



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

**GESTIONE DELLE RISORSE NEL PERIODO 2013 - 2018
CORRELATE ALL'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA
DIFFERENZIATA CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE POLITICHE
DEL LAVORO, DELLA FORMAZIONE E ISTRUZIONE**

Deliberazione 29 marzo 2022, n.4/2022/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**GESTIONE DELLE RISORSE NEL PERIODO 2013 - 2018
CORRELATE ALL'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA
DIFFERENZIATA CON PARTICOLARE RIGUARDO ALLE POLITICHE
DEL LAVORO, DELLA FORMAZIONE E ISTRUZIONE**

Relatore

Cons. Giampiero PIZZICONI

Hanno collaborato per l'istruttoria, l'elaborazione dei dati e la predisposizione delle tabelle:
la Sig.ra Angelina FABIANO e la Dottoressa Immacolata VALENTINO

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Oggetto e metodologia dell'indagine	19
1. Il Regionalismo differenziato: definizione ed inquadramento normativo.....	19
2. Situazione attuale: stato di attuazione della procedura.....	22
3. Obiettivo e metodologia dell'indagine.....	34
CAPITOLO II - Le materie oggetto di trasferimento e riscontri in ordine alle politiche pubbliche interessate	41
1. Le materie oggetto di trasferimento	41
1.1. Le politiche pubbliche interessate nell'attuale esercizio delle competenze trasferende.....	43
2. Riscontri resi dalle Amministrazioni interpellate in ordine alle politiche pubbliche coinvolte	44
2.1. Presidenza del Consiglio dei Ministri	44
2.2. Politiche della cultura (Ministero della cultura)	44
2.3. Politiche infrastrutturali (Ministero delle Infrastrutture e delle mobilità sostenibili)	45
2.4. Tutela del lavoro (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali)	45
2.5. Tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema (Ministero della Transizione ecologica)	61
2.6. Tutela della salute (Ministero della salute)	65
2.7. Istruzione (Ministero dell'Istruzione)	73
CAPITOLO III - Considerazioni conclusive e raccomandazioni	85
* * *	
ELENCO TABELLE	
Tabella n. 1 - REGIONE EMILIA- ROMAGNA	51
Tabella n. 2 - REGIONE LOMBARDIA	51
Tabella n. 3 - REGIONE VENETO	51
Tabella n. 4 - Risorse assegnate alle tre regioni delle pre-intese	52
Tabella n. 5 - EMILIA - ROMAGNA - Percorsi formativi per l'assolvimento diritto dovere all'istruzione e formazione professionale	55
Tabella n. 6 - EMILIA - ROMAGNA - Percorsi formativi nel sistema duale	55
Tabella n. 7- REGIONE LOMBARDIA - Percorsi formativi per l'assolvimento diritto dovere all'istruzione e formazione professionale	56

Tabella n. 8 - Percorsi formativi nel sistema duale	56
Tabella n. 9 - REGIONE VENETO – Percorsi formativi per l’assolvimento del diritto dovere all’istruzione e formazione professionale	57
Tabella n. 10 - Percorsi formativi nel sistema duale	57
Tabella n. 11 - Risorse assegnate alle tre regioni delle pre-intese	61
Tabella n. 12 - Importi impegnati dagli anni dal 2013 al 2018	76

ELENCO ALLEGATI

Allegato 1 - Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema Emilia Romagna tabella A (art. 4. comma 1) art. 116	62
Allegato 2 - Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema Emilia Romagna tabella B (art. 4. comma 2) art. 116	63
Allegato 3 - Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema Lombardia tabella B (art. 4. comma 2) art. 116	63
Allegato 4 - Tutela dell’ambiente e dell’ecosistema Veneto tabella B (art. 4. comma 2) art. 116	64

* * *

APPENDICE

Liquidazioni delle risorse provenienti dal Fondo unico per l’edilizia scolastica erogate in favore degli enti locali delle sole Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna .	91
---	----

ABBREVIAZIONI

art.	articolo
co.	comma
d.i.	decreto interministeriale
D.l.	decreto legge
d. lgs.	decreto legislativo
d. m.	decreto ministeriale
d.p.c.m.	decreto della Presidente del Consiglio dei ministri
d.p.r.	decreto del Presidente della Repubblica
DDL	Disegno di legge
l.	Leg

ACRONIMI

CIPE	Comitato interministeriale per la programmazione economica
MPLS	Ministero del lavoro e delle politiche sociali
PonSpao	Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l’occupazione
POC	Programma Operativo Complementare
LEA	Livelli essenziali di assistenza
COB	Comunicazioni obbligatorie
SSN	Servizio sanitario nazionale
USR	Ufficio scolastici regionali
ITS	Istituti tecnici superiori
IP	Istruzione professionale
IeFP	Istruzione e formazione professionale

ATA	Personale amministrativo tecnico ausiliario
ASL/PCTO	Aziende sanitarie e locali/Percorsi per le Competenze Trasversali e per l'orientamento
MUR	Ministero dell'università e della ricerca
D.S.U.	Dichiarazione sostitutiva unica
LEPS	Livelle essenziali delle prestazioni a livello sociale
LEP	Livelli essenziali delle prestazioni
PNRR	Piano Nazionale di Ripresa e resilienza
CTFS	Commissione tecnica per i fabbisogni standard
NADEF	Nota di aggiornamento al Documento di economia finanze
ANPAL	Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro
INPS	Istituto nazionale della previdenza sociale
PONLOG	Programmi operativi nazionali iniziativa occupazione giovani
SPAO	Sistemi di politiche attive per l'occupazione
FPS	Fondo nazionale politiche sociali
FSE	Fondo sociale europeo
NASPI	Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'Impiego
AdRCIGS	Assegno di ricollocazione
NEET	Not in Education, Employment or training
NASPL	Nuova prestazione di Assicurazione Sociale l'impiego
USR	Ufficio scolastico regionale

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi Congiunti

Adunanza dell'8 febbraio 2022 e
Camera di consiglio dell'8 febbraio 2022

Presieduta dal Presidente Mauro OREFICE

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Mauro OREFICE

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Antonello COLOSIMO, Domenico PECCERILLO, Patrizia COPPOLA BOTTAZZI, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI, Daniela ALBERGHINI.

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO.

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4/2019/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Giampiero Pizziconi, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "*Gestione delle risorse nel periodo 2013 - 2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*";

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante "*Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*";

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante "*Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e*

firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

viste le “Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l’ordinanza n. 1/2022 prot. n. 193 del 24 gennaio 2022, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato i Collegi congiunti per l’adunanza dell’8 febbraio 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione prot. n. 223 del 25 gennaio 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 21/2021, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze, ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 8 febbraio 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Ufficio del Segretario generale, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie-Settore legislativo;

- Ministero dell’istruzione:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Ufficio legislativo;

- Ministero della cultura:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Direzione generale bilancio Servizio II – Vigilanza e Art bonus;

- Ministero della salute:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Direzione generale della programmazione sanitaria Ufficio IV – Analisi aspetti economico-patrimoniali dei bilanci degli enti del SSN e definizione del fabbisogno finanziario del SSN;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero della Transizione ecologica:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- p.c. Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano:

Ufficio III – Ufficio per il coordinamento delle attività della Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

vista la comunicazione PEC in data 11 febbraio trasmessa ai seguenti uffici:

- Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Capo di Gabinetto del Ministro;

- Ministero dell’economia e delle finanze:

Ufficio di Gabinetto del Ministro;

Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ispettorato Generale del Bilancio – I.G.B.

Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni – I.Ge.P.A.

viste le memorie:

n. 1 del Ministero della salute - Organismo indipendente di valutazione della *performance*, acquisita al prot. n. 354 del 3 febbraio 2022;

n. 2 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili - Gabinetto del Ministro, prot. n. 5873 del 17 febbraio 2022 acquisita al prot. n. 449 del 18 febbraio 2022;

vista la nota integrativa del Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato prot. n. 36520 dell'8 marzo 2022 acquisita al prot. n. 660 del 9 marzo 2022,

udito il relatore, Cons. Giampiero Pizziconi;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni:

- per la Presidenza del Consiglio dei Ministri:

Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dott. Giuseppe Di Meglio, vice Capo di Gabinetto del Ministro, e dott. Saverio Lo Russo, Coordinatore Uff. III del Dipartimento;

- per il Ministero dell'istruzione:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dott.ssa Antonietta D'Amato, Direttore generale, Direzione generale per gli ordinamenti scolastici, la valutazione e l'internazionalizzazione del sistema nazionale di istruzione, Dott.ssa Maria Assunta Palermo, Direttore Generale, Dott.ssa Antonietta Zancan, Dirigente Ufficio V, Dott. Giancarlo Varlese, Dirigente Uff. III, e Dott. Bruno Gerardo La Monaca, Dirigente Uff. II;

- per il Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Direzione generale delle politiche attive del lavoro, Dott.ssa Anita Pissarro, Direttore generale, Anpal, Dott. Pietro Orazio Ferlito, Dirigente;

- per il Ministero della transizione ecologica:

Dipartimento per il personale, la natura, il territorio e il Mediterraneo, Dott.ssa Maria Carmela Giarratano, Capo Dipartimento;

- per il Ministero della cultura:

Direzione generale bilancio-Servizio I, Dott. Stefano Maurizi, Dirigente.

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto "*Gestione delle risorse nel periodo 2013 - 2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata con particolare riguardo alle politiche del lavoro, della formazione e istruzione*".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:

Ufficio del Segretario generale, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie-Settore legislativo;

- Ministero dell'istruzione:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Ufficio legislativo;

- Ministero della cultura:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Direzione generale bilancio Servizio II - Vigilanza e Art bonus;

- Ministero della salute:

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*, Direzione generale della programmazione sanitaria Ufficio IV - Analisi aspetti economico-patrimoniali dei bilanci degli enti del SSN e definizione del fabbisogno finanziario del SSN;

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:
Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero della Transizione ecologica:
Ufficio di Gabinetto del Ministro, Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;

- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro, Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Ispettorato Generale del bilancio - I.G.B., Ispettorato generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni - I.Ge.P.A.;

- Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano:
Ufficio III - Ufficio per il coordinamento delle attività della Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Giampiero Pizziconi
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 29 marzo 2022

Il Dirigente
Antonio Fabio Gioia
f.to digitalmente

RELAZIONE

Sintesi

Con la legge di stabilità per il 2014 (legge 147/2013, articolo 1 comma 571), il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

Tali disposizioni si collocano quindi “a monte” del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

In attuazione della deliberazione della Sezione centrale per il controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 4/2019/G del 29/03/2019 recante il programma dei controlli per l'anno 2019¹ la Sezione ha richiesto degli elementi informativi sulla gestione, da parte delle amministrazioni interessate, delle risorse finanziarie nel periodo 2013-2018 correlate alle funzioni oggetto del processo di attuazione dell'autonomia differenziata.

La relazione riferisce, pertanto, in ordine alle informazioni pervenute relative alla gestione, in detto periodo, delle risorse statali suscettibili di trasferimento nell'ambito del regionalismo differenziato, così come individuate negli Accordi preliminari alle intese ex art.116 cost., sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo con le regioni interessate, ovvero: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto.

Come noto, l'art.116, c. 3, Cost. - introdotto dalla legge Cost. n. 3/2001 di riforma del Titolo V della Costituzione - prevede la possibilità che anche Regioni a Statuto ordinario ottengano maggiore autonomia in relazione ad alcune materie e nel rispetto dei principi che, in ambito finanziario, gravano sugli enti locali ai sensi dell'art. 119 della Costituzione (c.d. "regionalismo differenziato"), ferme restando le particolari forme di autonomia riconosciute alle Regioni e Province a Statuto Speciale (art. 116, primo comma).

