza di residui fiscali negativi.