¹ Deliberazione n. 4/2019/G del 29/3/2019 recante Programmazione dei controlli per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021. A.2) Indagine orizzontale n. 1.2 “Gestione delle risorse nel periodo 2013-2018 correlate all'attuazione dell'autonomia differenziata”.

Gli ambiti in relazione ai quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia riguardano:

- tutte le materie che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117, secondo comma, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Occorre rammentare che il riconoscimento di forme di autonomia differenziata si è avviato a seguito delle iniziative (anche referendarie) intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sul finire della XVII legislatura.

Successivamente all'interlocuzione e al confronto avuto tra il Governo le Regioni e le Amministrazioni centrali coinvolte, in data 28 febbraio 2018 sono stati siglati gli accordi preliminari con le citate Regioni.

Tali accordi preliminari hanno individuato i principi generali, la metodologia e – in vista della definizione dell'intesa prevista dal citato comma terzo dell'art. 116 Cost. – un (primo) elenco di materie nelle quali possono essere riconosciute forme ulteriori di autonomia, che riguardano: le politiche attive del lavoro, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la salute, l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Tuttavia, il procedimento per l'attribuzione di autonomia differenziata, non ha trovato, almeno fino ad ora, completa attuazione, in quanto non risultano a tutt'oggi adottate le intese attuative di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

In tale contesto assume rilievo l'individuazione e, ove questa avvenga con successo, la verifica dei potenziali parametri elaborati, idonei a valutare gli effetti del regionalismo differenziato al contempo tentando di individuare – nell'ambito dei contenuti di dette pre-intese – le materie per le quali il trasferimento ha ad oggetto il mero potere regolatorio o parte di esso e quelle in relazione alle quali assumono rilievo anche esigenze di eventuale trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio della funzione. Invero, è dato rilevare che il processo di differenziazione ha trovato un limite nel suo momentaneo arresto, principalmente dovuto

all'emergenza epidemiologica che ha interessato il Paese fin dai primi mesi dell'anno 2020, atteso che non risultano ancora individuate le funzioni da trasferire. Inoltre, nel corso dell'indagine è emerso che molte delle competenze di cui viene richiesta l'attribuzione, legate alle funzioni trasferende, attengono a profili legislativi e/o amministrativi privi di effetti finanziari, in quanto rientranti in ambiti regolatori e/o di sorveglianza.

In conseguenza alcune delle Amministrazioni interpellate, mancando elementi e presupposti per misurare detti effetti, non hanno avuto a disposizione, allo stato attuale, materiale necessario a poter elaborare risposte alle richieste informative formulate dalla Sezione in ordine all'analisi degli effetti finanziari derivanti dal trasferimento di funzioni tra Stato e regioni ed alla relativa quantificazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie coinvolte dai suddetti trasferimenti.

Da ciò consegue che l'indagine, ancor prima di valutare il conseguimento degli obiettivi prefissati, allo stato degli atti pervenuti, ha evidenziato come non si disponga ancora di un quadro d'insieme su quelli che potranno essere gli effetti (finanziari e non) dell'attuazione del regionalismo differenziato; né allo stato attuale le informazioni pervenute consentono di dimostrare che il trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni a statuto ordinario possa migliorare l'efficienza degli interventi o, di converso, che la stessa possa essere destinata a ridursi.

CAPITOLO I

OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Sommario: 1. Il Regionalismo differenziato: definizione ed inquadramento normativo. - 2. Situazione attuale: stato di attuazione della procedura. - 3. Obiettivo e metodologia dell'indagine.

1. Il Regionalismo differenziato: definizione ed inquadramento normativo

L'articolo 116, terzo comma, della Costituzione – introdotto con la riforma del Titolo V attuata con legge costituzionale n. 3 del 2001 - prevede la possibilità di attribuire forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario (c.d. “regionalismo differenziato” o “regionalismo asimmetrico”, in quanto consente ad alcune Regioni di dotarsi di poteri diversi dalle altre), ferme restando le particolari forme di cui godono le Regioni a statuto speciale (art. 116, primo comma). Il testo del terzo comma dell'articolo 116 recita: *“Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere l), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, n) e s), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119”*.

L'ambito delle materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia concernono:

- tutte le materie che l'articolo 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso articolo 117 (secondo comma) alla competenza legislativa esclusiva dello Stato ed in particolare: l'organizzazione della giustizia di pace; le norme generali sull'istruzione; la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

L'attribuzione di tali forme rafforzate di autonomia deve essere stabilita con legge rinforzata che, dal punto di vista sostanziale, è formulata sulla base di un'intesa fra lo Stato e la Regione, acquisito il parere degli enti locali interessati, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria, mentre, dal punto di vista procedurale, è approvata dalle Camere a maggioranza

assoluta dei componenti.

Con la legge di stabilità per il 2014², il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario. In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa (art. 1, comma 571, legge 147/2013)³.

Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa.

Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Su questi temi è stata svolta nel 2017 un'indagine conoscitiva in seno alla Commissione bicamerale per le questioni regionali⁴, che si è conclusa con la definizione di un documento che ne ripercorre i principali elementi. In particolare, nel documento conclusivo la Commissione ha evidenziato come il percorso autonomistico delineato dall'articolo 116, terzo comma, miri ad arricchire i contenuti e completare l'autonomia ordinaria, nell'ambito del disegno delineato dal Titolo V della parte II della Costituzione e come l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia

²Legge 27 dicembre 2013 n. 147, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)".

³ Il comma in questione recita: "571. Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge".

⁴XVII legislatura, Commissione Parlamentare per le questioni regionali: *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*". Documento conclusivo approvato. In atti Parlamentari Camera dei Deputati - Senato della repubblica. Resoconto stenografico. Seduta del 6 febbraio 2018.

presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata.

La valorizzazione delle identità, delle vocazioni e delle potenzialità regionali determinano, infatti, l'inserimento di elementi di dinamismo nell'intero sistema regionale e, in prospettiva, la possibilità di favorire una competizione virtuosa tra i territori. L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, non deve peraltro essere intesa in alcun modo come lesiva dell'unitarietà della Repubblica e del principio solidaristico che la contraddistingue.

Uno dei punti più delicati del dibattito riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale. Al riguardo, nell'ambito dell'indagine conoscitiva è emersa come centrale l'esigenza del rispetto del principio, elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, della necessaria correlazione tra funzioni e risorse⁵.

⁵ Rilevanti le pronunce della Corte costituzionale in sede di riparto delle competenze legislativamente attribuite, ai sensi del Titolo V delle Costituzioni, a Stato e regioni. In particolare, potrebbe assurgere a particolare oggetto di attenzione l'esigenza di individuare e dirimere il rapporto tra "funzioni" e "risorse". Tema, quest'ultimo, sovente oggetto di attente analisi e valutazione da parte della Consulta che si è interrogata sul *prius* logico inerente tali profili, concludendo che le risorse devono seguire le funzioni ed è compito del legislatore di assegnare risorse congrue al mutare delle funzioni.

Ci si riferisce ai contenuti delle sentenze 184/2016 e successivamente 247/2017 e 252/2017: filone di approdi che, nell'ultimo periodo, ha sottolineato tale conclusione. In merito, la Consulta ha più volte affermato il principio fondamentale in base al quale l'attribuzione di funzioni agli enti (locali in molte circostanze) deve essere necessariamente accompagnata da adeguate risorse finanziarie per l'esercizio delle stesse, in modo da garantire i servizi al cittadino (Corte costituzionale, sentenza n. 10/2016).

Tanto, sia in ossequio al principio di buon andamento, che implica che "le risorse stanziare siano idonee ad assicurare la copertura della spesa, a cominciare da quella relativa al personale dell'amministrazione e che dette risorse siano spese proficuamente in relazione agli obiettivi correttamente delineati già in sede di approvazione del bilancio di previsione" (sentenza n. 188/2015); sia al fine di assicurare il rispetto sostanziale dell'art. 3 della Costituzione, garantendo la continuità nella fruizione dei servizi e dei servizi sociali, in particolare, a tutti i cittadini.

Il principio della adeguata corrispondenza tra risorse e funzioni, applicato dalla Consulta con riferimento alla legislazione ordinaria, nazionale ma anche regionale, è stato affermato sia nella vigenza del vecchio testo dell'art. 119 della Costituzione che nella vigenza del nuovo testo; esso, tra l'altro, in sintonia con l'art. 19 della L. 31 dicembre 2009, n. 196, comporta che, laddove una legge regionale preveda nuovi o maggiori oneri a carico della finanza di altre amministrazioni pubbliche, anche attraverso il conferimento di nuove funzioni o la disciplina delle funzioni ad esse attribuite, debba utilizzare il metodo della programmazione degli interventi.

Esso impone, altresì, l'osservanza degli adempimenti di cui al precedente art. 17 della medesima L. n. 196/2009, ossia l'adozione di una relazione tecnica sulla quantificazione degli oneri e delle relative coperture: tali obblighi rispondono all'esigenza di preservare il mantenimento dell'equilibrio finanziario degli enti locali coinvolti e costituiscono una specificazione dell'obbligo costituzionale dell'equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 Costituzionale. Appare ovvio che tale principio, ove ribaltato in una circostanza nella quale il trasferimento avviene da livelli di governo ancor più superiori, debba necessariamente venire osservato.

2. Situazione attuale: stato di attuazione della procedura.

Dall'introduzione in Costituzione delle disposizioni sul federalismo, avvenuta con la riforma del Titolo V prevista dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, il procedimento previsto per l'attribuzione di autonomia differenziata non ha mai trovato completa attuazione. Infatti, non risultano a tutt'oggi adottate le intese attuative di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione e, in conseguenza, non risultano individuate le funzioni da trasferire.

Come riferito dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie e dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri (di seguito PCM), l'attuazione dell'autonomia differenziata si atteggia come un percorso articolato e complesso che ha richiesto molteplici approfondimenti giuridici posti in essere sia dal Consiglio dei ministri, nonché dalle Regioni e dai Ministeri interessati.

In particolare, il processo è stato avviato ad inizio del 2017, a seguito delle iniziative promosse dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, che con atti separati, hanno presentato al Presidente del Consiglio dei ministri richiesta di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Le attività negoziali tra lo Stato e le predette Regioni, che erano state avviate dal Governo e dal Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie, hanno consentito di giungere, quasi allo scadere della XVII legislatura, alla definizione di tre distinti accordi "preliminari", ciascuno sottoscritto in data 28 febbraio 2018 dal rappresentante di Governo (Sottosegretario di Stato per gli affari regionali) e dal Presidente della regione interessata.

La piena corrispondenza tra risorse e funzioni, dunque, garantisce l'erogazione dei servizi alla collettività locale, che, soprattutto quando tale corrispondenza è strumentale al godimento di diritti fondamentali, deve essere effettiva. Tale effettività, come rilevato dalla Consulta, "non può che derivare dalla certezza delle disponibilità finanziarie per il soddisfacimento del medesimo diritto, nel quadro dei compositi rapporti amministrativi e finanziari degli enti territoriali coinvolti" (sentenza n. 275/2016, cit.).

Tale approdo, tuttavia potrà essere utile per la verifica di una eventuale congruità del trasferimento delle risorse solo ove, superata la prima fase si riesca ad individuare l'ambito, il novero, l'ammontare e la distribuzione di dette risorse.

Con detti Accordi preliminari sono stati definiti a livello programmatico i principi generali e le metodologie che avrebbero dovuto portare all'attuazione dell'autonomia differenziata, individuando, altresì, un primo elenco di materie in vista della successiva verifica attuativa finalizzata a far confluire tali materie nelle intese; verifica che si sarebbe realizzata attraverso il coinvolgimento dei Ministeri che, nella fase procedimentale di formazione degli accordi preliminari, non erano stati resi partecipi.

Tali accordi avevano infatti la valenza di meri accordi politici e sono stati superati dalle rinnovate proposte regionali che hanno determinato la necessità di aprire nuovi tavoli di negoziazione.

Riferisce il Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie della PCM, che a partire dal mese di giugno 2018, pertanto, su richiesta del Veneto e a seguire della Lombardia e dell'Emilia Romagna sono stati riavviati detti negoziati.

Nel corso del confronto è stato necessario, preliminarmente, approfondire le questioni relative all'inquadramento giuridico delle intese, di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento all'iter parlamentare per il loro recepimento, nonché alla verifica con le singole amministrazioni statali interessate per competenza sull'esatta indicazione delle materie da attribuire e dei limiti di queste.

Il tema affrontato dalle parti ha riguardato, in particolare, se il disegno di legge approvativo dell'intesa avesse valenza di ratifica (e dunque il Parlamento non potesse emendarlo) o se avesse, per quanto legge interposta, natura sostanziale e quindi il Parlamento potesse richiedere emendamenti all'intesa.

In relazione a quanto comunicato in sede istruttoria dal dipartimento degli affari regionali emerge come l'ampiezza e la qualità delle funzioni richieste, in particolare dalle regioni Veneto e Lombardia, hanno comportato una complessa negoziazione con i singoli ministeri interessati, rendendo necessario lo svolgimento di numerosi incontri con le amministrazioni centrali, talvolta con la presenza congiunta di tutte e tre le regioni e qualche volta con la Regione singolarmente, data la natura specifica delle richieste avanzate.

Durante il negoziato, tuttavia, non è stato trovato l'accordo, né sulle materie da trasferire, né sulle modalità di trasferimento delle risorse finanziarie ad esse connesse.

Le materie sulle quali sono emerse le maggiori divergenze hanno riguardato

l'istruzione, i beni culturali, le infrastrutture, l'ambiente.

E' emerso, inoltre, che preliminarmente all'individuazione delle risorse finanziarie sarebbe stata necessaria la puntuale indicazione delle materie da trasferire tramite le intese.

All'atto di insediamento del nuovo governo, avvenuto in data 5 settembre 2019, il negoziato per il riconoscimento di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, è stato riavviato ponendo a base i principi di coesione nazionale, solidarietà e tutela dell'unità giuridica ed economica; obiettivi quest'ultimi ripresi nel Documento di economia e finanza (DEF) in cui si afferma che: *“si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese”*⁶.

Al riguardo, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, preso atto dello stato delle trattative concluse dalla precedente compagine governativa, ha inviato in data 9 ottobre 2019 ai Presidenti delle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna le bozze delle rispettive intese come ricostruite agli atti dello stesso Dipartimento alla data 29 luglio 2019.

A seguito della riscontrata disponibilità manifestata dai Presidenti delle Regioni, che nell'occasione hanno ribadito le proprie richieste, il Dipartimento ha tenuto, a decorrere dal mese di ottobre 2019, una serie di riunioni tecniche sia con i competenti uffici regionali che con gli uffici di alcune amministrazioni statali (Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, Ministero per i beni e le attività culturali e per il turismo, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Ministero dell'istruzione, dell'università e delle ricerca) riprendendo di fatto i negoziati.

Durante tale confronto emergeva l'esigenza di definire un quadro unitario di obiettivi e previsioni a cui lo Stato debba conformare la sua azione in sede di elaborazione delle intese con le Regioni interessate, avendo riguardo sia alla sostenibilità giuridica della differenziazione richiesta - nel cui ambito la richiesta

⁶ Nota integrativa al DEF 2019. IV. le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea. Altre riforme. *Le riforme Costituzionali e l'autonomia differenziata*. Pag. 103.

espansione della differenziazione avrebbe dovuto risultare coerente con il carattere di unitarietà del sistema istituzionale - sia alla sostenibilità economica del nuovo assetto, che deve muoversi all'interno dei vincoli economici e finanziari di finanza pubblica, come del resto richiesto dall'articolo 119 della Costituzione, i cui principi sono espressamente richiamati dall'articolo 116 della medesima Carta costituzionale.

Dette circostanze conducevano all'elaborazione di un progetto di legge "cornice" in cui inscrivere l'intero percorso dell'autonomia differenziata.

All'interno di tale perimetrazione, l'attribuzione delle funzioni ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, terrebbe conto della determinazione e attribuzione delle risorse necessarie all'esercizio dell'autonomia e al contempo della costruzione di meccanismi perequativi che consentano l'obiettivo della erogazione, anche nelle altre Regioni, di servizi adeguati a garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) previsti dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione.

In questo senso le materie oggetto di attribuzione differenziata riprendono e fanno proprie le indicazioni contenute nel decreto legislativo 68/2011⁷ e, per la parte relativa al finanziamento delle funzioni, rimandano ai criteri direttivi fissati dalla legge 42/2009 in materia di federalismo fiscale⁸.

La definizione di procedure perequative sarebbe necessaria stante l'obiettivo indicato che prevede il passaggio dal finanziamento delle funzioni sulla base della spesa a carattere permanente, a un finanziamento determinato garantendo i LEP e sulla base dei fabbisogni standard, che necessariamente dovranno essere stabiliti in sede nazionale e che avranno efficacia per tutte le Regioni.

Il progetto di legge prevede inoltre che la perequazione sia introdotta, oltre che per le materie LEP, oggetto di attribuzione differenziata, anche per le opere infrastrutturali, con l'obiettivo di assicurare il recupero del deficit di dotazione infrastrutturale di alcune aree del territorio nazionale.

A tal scopo viene stabilito di destinare una quota del Fondo investimenti delle

⁷ D.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, recante "Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario".

⁸ Legge 5 maggio 2009, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione".

Amministrazioni centrali, da ripartire tra i Ministeri competenti, per il finanziamento degli interventi perequativi.

In relazione all'esigenza di una tempestiva e puntuale individuazione dei LEP, in questa sede giova evidenziare il recente monito formulato dalla Corte costituzionale che ha affermato come " *...La non fondatezza della questione peraltro non esime questa Corte dal valutare negativamente il perdurante ritardo dello Stato nel definire i LEP, i quali indicano la soglia di spesa costituzionalmente necessaria per erogare le prestazioni sociali di natura fondamentale, nonché «il nucleo invalicabile di garanzie minime» per rendere effettivi tali diritti (ex multis, sentenze n. 142 del 2021 e n. 62 del 2020).*

In questa prospettiva i LEP rappresentano un elemento imprescindibile per uno svolgimento leale e trasparente dei rapporti finanziari fra lo Stato e le autonomie territoriali (ex multis, sentenze n. 197 del 2019 e n. 117 del 2018).

Oltre a rappresentare un valido strumento per ridurre il contenzioso sulle regolazioni finanziarie fra enti (se non altro, per consentire la dimostrazione della lesività dei tagli subìti), l'adempimento di questo dovere dello Stato appare, peraltro, particolarmente urgente anche in vista di un'equa ed efficiente allocazione delle risorse collegate al Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge 6 maggio 2021, n. 59 (Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti), convertito, con modificazioni, in legge 1° luglio 2021, n. 101.

In definitiva, il ritardo nella definizione dei LEP rappresenta un ostacolo non solo alla piena attuazione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali, ma anche al pieno superamento dei divari territoriali nel godimento delle prestazioni inerenti ai diritti sociali"⁹. Il legislatore

⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 220/2021, punto 5.1. Si rammenta che la determinazione dei LEP si intreccia con il processo di definizione dei fabbisogni standard che, in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale n. 42 del 2009, ha previsto che agli enti locali siano attribuite, oltre alle risorse di carattere tributario, anche risorse perequative finanziate dalla fiscalità generale, dedicate alla perequazione integrale delle funzioni fondamentali dei Comuni (rifiuti; amministrazione, gestione e controllo; viabilità e territorio; sociale; istruzione; polizia locale; asili nido; trasporto pubblico locale). Nell'ambito delle funzioni fondamentali dei Comuni sono infatti presenti numerosi servizi, di solito a domanda individuale, per i quali il quadro normativo concede un'ampia discrezionalità nell'attivazione e nel livello di fornitura. La gran parte di queste prestazioni riguardano l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale e sono strettamente correlate ai diritti civili e sociali. La standardizzazione del fabbisogno in questi casi dovrebbe avvenire prendendo come riferimento i LEPS. Nel quadro del federalismo fiscale è importante sottolineare che la definizione dei LEPS non si traduce necessariamente nella previsione di un livello di uniforme di servizi sia dal punto di vista delle modalità di erogazione che dal punto di vista del numero degli utenti. Una volta garantita la possibilità di accesso ai servizi, infatti, la partecipazione effettiva potrà variare in funzione delle preferenze e dei bisogni determinati

sembra aver in parte raccolto l'invito della Consulta atteso che nella legge di bilancio 2022¹⁰ ha dedicato più di una disposizione alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni sociali.

In particolare si tratta delle disposizioni di cui all'art. 1, commi dal 159 al 171.

Nel comma 159 viene data una puntuale definizione dei livelli essenziali delle prestazioni che *"..sono costituiti dagli interventi, dai servizi, dalle attività e dalle prestazioni integrate che la Repubblica assicura, sulla base di quanto previsto dall'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione e in coerenza con i principi e i criteri indicati agli articoli 1 e 2 della legge 8 novembre 2000, n. 328, con carattere di universalità su tutto il territorio nazionale per garantire qualità della vita, pari opportunità, non discriminazione, prevenzione, eliminazione o riduzione delle condizioni di svantaggio e di vulnerabilità"*¹¹.

Mentre al comma 160 del medesimo articolo chiarisce che gli ambiti territoriali sociali (ATS, di cui all'art. 8, comma 3, lettera a), della legge n. 328 del 2000) sono la sede necessaria nella quale programmare, coordinare, realizzare e gestire gli interventi, i servizi e le attività utili al raggiungimento dei LEP in ambito sociale (LEPS) nonché a garantire la programmazione, il coordinamento e la realizzazione dell'offerta

dalle condizioni socio-economiche di ogni singola realtà locale. Sul punto si rinvia ai contenuti dell'audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard sullo stato di attuazione e sulle prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai relativi contenuti del Piano nazionale di ripresa e resilienza, tenuta il 6 ottobre 2021 presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale.

¹⁰ Legge 30 dicembre 2021, n. 234.

¹¹ L'art. 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, il quale, nel quadro delle competenze, attribuisce allo Stato l'esercizio della potestà legislativa esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantirsi su tutto il territorio nazionale. Il carattere di universalità dei LEPS e dunque la loro uniforme diffusione sul territorio nazionale, viene invece agganciata ai principi e criteri indicati negli articoli 1 e 2 della legge quadro n. 328 del 2000 per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali. Sinteticamente, si ricorda che gli articoli citati disegnano le attività relative alla predisposizione ed erogazione dei servizi sociali, ovvero dei servizi gratuiti ed a pagamento, e delle prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della sua vita, con esclusione di quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché di quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia. La legge n. 328 chiarisce anche che alla gestione ed all'offerta dei servizi provvedono soggetti pubblici nonché, in qualità di soggetti attivi nella progettazione e nella realizzazione concertata degli interventi, organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociale, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati. In tal senso il sistema integrato di interventi e servizi sociali ha tra i suoi scopi anche la promozione della solidarietà sociale, con la valorizzazione delle iniziative delle persone, dei nuclei familiari, delle forme di auto-aiuto e di reciprocità e della solidarietà organizzata favorendo in tal modo la partecipazione attiva dei cittadini, il contributo delle organizzazioni sindacali, delle associazioni sociali e di tutela degli utenti. (Cfr. Servizio studi della Camera e del Senato, Dossier 27 dicembre 2021. AC 3424, legge di bilancio 2022. Schede di lettura. Volume I, pag. 304 e ss.).

integrata degli stessi sul territorio. Inoltre, gli ATS concorrono alla piena attuazione degli interventi previsti dal Programma nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) nell'ambito delle politiche per l'inclusione e la coesione sociale.

Il comma 161 prevede che l'attuazione degli interventi previsti dai commi dal 159 al 175 e l'adozione degli atti di programmazione integrata - come previsto dall'art. 4 della legge n. 328 del 2000 con competenze differenziate a seconda dei diversi livelli di Governo -, sia definita da linee guida, adottate mediante apposita intesa in sede di Conferenza Unificata su iniziativa del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro della salute e del Ministro dell'economia e delle finanze.

Le linee guida, seppur non venga indicato un termine per la loro adozione, sarebbero finalizzate a garantire l'omogeneità del modello organizzativo degli ambiti territoriali sociali e la ripartizione delle risorse assegnate dallo Stato per il finanziamento dei LEPS.

I commi da 162 a 168 definiscono i servizi socioassistenziali volti a promuovere la continuità e la qualità di vita a domicilio e nel contesto sociale di appartenenza delle persone anziane non autosufficienti, comprese le nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, specificando che gli stessi sono erogati dagli Ambiti Territoriali Sociali in specifiche aree¹².

¹² a) assistenza domiciliare sociale e assistenza sociale integrata con i servizi sanitari rivolta a persone anziane non autosufficienti o a persone anziane con ridotta autonomia o a rischio di emarginazione, che richiedono supporto nello svolgimento delle attività fondamentali della vita quotidiana. Tali servizi sono caratterizzati dalla prevalenza degli interventi di cura della persona e di sostegno psico-socio-educativo anche ad integrazione di interventi di natura sociosanitaria. All'interno di questa area sono comprese le soluzioni abitative, anche in coerenza con la programmazione degli interventi del PNRR, mediante ricorso a nuove forme di coabitazione solidale delle persone anziane, rafforzamento degli interventi delle reti di prossimità intergenerazionale e tra persone anziane, adattamenti dell'abitazione alle esigenze della persona con soluzioni domotiche e tecnologiche che favoriscono la continuità delle relazioni personali e sociali a domicilio compresi i servizi di telesoccorso e teleassistenza;

b) servizi sociali di sollievo per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali:

- il pronto intervento per le emergenze temporanee, diurne e notturne, gestito da personale qualificato;
- un servizio di sostituzione temporanea degli assistenti familiari in occasione di ferie, malattia e maternità;
- l'attivazione e l'organizzazione mirata dell'aiuto alle famiglie valorizzando la collaborazione volontaria delle risorse informali di prossimità e quella degli enti del Terzo Settore anche mediante gli strumenti di programmazione e progettazione partecipata secondo quanto previsto dal Codice del terzo settore (D. Lgs. n. 117 del 2017), nonché sulla base delle esperienze di prevenzione, di solidarietà intergenerazionale e di volontariato locali.

c) servizi sociali di supporto per le persone anziane non autosufficienti e le loro famiglie, quali:

- la messa a disposizione di strumenti qualificati per favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro degli assistenti familiari in collaborazione con i Centri per l'impiego del territorio;
- l'assistenza gestionale, legale e amministrativa alle famiglie per l'espletamento di adempimenti.

I commi dal 169 al 171 demandando ad uno o più decreti interministeriali, nei limiti delle risorse disponibili a legislazione vigente, la definizione dei LEPS negli altri ambiti del sociale, diversi dalla non autosufficienza.

I commi 172 e 173 si occupano del Livello essenziale della prestazione riferito ai servizi educativi per l'infanzia e, al fine di rimuovere gli squilibri territoriali nell'erogazione del servizio di asilo nido in attuazione dell'articolo 117, comma, 2 lett. m) della Costituzione, sostituiscono l'articolo 1, comma 449, lett. d) sexies, della legge n. 232/2016, incrementando la dotazione del Fondo di solidarietà comunale.

Da ultimo viene introdotto il parere obbligatorio della Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) per la definizione delle modalità di riparto delle risorse finanziarie necessarie per le funzioni di competenza degli enti territoriali correlate con i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e del relativo monitoraggio (comma 592).

Il richiamato progetto di legge finalizzato a definire l'intero percorso dell'autonomia differenziata, si colloca nel particolare ambito del rapporto fra lo Stato e le Regioni; rapporto che può incidere su rilevanti aspetti finanziari, ragione per cui, viene previsto che ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 119, secondo comma, della Costituzione, è sempre facoltà dello Stato stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure transitorie a carico della Regione a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento dei conti pubblici.

Emerge dalle comunicazioni istruttorie che nel testo del progetto di legge particolare rilievo è stato posto sulle modalità di approvazione delle Intese e sul ruolo del Parlamento nell'approvazione del disegno di legge che recepisce l'Intesa, questione questa, controversa e a lungo dibattuta, sia in occasione degli accordi preliminari sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo e dalle Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, sia nel corso dei negoziati intercorsi tra le parti interessate e i rappresentanti del governo.

Si è ritenuto necessario stabilire una sorta di valutazione preliminare da parte del Parlamento, che, nella sua autonomia, può formulare indirizzi o valutazioni di cui il Consiglio dei Ministri e la stessa Regione richiedente possono tenere nel debito conto. Infatti, solo dopo l'esame preliminare dello schema d'Intesa da parte delle Camere è

prevista l'autorizzazione del Consiglio dei ministri alla sottoscrizione da parte del Presidente del Consiglio e da parte del Ministro per gli affari regionali e le autonomie se delegato.

Trattandosi di una attribuzione di materie in relazione alle quali, potrebbero manifestarsi circostanze non previste in grado di influenzare l'attività correlativa svolta dalle parte delle Regioni, il disegno normativo introduce la possibilità di verifica e di eventuali revisioni, le cui modalità devono essere previste nella stessa Intesa.

La redazione di tale disegno di legge è approdata - dopo una serie di riscritture che hanno tenuto conto anche dei contributi prodotti da una Commissione di studio appositamente istituita dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie con proprio decreto in data 3 dicembre 2019 e composta da costituzionalisti provenienti dal mondo universitario ed economisti, con compiti di studio, supporto, consulenza ed analisi delle questioni inerenti l'autonomia differenziata -in un'ultima definitiva versione inviata, in data 21 febbraio 2020, al Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri per il successivo esame da parte Consiglio dei ministri.

Lo schema normativo non risultava inserito nell'ordine del giorno delle riunioni del Consiglio dei ministri del Governo precedente ne è stato posto all'attenzione dell'attuale compagine governativa.

Va poi evidenziato che, seppur il processo relativo all'attuazione del regionalismo differenziato, abbia subito un inevitabile rallentamento a seguito del rapido svilupparsi della pandemia da Covid-19, il relativo tema è stato oggetto di due audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (26 maggio 2021) e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali (13 luglio 2021) nonché dal vice Ministro dell'economia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (9 giugno 2021).

Nel corso di tali audizioni veniva ribadito l'impegno del Governo a non disperdere il lavoro sino ad allora svolto e a proseguire sulla strada del conferimento ex art. 116, terzo comma, della Costituzione di maggiori competenze alle Regioni con apposita "clausola di salvaguardia" riguardante quelle che avevano già avanzato apposita

richiesta. In particolare, la Ministra per gli Affari regionali e le autonomie in tali sedi affermava per *“dare gambe al progetto di regionalismo differenziato, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi, che assicurino il conseguimento dei LEP (livelli essenziali di prestazione), affinché i diritti fondamentali di cittadinanza vengano garantiti a ogni cittadino, indipendentemente dal luogo di residenza”*.

Da tali affermazioni sembra emergere l’impegno dell’esecutivo per una rivitalizzazione del processo atteso che l’adozione di un apposito DDL recante *“Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata di cui all’art. 116, terzo comma, Cost.”*, è prevista nel Documento di Economia e Finanza 2021, tra i disegni di legge collegati alla legge di Bilancio 2022 – 2024.

Tuttavia, la previsione circa l’adozione di un apposito disegno di legge governativo in materia non sembra essere decisivo per il riavvio del processo di regionalismo atteso già nella Nota di aggiornamento al DEF 2020 si rinveniva l’impegno del governo in carica alla data di adozione (14 ottobre 2020), di voler presentare, quali collegati alla decisione di bilancio 2020-2022, tra gli altri, un DDL recante *“interventi per favorire l’autonomia differenziata ai sensi dell’articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l’eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l’implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale”*.

In tale contesto il tema dell’autonomia differenziata veniva trattato nell’ambito del Programma nazionale di riforma 2020 nel quale, anche alla luce dell'emergenza sanitaria ed economica nel frattempo emersa a seguito del diffondersi della pandemia da Covid-19, si riteneva prioritario, l’obiettivo della *“...definizione preliminare dei livelli essenziali nelle materie oggetto di autonomia”*.

Inoltre, nella medesima Nota di aggiornamento - nella IV parte riguardante le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell’Unione europea - il progetto dell’autonomia differenziata si rinviene relativamente alla Sezione *“Altre aree di riforma”*, nella sottosezione *“Le riforme Costituzionali e l’autonomia differenziata”*.

Si afferma nel documento di voler proseguire nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali prevedendo come

“...si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese”.

Nell'ultima Nota di aggiornamento al DEF 2021 il richiamato impegno del governo attualmente in carica viene evidenziato a pag. 5 ove si riconferma l'adozione del DDL *“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, 3 comma, Cost.”* già previsto dalla NadeF 2020 sopra citata facendo rilevare, per quanto attiene ai profili di interesse fiscale, che tra i DDL previsti a completamento della manovra di bilancio, rientra appunto detto DDL (NadeF 2021 pagg. 111 e 127).

Come già anticipato, con decreto del Ministro per gli Affari regionali e le Autonomie, in data 3 dicembre 2019 è stata istituita una Commissione di studio, composta da costituzionalisti ed economisti di chiara fama, con compiti di studio, supporto, consulenza ed analisi sui temi dell'autonomia differenziata, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Presso detta Commissione, in data 4 giugno 2021, si è tenuta un'audizione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nel corso della quale, quanto al tema dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. ed in ordine al conferimento di ulteriori materie alla competenza delle Regioni, (cosiddetto federalismo *“a geometria variabile”*), veniva evidenziato che il sistema attuativo *“...si fonda sulle intese Stato Regioni che, in linea generale, rappresentano una manifestazione del principio di leale collaborazione più volte evocato dalla Corte costituzionale.*

Queste intese, tuttavia, non configurano ex se una fonte di produzione normativa, ma costituiscono una fase necessaria di un procedimento che ha esito con l'emanazione di norme di legge.

Peraltro, anche in un quadro di regionalismo differenziato, la disciplina delle modalità di finanziamento non può prescindere dall'indispensabile raccordo con le previsioni della legge n. 42/2009 (istitutiva del federalismo fiscale) e dal decreto legislativo n. 68/2011, che definisce il funzionamento in tema di finanza regionale.

Lo stesso articolo 116, comma 3, nel prevedere che le forme di autonomia rafforzata debbano essere coerenti con i principi dell'art. 119 della Costituzione, non sembra consentire una diversa modalità di finanziamento delle materie aggiuntive né la loro sottrazione al meccanismo di

perequazione interregionale previsto dalla legge nazionale.

Il completamento del sistema di finanziamento regionale, oltre a rappresentare una condizione indispensabile per la gestione della finanza pubblica complessiva, consentirebbe di superare le perplessità circa il rischio che non venga salvaguardata un'adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale da contemperare con l'introduzione, di elementi di stimolo all'efficienza delle gestioni.

Il regionalismo differenziato pone, sul piano della gestione finanziaria, numerose questioni che concernono la compatibilità del nuovo impianto attuativo dell'art. 116 Cost. con i principi posti dall'art 119, con particolare riferimento al raccordo con i sistemi di coordinamento finanziario in atto definiti.”¹³. Inoltre, la Sezione rileva che “..si tratta di principi e regole che devono essere coordinati nel più ampio contesto costituzionale e considerando che resta imprescindibile assicurare il governo complessivo dei conti dello Stato italiano” e che al contempo si debbano “..preservare gli equilibri e la sostenibilità della finanza pubblica, come declinati negli artt. 81, 97, 119 Cost. nella riformulazione della legge costituzionale n. 1 del 2012”.

In conclusione, la Sezione delle Autonomie evidenzia che “l'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe, pertanto, essere riconosciuta alle Regioni laddove si dimostrino in grado di esercitarle meglio rispetto all'attuale livello di efficienza operativa dello Stato.

A valle delle intese dovranno essere emanate specifiche leggi di approvazione e potrà prendere avvio il complesso processo per rendere operativo il disegno di autonomia differenziata.

L'adozione di una “legge quadro” può essere utile per regolare il procedimento di formazione delle leggi aventi ad oggetto le intese, esprimendo una disciplina generale in grado di orientare le stesse.

Un tema, che in questa fase risulta rilevante, è quello dell'effettiva capacità della contabilità degli enti decentrati di rappresentare in modo chiaro e trasparente gli esiti della gestione, per una lettura del funzionamento complessivo del sistema che ha potenziato l'autonomia finanziaria e la responsabilità fiscale di Regioni ed Enti Locali.

Il conferimento di maggiori livelli di autonomia amplia la necessità che gli amministratori diano conto di come questi poteri e le correlate risorse siano utilizzati e dei risultati conseguiti.

¹³ Sezione delle Autonomie, audizione sull'attuazione dell'Autonomia differenziata tenuta in data 4 giugno 2021 presso la Commissione con compiti di studio, supporto, consulenza e analisi sui temi dell'Autonomia differenziata, ai fini dell'attuazione dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione. Pag. 6.

Secondo la Corte costituzionale la tutela dell'unità economica della Repubblica giustifica un governo unitario della finanza pubblica e controlli esterni sugli enti territoriali (cfr. sent. n. 39/2014) al fine di evitare tensioni sugli equilibri di bilancio.

Ne consegue come la richiesta di autonomia differenziata postuli quale corollario l'adozione di idonei strumenti di monitoraggio e di rendicontazione.

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

3. Obiettivo e metodologia dell'indagine.

L'oggetto di analisi in ordine alle informazioni pervenute è, come detto, la perimetrazione e la quantificazione, nel periodo 2013-2018, delle risorse statali suscettibili di trasferimento nell'ambito del regionalismo differenziato, come individuate negli Accordi preliminari alle intese ex art. 116 della Costituzione, sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo con le Regioni interessate dal regionalismo differenziato (art. 1, comma, 571, della legge 27 dicembre 2013 n. 147).

Ebbene - come evidenziato anche nel corso delle audizioni parlamentari in tema di autonomia differenziata svolte durante la precedente e nel corso dell'attuale legislatura - le intese da sottoscrivere vanno calate nel contesto dell'osservanza dell'articolo 119 della Costituzione, garantendo sia l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei bilanci ma, anche, assicurando da un lato il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, e dall'altro il rispetto del principio di solidarietà con i territori con minore capacità fiscale per abitante.

In tale assetto programmatico, all'interno del quale l'intesa costituisce il quadro di riferimento che regola i rapporti fra lo Stato e le regioni nell'attribuzione delle nuove competenze, si pone l'esigenza di individuare puntualmente gli elementi da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi su quelli che potranno essere gli effetti dell'attuazione del regionalismo differenziato.

Ciò, partendo dal presupposto che le funzioni da cedere non sempre sono caratterizzate da un necessario trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie alla loro attuazione, con il conseguente ridimensionamento delle analoghe risorse in dotazione all'amministrazione centrale di volta in volta competente, atteso che alcune delle materie interessate determinano solo trasferimento di poteri regolatori.

L'eterogeneità delle competenze richieste, la loro natura nonché i diversi impatti in ordine alle risorse finanziarie, umane e strumentali, se è vero che comportano non pochi problemi in chiave prospettica sia sul versante della determinazione delle risorse da trasferire alle regioni, sia su quello delle modalità con cui le stesse possano essere attribuite, tuttavia impongono una ricostruzione a ritroso di quelle che ad oggi sono state le modalità mediante le quali le amministrazioni centrali le hanno esercitate.

Tale ricostruzione non può che tenere in debita evidenza due aspetti: il primo è quello dell'utilizzazione delle risorse da parte delle amministrazioni, per assicurare sia l'attività regolatoria che quella finalizzata a soddisfare le esigenze e le aspettative delle collettività (di volta in volta considerate mediante il rispetto dei livelli di prestazione attese).

Con ciò venendo in evidenza la spesa complessiva effettivamente sostenuta dallo Stato all'atto del trasferimento della competenza, il cui importo dovrà necessariamente essere rideterminato per la quota parte che lo Stato sostiene nella regione interessata e, *de iure condendo*, conseguentemente attribuita ad essa.

A tale valore - che in questa sede, ma non solo, si può definire "storico" - si dovrebbe ricollegare anche il risultato in termini di servizi, legati a quella particolare materia o funzione, effettivamente resi ai cittadini.

L'obiettivo, è quello di determinare il costo della funzione complessiva, la sua proiezione sui singoli territori (anche per avere un quadro dell'allocazione attuale e futura in termini di esigenze di ricollocazione territoriale della stessa) ma, soprattutto di poter quantificare, in conseguenza, l'appropriatezza delle funzioni attualmente erogate e di quelle erogabili dopo la regionalizzazione.

In tale esercizio sperimentale, in particolare, si sostanzia l'esigenza di poter uscire da un contesto di mera riconduzione della quantificazione delle risorse relative alla

funzione erogata (e, quindi all'ammontare delle risorse assegnate alla regione e alla garanzia delle prestazioni da assicurare con esse) al valore medio pro-capite nazionale della spesa statale della funzione di volta in volta considerata.

La suddetta operazione, allo stato, appare indubbiamente difficoltosa atteso, come ricordato in precedenza, che molte delle competenze di cui viene richiesta l'attribuzione, attengono a profili legislativi e/o amministrativi privi di effetti finanziari in quanto rientranti in ambiti regolatori o di sorveglianza.

In detto contesto dunque, la prima esigenza tradotta nelle richieste istruttorie che di seguito verranno evidenziate, si sostanzia nell'individuazione, da un lato della qualificazione della funzione/materia tra regolatoria e attuativa e, dall'altro, nell'individuazione delle strutture ministeriali deputate a regolarla o attuarla (struttura o plesso organizzativo, numero di dipendenti dedicati, spesa complessiva della struttura e pro capite per ciascun dipendente, risorse destinate alla collettività totali e pro capite per cittadino a livello nazionale, livello dei servizi resi, ecc.) nonché nella identificazione delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente relative alla singola funzione.

In relazione al quadro descrittivo sopra richiamato, il presente referto si prefigge, dunque, l'obiettivo di:

- individuare più compiutamente all'interno delle materie oggetto del trasferimento di competenze, i settori della pubblica amministrazione interessati al passaggio dalla gestione accentrata a quella regionalizzata;
- individuare nell'ambito dei contenuti delle pre-intese attualmente sottoscritte le materie per le quali il trasferimento ha ad oggetto il mero potere regolatorio o parte di esso e quelle in relazione alle quali assumono rilievo anche esigenze di presa in carico di risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio della funzione;
- in conseguenza, individuare le amministrazioni centrali che hanno gestito negli esercizi finanziari considerati (2013-2018) le risorse umane e strumentali destinarie della cessione di competenze;
- quantificare per ciascuno degli esercizi considerati le risorse umane e

strumentali di cui ai punti precedenti;

- verificare, anche al fine di far emergere esigenze perequative, ove la funzione/materia trasferenda assicuri anche servizi alla collettività nazionale, il livello medio *pro capite* delle risorse destinate e del servizio assicurato nonché gli analoghi valori che potranno essere assunti a seguito della regionalizzazione;
- verificare se le amministrazioni centrali coinvolte abbiano ricevuto dalle tre regioni che hanno sottoscritto gli Accordi eventuali dati circa la perimetrazione delle funzioni da ricevere;
- individuare modalità, anche differenziate, per la quantificazione delle risorse di cui trattasi.

La richiamata individuazione e quantificazione delle risorse destinate al trasferimento di competenze appare necessaria, atteso che, come anche chiaramente evidenziato nel corso della richiamata audizione della Sezione delle Autonomie del 17 luglio 2019 davanti alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale ".....Tale processo si fonda sul principio di "sussidiarietà", nella prospettiva che l'ente più "vicino" alla popolazione, avendone la possibilità e la capacità, sia in grado di meglio soddisfarne le esigenze".

Con la logica conseguenza, come rileva la Sezione, che ... "L'attribuzione di ulteriori funzioni e competenze dovrebbe pertanto essere riconosciuta alle Regioni che si dimostrino in grado di esercitarle con un grado di efficienza operativa superiore rispetto alla gestione accentrata....".

Inoltre, calzanti e particolarmente attinenti alla questione, paiono le considerazioni contenute nella citata audizione nella parte in cui si evidenzia che "Dall'esame dei testi disponibili emerge tuttavia che le questioni si presentano più complesse rispetto ad una mera elencazione di materie: le richieste delle Regioni sono finalizzate, infatti, ad estendere la potestà legislativa regionale sugli ambiti di competenza concorrente, sostanzialmente per rinegoziare nuovi "spazi" di intervento.

Per di più, talune materie, di competenza sia concorrente, sia esclusiva, definite come devolvibili, non sembrano così facilmente "spacchettabili", come ad es. "il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario": in tal senso appare necessaria una riflessione attenta

su questo profilo.

Il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario si colloca, infatti, tra le materie della legislazione concorrente di cui all'art. 117, comma terzo, Cost.

Tale posizione comporta che la competenza del legislatore statale sia finalizzata alla definizione dei principi fondamentali riconducibili sostanzialmente all'equilibrio della finanza pubblica e al contenimento della spesa secondo il principio di unitarietà del sistema finanziario.

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

Aspetti, quelli evidenziati dalla Sezione delle Autonomie che ben delimitano il perimetro della presente indagine e, proprio in relazione a tale logico corollario, emerge come proprio le conseguenze legate al trasferimento delle competenze tra Stato e regioni, siano al centro delle valutazioni, atteso che potrebbe essere utile ipotizzare un confronto tra gestione ex ante (accentrata) e gestione ex post (regionalizzata).

Proprio per questo appare necessario avere a disposizione tutti gli elementi utili per poter effettuare la detta comparazione, anche al fine di valutare, eventualmente, il "grado" di efficienza di entrambe le soluzioni di "soddisfacimento delle esigenze delle collettività amministrate".

Pertanto, a ciascuna amministrazione interpellata è stato chiesto di¹⁴:

- individuare nell'ambito dei contenuti di dette pre-intese le materie per le quali il trasferimento ha ad oggetto il mero potere regolatorio o parte di esso e quelle in relazione alle quali assumono rilievo anche esigenze di eventuale trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio della funzione;
- in conseguenza, individuare i settori dell'amministrazione che hanno gestito negli esercizi finanziari considerati (2013-2018) le risorse umane e strumentali destinarie della cessione di competenze;

¹⁴ Con nota istruttoria del 4 marzo 2020.

- quantificare per ciascuno degli esercizi considerati le risorse umane e strumentali di cui ai punti precedenti (ad esempio il numero delle unità di personale la cui gestione amministrativo contabile potrebbe essere posta a carico della regione di volta in volta interessata);
- quantificare per ciascuno degli esercizi considerati gli oneri conseguenti, individuando anche i relativi capitoli di spesa del bilancio in termini di stanziamenti, impegni, pagamenti (ove possibile in conto competenza ed in conto residui); oneri derivanti dall'utilizzo delle risorse umane e strumentali di cui ai punti precedenti;
- individuazione degli immobili eventualmente coinvolti dal trasferimento e relativa quantificazione del valore patrimoniale;
- individuare modalità, anche differenziate, per la quantificazione delle risorse di cui trattasi.

Alle Amministrazioni è stato altresì chiesto di tenere conto – opportunamente - delle componenti non puntualmente individuabili cioè di quelle variabili, che nelle modalità di quantificazione, possono incidere nell'incremento o nella riduzione del computo delle risorse destinate al predetto trasferimento. In particolare, si segnalava l'esigenza di:

- una quantificazione del valore degli eventuali **debiti fuori bilancio** incidenti sui capitoli di bilancio riguardati dalla materia oggetto di trasferimento ed individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su base annuale;
- una quantificazione del valore delle eventuali **passività pregresse** incidenti sui capitoli di bilancio riguardati dalla materia oggetto di trasferimento ed individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su base annuale;
- una quantificazione del valore degli eventuali **contenziosi in essere** incidenti sui capitoli di bilancio riguardati dalla materia oggetto di trasferimento ed individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su base annuale;
- una quantificazione del valore delle eventuali **passività straordinarie** incidenti sui capitoli di bilancio riguardati dalla materia oggetto di trasferimento ed individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su

base annuale.

Infine, le medesime amministrazioni sono state invitate a voler formulare delle considerazioni in ordine alla valutazione delle ricadute, in termini di mantenimento dei livelli delle prestazioni attualmente rese ai cittadini, conseguenti al possibile trasferimento delle funzioni o materie, con l'evidenziazione di dati o elaborazioni sviluppati in tal senso, comprensive dell'indicazioni delle criticità che eventualmente potrebbero emergere successivamente alla regionalizzazione.

CAPITOLO II

LE MATERIE OGGETTO DI TRASFERIMENTO E RISCONTRI IN ORDINE ALLE POLITICHE PUBBLICHE INTERESSATE.

Sommario: 1. Le materie oggetto di trasferimento. - 1.1. Le politiche pubbliche interessate nell'attuale esercizio delle competenze trasferende. 2. Riscontri resi dalle amministrazioni interpellate in ordine alle politiche pubbliche coinvolte. - 2.1. Presidenza del Consiglio dei ministri. - 2.2. Politiche della cultura (Ministero della cultura). - 2.3. Politiche infrastrutturali (Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibili). - 2.4. Tutela del lavoro (Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali). - 2.5. Tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema (Ministero della transizione ecologica). - 2.6. Tutela della salute (Ministero della Salute). - 2.7. Istruzione (Ministero dell'Istruzione).

1. Le materie oggetto di trasferimento.

L'autonomia differenziata è solo l'ultima di una serie di trasformazioni che in ambito italiano ed europeo hanno indotto i sistemi politici verso forme sempre più spinte di regionalizzazione. In Italia la vicenda inizia negli anni 90 e nel 2001 approda alla riforma del Titolo V, che ha determinato il passaggio di alcune materie da legislazione esclusiva dello stato a concorrente di stato e regioni.

Le materie oggetto di gestione autonoma possono essere differenti per ciascuna regione.

Nell'ottobre 2017, i governatori di Veneto e Lombardia hanno indetto un referendum consultivo sull'autonomia che ha visto in Veneto un'affluenza del 57%, in Lombardia una del 38%.

Successivamente analoga iniziativa veniva assunta dalla regione Emilia-Romagna, il cui governatore riceveva mandato dalla sua assemblea regionale per avanzare, insieme alle altre 2 regioni, la richiesta al governo.

Delle 23 materie previste dalla costituzione, il Veneto ha richiesto autonomia su tutte, la Lombardia su 20 e l'Emilia-Romagna su 15.

Tra le principali materie interessate dal trasferimento si annoverano Salute, Scuola, Università, Attività produttive, Lavoro, Infrastrutture, Energia, Tutela del paesaggio, Beni culturali, Ambiente, Rifiuti, Governo del territorio, Protezione civile.

Tuttavia, le materie individuate negli Accordi preliminari riguardano le politiche attive del lavoro, la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, la salute, l'istruzione, i rapporti internazionali e con l'Unione Europea.

Su questi temi, come ricordato, verteva l'indagine conoscitiva in seno alla Commissione bicamerale per le questioni regionali, che si è conclusa con la definizione di un documento conclusivo che ne ripercorre i principali elementi.

Uno dei punti più delicati del dibattito, emerso anche in tale sede, riguarda il tema delle risorse finanziarie che devono accompagnare il processo di rafforzamento dell'autonomia regionale.

Va rilevato come in tutti e tre gli Accordi preliminari, le materie di prioritario interesse regionale oggetto del negoziato che ha caratterizzato la prima fase della trattativa sono le seguenti:

- Rapporti internazionali e con l'Unione europea.
- Istruzione
- Tutela del lavoro;
- Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema
- Tutela della salute;

Tutte e tre le regioni si sono riservate la possibilità di estendere il negoziato - in un momento successivo ad altre materie.

Preme poi evidenziare come l'Accordo preliminare con la Lombardia, a differenza di quelli con l'Emilia-Romagna e con il Veneto, fa espressa menzione - quale oggetto di un eventuale successivo accordo - di materie di interesse delle autonomie locali, quali:

- il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- il governo del territorio.

Gli Allegati (che costituiscono parte integrante e sostanziale degli Accordi preliminari) hanno ad oggetto le materie in relazione alle quali alle regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa.

Resta comunque aperta la possibilità che il negoziato si estenda ad ulteriori profili delle materie indicate e ad altre differenti materie (art. 6).

1.1. Le politiche pubbliche interessate nell'attuale esercizio delle competenze trasferende.

Per le modalità di svolgimento della presente indagine – si è detto - nell'attribuzione delle nuove competenze si pone l'esigenza di individuare puntualmente gli elementi da prendere in considerazione per sviluppare l'analisi su quelli che potranno essere gli effetti dell'attuazione del regionalismo differenziato.

Ciò, considerando in primo luogo che le funzioni da cedere, finalizzate al conseguimento di una o più politiche pubbliche, non sempre sono caratterizzate da un necessario trasferimento di risorse umane, finanziarie e strumentali necessarie alla loro attuazione (con il conseguente ridimensionamento delle analoghe risorse in dotazione all'amministrazione centrale di volta in volta competente), in quanto alcune delle materie interessate determinano solo trasferimento di poteri regolatori.

L'indagine si prefigge di ricostruire il complesso assetto delle competenze attualmente attribuite in capo alle amministrazioni statali interessate dagli Accordi, la cui delimitazione appare necessariamente prioritaria al fine di individuare, come sopra già evidenziato, le sottostanti modalità organizzative (prima) e gestionali (poi).

A tal fine, in relazione ad una sommaria analisi dei contenuti degli accordi sottoscritti, ed in relazione alle politiche pubbliche coinvolte nella attuale esercizio delle competenze trasferende, sono state individuate ed interpellate le sottostanti amministrazioni titolari di materie suscettibili di essere oggetto di una valutazione in ordine a possibili trasferimenti: Ministero economia e finanze¹⁵; Presidenza del Consiglio dei ministri¹⁶; Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della ricerca¹⁷; Ministero della salute¹⁸; Ministero del lavoro e delle politiche sociali¹⁹; Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare²⁰; Ministero infrastrutture e dei trasporti²¹ ; Ministero per i beni e le attività culturali e del turismo²².

¹⁵ Capo di gabinetto del ministro. Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

¹⁶ Capo di gabinetto del Ministro per gli affari regionali e le autonomie. Dipartimento per gli affari regionali e le autonomie.

¹⁷ Capo di gabinetto del ministro. Dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali. Dipartimento per il sistema educativo di istruzione e formazione.

¹⁸ Capo di gabinetto del ministro. Segretario generale.

¹⁹ Capo di gabinetto del ministro. Segretario generale.

²⁰ Capo di gabinetto del ministro.

²¹ Capo di gabinetto del ministro.

²² Capo di gabinetto del ministro.

2. Riscontri resi dalle amministrazioni interpellate in ordine alle politiche pubbliche coinvolte.

Nelle pagine successive verranno esposti ed analizzati i riscontri, distinti per politiche pubbliche di riferimento, forniti in sede di istruttoria da ciascuna Amministrazione interpellata²³.

2.1. Presidenza del Consiglio dei ministri.

Il Dipartimento degli affari regionali della Presidenza del Consiglio dei ministri evidenzia che non risultano a tutt'oggi adottate le intese attuative dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione e, in conseguenza, rappresenta che al momento non appare possibile formulare alcuna considerazione in ordine alle ricadute, in termini di mantenimento dei livelli delle prestazioni attualmente rese ai cittadini, conseguenti al trasferimento di funzioni o materie, ritenendo si tratti di valutazioni attinenti ad incombenze istruttorie che interesseranno le fasi avanzate del percorso di regionalismo differenziato.

Ad ogni buon conto, il Dipartimento fa presente che informazioni relative ad eventuali sviluppi nel processo di differenziazione saranno messe a disposizione della Corte dei conti.

2.2. Politiche della cultura (Ministero della cultura).

L'Amministrazione ha comunicato che tra le materie oggetto di possibile trasferimento individuate nell'ambito degli accordi preliminari alle intese ex art. 116 della Costituzione, sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo con le Regioni Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna, interessate dal regionalismo differenziato ex art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, non vi rientrano quelle di competenza del Ministero.

In conseguenza, non è emersa l'esigenza di provvedere alla raccolta dei dati

²³ Con la precisazione che dal Ministero Economia e Finanze – Gabinetto Ministro – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nonché dalla Conferenza Unificata e Conferenza Stato Regioni – Ufficio per il coordinamento delle attività della Segreteria della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome, non è pervenuta alcuna risposta.

richiesti ed alla compilazione delle tabelle esplicative allegate alla nota istruttoria

2.3. Politiche infrastrutturali (Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili).

In attuazione dell'art. 116 comma 3, della Costituzione - e della legge 27 dicembre 2013, n. 147 recante le relative disposizioni di attuazione - le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, in data 28 febbraio 2018, hanno sottoscritto con il Governo tre distinti accordi preliminari, individuando, tra l'altro, un iniziale elenco di materie in vista della definizione dell'intesa prevista dal citato comma terzo dell'art. 116 della Costituzione, comprendente: a) tutela dell'ambiente e dell'ecosistema; b) tutela della salute; c) istruzione; d) tutela del lavoro; e) rapporti internazionali e con l'Unione europea.

Tuttavia, l'accordo lasciava impregiudicata la possibilità di estendere il negoziato ad altre materie che, per quanto di specifica competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti appaiono essere le seguenti: a) protezione civile (per la parte sul rischio sismico); b) governo del territorio; c) porti e aeroporti civili; d) grandi reti di trasporto e di navigazione.

In relazione alle sopra elencate materie di interesse del Ministero, il negoziato intrapreso con le tre Regioni non ha condotto ad una individuazione condivisa delle funzioni e delle attribuzioni trasferibili alle Regioni.

Pertanto, l'Amministrazione ha comunicato la propria impossibilità di enucleare, allo stato, i dati strumentali all'analisi degli effetti dell'attuazione del regionalismo differenziato e, in particolare, a una quantificazione delle risorse e degli oneri afferenti i settori e le funzioni interessate dal passaggio dalla gestione accentrata a quella regionalizzata.

2.4 Politiche del lavoro (Ministero del lavoro e delle politiche sociali - di seguito MLPS).

All'esito della necessaria attività di coordinamento è emerso che le uniche strutture interessate dall'indagine in questione risultano essere la Direzione Generale degli ammortizzatori sociali e della formazione del MLPS e l'Agenzia nazionale per

le politiche attive del lavoro (ANPAL).

La suddetta Direzione generale ha comunicato di non essere interessata dal trasferimento alle regioni (che hanno sottoscritto gli accordi del 28 febbraio 2018) di materie di propria competenza, di capitoli di bilancio, o di risorse umane e finanziarie. Nell'intento di fornire comunque elementi utili all'indagine in corso - con la quale la Corte dei conti ha tentato di effettuare una ricostruzione a ritroso di quelle che ad oggi sono state le modalità con cui le amministrazioni centrali hanno esercitato le funzioni da cedere - ha inviato alcuni allegati che evidenziano:

- 1) i dati relativi all'utilizzo di risorse statali provenienti dal Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per il finanziamento dei percorsi formativi finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 68, lettera a), che la Direzione generale, per il tramite dell'INPS, trasferisce annualmente alle Regioni ed alle province autonome;
- 2) il riepilogo dell'ammontare delle risorse statali erogate alle regioni, la cui quantificazione appare utile ai fini dell'indagine e destinate agli incentivi a valere sui Programmi operativi nazionali Iniziativa occupazione giovani (PON LOG)²⁴ e Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0)²⁵ - periodo di riferimento relativo alle annualità 2015/2018.

In relazione alle risorse di cui al punto 1) l'articolo 1, comma 215, della legge 27

²⁴ Programma operativo nazionale Iniziativa occupazione giovani (Pon log) è un programma di contrasto alla disoccupazione giovanile di cui Anpal è autorità di gestione, ed è il principale strumento di realizzazione della Garanzia Giovani in Italia. Rientra nella strategia europea che ha dato origine alla Garanzia Giovani e ha un ruolo chiave nell'affrontare in maniera unitaria il problema della disoccupazione e dell'inattività dei giovani nel nostro Paese. La sua attuazione è quasi interamente demandata alle Regioni, organismi intermedi del Pon, che programmano e realizzano i progetti nei loro territori. Anpal inoltre attua direttamente alcuni progetti speciali del Pon. Per maggiori informazioni sul Programma vedasi Deliberazione 26 ottobre 2021, n. 18/2021/G di questa Sezione avente ad oggetto "L'Agenzia nazionale per i giovani profili programmatici e gestionali (es.2014-2020)".

²⁵ Il Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione (Spao), finanziato dal Fondo sociale europeo, del quale Anpal è autorità di gestione, supporta le riforme strutturali in tema di occupazione, mercato del lavoro, capitale umano e produttività e sostiene gli obiettivi di crescita dell'Italia. Tramite il Pon, che persegue le proprie finalità in raccordo con gli interventi previsti dai Programmi operativi regionali del Fse, dal Pon log, dal Pon per la scuola e gli altri fondi compresi nel quadro strategico comune, Anpal realizza misure e servizi volti ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, a promuovere l'inclusione sociale e il miglioramento della qualità del capitale umano. Per maggiori informazioni sul Programma vedasi deliberazione di questa sezione n. avente ad oggetto ".

dicembre 2013, n. 147, istituisce presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali il Fondo per le politiche attive del lavoro²⁶, al fine di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali, anche in regime di deroga, e dei lavoratori in stato di disoccupazione, demandando ad un decreto non regolamentare del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di stabilire le iniziative, anche sperimentali, finanziabili a valere sul Fondo e volte a potenziare le politiche attive del lavoro, tra le quali, al fine del finanziamento statale, può essere compresa anche la sperimentazione regionale del contratto di ricollocazione.

Il Ministero nel fornire i dati relativi al periodo temporale riguardato dall'indagine (2013 -2018) evidenzia che per la prima annualità interessata dalla misura (2014) sono stati impegnati 15 milioni di euro mentre il relativo avviso, rivolto alle Regioni, è stato pubblicato nel 2015. In relazione alle domande pervenute, i finanziamenti impegnati a carico del FPS sono stati distribuiti tra i primi 5 progetti in graduatoria presentati, rispettivamente dalle Regioni: Sardegna, Lombardia, Marche, Emilia-Romagna e Lazio.

Va poi tenuto presente che con l'istituzione dell'Anpal²⁷, la gestione del FPS è

²⁶ Il Fondo per le Politiche Attive del Lavoro, di cui all'art. 1, comma 125 della Legge n. 147/2013, ha il compito di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali e dei lavoratori in stato di disoccupazione involontaria attraverso il potenziamento delle politiche attive del lavoro, anche attraverso la sperimentazione del contratto di ricollocazione. Obiettivo dell'intervento è il reinserimento lavorativo attraverso misure di politica attiva rivolte al target-group prescelto.

²⁷ Il decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 recante *"Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183"* all'articolo 4 nei primi 3 commi stabilisce *"1. È istituita, a decorrere dal 1° gennaio 2016, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, l'ANPAL, al cui funzionamento si provvede con le risorse umane, finanziarie e strumentali già disponibili a legislazione vigente. Per quanto non specificamente previsto dal presente decreto, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. 2. L'ANPAL è dotata di personalità giuridica, autonomia organizzativa, regolamentare, amministrativa, contabile e di bilancio ed è posta sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ne monitora periodicamente gli obiettivi e la corretta gestione delle risorse finanziarie. 3. L'ANPAL è sottoposta al controllo della Corte dei conti ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni"*. L'Istituto ai sensi dell'art. 2 dello Statuto svolge le funzioni e i compiti ad essa attribuiti dal decreto istitutivo, coordinando la rete dei servizi per le politiche del lavoro, al fine di promuovere l'effettività dei diritti al lavoro, alla formazione e all'elevazione professionale previsti dagli articoli 1, 4, 35 e 37 della Costituzione e il diritto di ogni individuo ad accedere a servizi di collocamento gratuito, di cui all'articolo 29 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, mediante interventi e servizi volti a migliorare l'efficienza del mercato del lavoro. Inoltre, l'ANPAL si conforma e provvede all'attuazione:

- a) delle linee di indirizzo triennali e degli obiettivi annuali dell'azione in materia di politiche attive, con particolare riguardo alla riduzione della durata media della disoccupazione, ai tempi

passata riguardo alle risorse stanziare negli anni successivi, dal MLPS alla stessa Anpal.

Evidenzia, altresì, il ministero che a valere sul Fondo Politiche Attive del lavoro è stata avviata anche la sperimentazione e la messa a regime dell'assegno di ricollocazione²⁸, come misura di politica attiva destinata ai percettori della Nuova prestazione di Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPL), la cui durata di disoccupazione ecceda i quattro mesi.

Per ciò che attiene alla presente indagine, rispetto agli assegni di ricollocazione rilasciati dal momento dell'attuazione della misura a tutto il 2019 (6.545), va evidenziato che molti degli stessi sono stati destinati a lavoratori delle regioni riguardate dalle pre-intese²⁹.

Va poi rilevato un ulteriore ampliamento delle risorse destinate alle politiche del lavoro con l'introduzione dell'Assegno di ricollocazione - CIGS³⁰. Il MLPS evidenzia

di servizio, alla quota di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro stabiliti dal Ministero del lavoro, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;

- b) della specificazione dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere erogate su tutto il territorio nazionale così come stabiliti dal Ministero del lavoro, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

²⁸ L'Assegno costituisce un voucher virtuale spendibile al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro. Ai richiedenti al Centro per l'impiego (CPI) presso cui hanno sottoscritto il Patto di servizio, ovvero mediante la procedura telematica prevista dall'articolo 20, comma 4, è riconosciuto l'Assegno individuale di Ricollocazione, graduato in funzione del profilo personale di occupabilità, spendibile presso i Centri per l'impiego o presso i Servizi accreditati ai sensi dell'articolo 12 del citato D. Lgs. n. 150/ 2015. Il rimborso dell'AdR è riconosciuto al soggetto erogatore del servizio a risultato occupazionale raggiunto, prevedendo anche un compenso parziale nei casi di insuccesso.

²⁹ In particolare, in base ai dati pervenuti dal MLPS risulta: nel Veneto 63 (1% del totale); Lombardia 730 (11,2% del totale); Emilia Romagna 354 (5,4% del totale).

³⁰ L'Assegno di ricollocazione, introdotto dall'articolo 23 del D.lgs. 150/2015, è una misura di politica attiva del lavoro rivolta a specifiche platee di destinatari. In prima applicazione, l'Assegno ha riguardato i soggetti disoccupati, percettori della NASpI da almeno 4 mesi, che ne hanno fatto richiesta; in seguito ha visto includere tra i potenziali destinatari, dal 2018, i percettori di CIGS, a seguito del cosiddetto "Accordo di ricollocazione". Quindi, da gennaio 2019, l'introduzione del reddito di Cittadinanza (D.L. 4 /2019), ha destinato l'Assegno, fino al 31 dicembre 2021, ai beneficiari del Reddito di Cittadinanza, sospendendone, fino alla medesima data, l'erogazione ai disoccupati percettori della NASpI. L'AdR CIGS è, quindi nello specifico, una misura nazionale di politica attiva del lavoro, coordinata dall'ANPAL, rivolta ai percettori di CIGS, introdotta con l'articolo 24-bis del D. Lgs. 148/2015, prevista dall'articolo 1 comma 136 della Legge 205/2017 (Legge di bilancio per il 2018). L'AdR CIGS prevede un servizio personalizzato per la ricerca intensiva di nuova occupazione in tempi brevi a vantaggio dei lavoratori facenti capo ad aziende coinvolte in processi di riorganizzazione ovvero di crisi aziendale, per i quali non sia espressamente previsto il completo recupero occupazionale. Si evidenzia in base ai dati pervenuti dal MLPS che su un totale di 541 gli assegni di ricollocazione che hanno riguardato le regioni interessate dagli Accordi sono stati, nel 2018, i seguenti: Veneto 26 (4,8% del totale); Lombardia 41 (7,6% del totale); Emilia-Romagna 51 (9,4% del totale).

- relativamente ai criteri di riparto utilizzati, che in questa sede interessa conoscere anche al fine di circoscrivere modalità di individuazione della destinazione regionalizzata delle risorse finanziarie statali - che l'importo dell'assegno di ricollocazione viene calcolato sulla base della tipologia di contratto (a tempo indeterminato, compreso l'apprendistato e tempo determinato maggiore o uguale a 6 mesi) e della distanza della persona dal mercato del lavoro (profilo di occupabilità)³¹.

In relazione alle risorse di cui al punto 2), di seguito, invece, è stato fornito dal ministero il riepilogo dei relativi importi, che appare utile conoscere ai fini dell'indagine, per il periodo di riferimento annualità 2015/2018, a valere sui Programmi operativi nazionali

Iniziativa occupazione giovani (PON LOG) e Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPAO). Riferisce il MLPS che nel corso del 2015 si è attuata sul territorio la misura "Bonus occupazionale Garanzia Giovani"³², con risorse finanziarie inizialmente disponibili pari a 167,2 milioni di euro, successivamente portate a 170,5 milioni di euro a seguito di intervenute riprogrammazioni regionali.

A queste risorse si sono aggiunti ulteriori 50 milioni di euro per il finanziamento del **"Super Bonus Occupazione - trasformazione tirocini"**³³.

³¹ Con la conseguenza - in caso di successo occupazionale - che l'ammontare riconosciuto al soggetto erogatore sarà:

- contratto a tempo indeterminato (compreso apprendistato) da 1000 a 5000 euro;
- contratto a termine superiore o uguale a 6 mesi da 500 a 2.500 euro;
- contratto a termine compreso superiore o uguale a 3 mesi e fino a 6 mesi (3 mesi per Campania, Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia) da 250 a 1250 euro.

³² L'incentivo ha inteso promuovere l'ingresso e la stabilizzazione nel mercato del lavoro dei giovani attraverso agevolazioni per le imprese che assumono un giovane iscritto al Programma Garanzia Giovani, sotto forma di diminuzioni del costo del lavoro per specifiche tipologie contrattuali (contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione per 6-12 mesi, contratto a tempo determinato anche a scopo di somministrazione di durata superiore a 12 mesi, contratto a tempo indeterminato). Gli importi del bonus variavano in funzione della tipologia di contratto, delle caratteristiche del giovane (profiling) e delle differenze territoriali.

³³ Incentivo economico riconosciuto ai datori di lavoro che assumevano un giovane che avesse svolto, o che stesse svolgendo, un tirocinio extracurricolare avviato entro il 31 gennaio 2016 nell'ambito del Programma Garanzia Giovani. La misura - attuata da Inps - prevede il riconoscimento di sgravi contributivi ai datori di lavoro privati che assumono giovani di età compresa tra i 16 e i 29 anni (Neet) che abbiano svolto un tirocinio curricolare e/o extracurricolare finanziato nell'ambito del Programma Garanzia Giovani. L'incentivo riguarda tutto il territorio nazionale, con l'eccezione della Provincia autonoma di Bolzano, per assunzioni effettuate nel periodo tra il 1° marzo 2016 e il 31 dicembre 2016. La misura è finanziata con risorse a valere sul Programma operativo nazionale Iniziativa Occupazione Giovani - Pon Iog 2014-2020. Al 9 gennaio 2017 le domande di richiesta dell'incentivo da parte delle imprese confermate e definitivamente ammesse al beneficio superavano le 60 mila 200 unità. Le istanze confermate sono state il 61% di quelle complessivamente presentate. Gli importi delle istanze

L'amministrazione, evidenzia poi che per quanto riguarda il **super bonus occupazionale per le imprese** sono state ammesse al finanziamento 10.795 domande per circa 89 milioni di euro.

In vista della scadenza delle agevolazioni per le assunzioni legate al bonus Garanzia Giovani fissata al 31 dicembre 2016, nel 2017 l'ANPAL ha provveduto a rifinanziare la misura dell'incentivo per l'occupazione dei giovani NEET 16-29enni che hanno aderito al Programma Garanzia Giovani al fine di favorirne le assunzioni³⁴

. Per ciò che attiene l'incentivo denominato "Occupazione NEET", ha inteso favorire le assunzioni di giovani 16-29enni non occupati e non impegnati in percorsi di istruzione o formazione (NEET) aderenti al Programma Garanzia Giovani³⁵, l'ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate è stato pari a 84,1 milioni di euro.

Di seguito sono evidenziate, con riferimento alle informazioni fornite dal ministero, le risorse utilizzate nel periodo considerato per la promozione delle politiche del lavoro riguardo alle 3 regioni interessate dal percorso di autonomia differenziata oggetto della presente indagine.

confermate ammontavano a oltre 205 milioni di euro, superando le risorse complessivamente programmate per la misura.

³⁴ Si trattava di uno sgravio contributivo di cui potevano usufruire i datori di lavoro e che variava in base alla tipologia contrattuale: in caso di contratto a tempo indeterminato o apprendistato l'importo massimo era di 8.060 euro per giovane assunto (che si riduceva in misura proporzionale in caso di part-time) in caso di contratto a tempo determinato di almeno 6 mesi lo sgravio era pari al 50% e poteva essere al massimo di 4.030 euro annui. L'incentivo è stato gestito dall'INPS. Al 31 dicembre 2017 sono state presentate 102.796 domande. Di queste, 67.130 (65,3%) sono state confermate. L'ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate è stato pari a 141,5 milioni di euro. Le regioni che hanno presentato un maggior numero di domande sono state la Lombardia seguita da Campania, Veneto e Piemonte.

³⁵ L'incentivo è stato riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuavano nuove assunzioni nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2018 e ha avuto una copertura finanziaria pari a 100.000.000,00 di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale "Iniziativa Occupazione Giovani" (PON IOG). L'agevolazione spettava per le assunzioni effettuate nell'intero territorio nazionale ad esclusione della Provincia Autonoma di Bolzano. L'incentivo era pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro per un importo massimo di 8.060,00 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile per dodici mensilità e fruibile entro il termine del 29 febbraio 2020. In caso di lavoro a tempo parziale il massimale è proporzionalmente ridotto. Le tipologie contrattuali per le quali l'incentivo è stato riconosciuto sono il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, e il contratto di apprendistato professionalizzante. Al 31 dicembre 2018 sono state presentate 61.790 domande. Di queste, 41.017 (66,4%) sono state confermate.

Tabella n. 1 REGIONE EMILIA ROMAGNA (in euro)

ANNO	FPA assegnato con DD 153/III/2015 del 15 Maggio 2015	Bonus Occupazionale Garanzia Giovani	SuperBonus Occupazionale	Incentivo Occupazione Giovani	Incentivo Occupazione NEET
2015	3.595.760,42				
2016		8.352.374,98			
2017			8.393.586,60	10.812.958,32	
2018					7.340.717,22

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tabella n. 2 REGIONE LOMBARDIA (in euro)

ANNO	FPA assegnato con DD 153/III/2015 del 15 Maggio 2015	Bonus Occupazionale Garanzia Giovani	SuperBonus Occupazionale	Incentivo Occupazione Giovani	Incentivo Occupazione NEET
2015	1.754.784,00				
2016		58.174.527,53			
2017			12.167.464,02	40.064.138,77	
2018					19.142.492,67

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Tabella n. 3 REGIONE VENETO (in euro)

ANNO	FPA assegnato con DD 153/III/2015 del 15 Maggio 2015	Bonus Occupazionale Garanzia Giovani	SuperBonus Occupazionale	Incentivo Occupazione Giovani	Incentivo Occupazione NEET
2015					
2016		10.229.914,68			
2017			1.825.891,20	14.689.193,73	
2018					10.616.573,42

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nella sottostante Tabella si evidenziano le risorse totali per anno assegnate alle tre regioni.

Tabella n. 4 Risorse assegnate alle tre regioni

ANNO	EMILIA ROMAGNA	LOMBARDIA	VENETO	TOTALE risorse regionali per anno
2015	3.595.760,42	1.754.784,00		5.350.544,42
2016	8.352.374,98	58.174.527,53	10.229.914,68	76.756.817,19
2017	19.206.544,92	52.231.602,79	16.515.084,93	87.953.232,64
2018	7.340.717,22	19.142.492,67	10.616.573,42	37.099.783,31
TOTALE risorse per singola regione nel periodo considerato	38.495.397,54	131.303.406,99	37.361.573,03	207.160.377,56

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Più attinente all'indagine in questione è, invece, il riferimento da parte del Direttore generale del Ministero del Lavoro, all'art. 2 dell'Allegato istruzione - Accordo preliminare, il quale prevede che *"è attribuita alla Regione la competenza legislativa a disciplinare, nel rispetto delle prerogative dell'Ufficio Scolastico Regionale e dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, sulle modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale, in conformità al Decreto legislativo 13 aprile 2017, n. 61 e, in coerenza con l'offerta di istruzione regionale, anche attraverso l'utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive a seguito dell'istituzione del fondo regionale di cui all'art. 1, comma 2, del presente allegato"*.

Con particolare riferimento alle risorse previste e erogate dal MLPS per finanziare l'istruzione e la formazione professionale il ministero precisa che per il finanziamento dei percorsi formativi finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale la Direzione Generale eroga annualmente alle Regioni ed alle Province Autonome risorse per un ammontare pari a euro 189.109.570,00 ripartite, quanto alle annualità 2013, 2014 e 2015 con i criteri indicati dai Decreto Interministeriale sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, dell'8 settembre 2014³⁶. Per

³⁶ Il MLPS evidenzia, con riferimento all'annualità 2013, che le risorse ministeriali sono state ripartite per l'80% sulla base del numero di studenti annualmente iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate e, per il restante 20%, sulla base del numero complessivo degli studenti promossi al primo anno, nell'anno formativo 2011-2012, e degli iscritti al secondo anno, nell'anno formativo 2012-2013, presso le istituzioni formative e presso gli Istituti Professionali di Stato in regime di sussidiarietà. Per le annualità 2014 e 2015, le risorse ministeriali sono

quanto riguarda le annualità 2016, 2017 e 2018, i criteri di riparto delle risorse ministeriali sono stati stabiliti dal Decreto Interministeriale 12 dicembre 2016³⁷ sottoscritto dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e dal Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca.

Riguardo, poi, alle risorse erogate per finanziare i percorsi formativi nel sistema duale³⁸ la Direzione Generale evidenzia che con l'Accordo del 24 settembre 2015 tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome, è stato introdotto il progetto sperimentale *“Azioni di accompagnamento, sviluppo e rafforzamento del sistema duale nell'ambito dell'istruzione e formazione professionale”*.

A seguito dell'esito positivo riscontrato in fase di sperimentazione nelle annualità 2015 e 2016, il sistema duale è stato confermato per le annualità successive.

Per il finanziamento dei percorsi formativi nel sistema duale, per le annualità 2015 e 2016, sono stati stanziati complessivamente euro 87.000.000,00 ripartite tra le Regioni e Province Autonome con due decreti direttoriali emanati nel corso delle annualità considerate³⁹.

state ripartite per l'80% sulla base del numero di studenti annualmente iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate e, per il restante 20%, sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle suddette strutture e dagli Istituti Professionali di Stato in regime di sussidiarietà.

³⁷ Con riferimento all'annualità 2016, le risorse ministeriali sono state ripartite per l'80% sulla base del numero di studenti annualmente iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate, limitatamente alle prime tre annualità; per il 14% sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate; per il 6% sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dagli Istituti professionali di Stato in regime di sussidiarietà integrativa e complementare. Per l'annualità 2017, le percentuali applicate ai criteri di cui sopra, sono state rispettivamente del 75%, 19% e 6%. A decorrere dal 2018, le risorse sono state ripartite per il 75% sulla base del numero degli studenti annualmente iscritti ai percorsi istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate; per il 25% sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate.

³⁸ Il sistema duale può essere definito come il sistema nell'ambito del quale vengono rafforzati i contenuti di applicazione pratica dell'istruzione e formazione professionale.

³⁹ I criteri del DD del 15 dicembre 2016 sono i seguenti:

- euro 60.000.000,00 sono stati ripartiti per l'80% sulla base del numero di studenti iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate, limitatamente alle prime tre annualità; per il 14% sulla base del numero complessivo degli studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate; per il 6% sulla base del numero complessivo di studenti qualificati e diplomati in esito ai percorsi di istruzione e formazione

Per l'annualità 2017, per il finanziamento dei percorsi formativi nel sistema duale, sono state assegnate complessivamente euro 112.000.000,00, ripartite alle Regioni secondo gli stessi criteri adottati per l'annualità 2016.

Per l'annualità 2018, per il finanziamento dei percorsi formativi nel sistema duale, sono state assegnate complessivamente euro 125.000.000,00 ripartiti secondo i criteri stabiliti dal Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 23 del 28 febbraio 2018⁴⁰.

A fronte di quanto sopra evidenziato, la Direzione illustra quindi nel dettaglio, nelle tabelle che seguono, la situazione in merito alle risorse assegnate ed erogate alle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (interessate dal regionalismo differenziato) relativamente al finanziamento dei percorsi formativi finalizzati

professionale realizzati dagli Istituti Professionali di Stato in regime di sussidiarietà complementare e integrativa;

- euro 27.000.000,00 sono stati così ripartiti: euro 9.000.000,00 in proporzione al numero di studenti iscritti, nell'anno formativo 2015-2016, ai percorsi di istruzione e formazione professionale realizzati dalle istituzioni formative accreditate, limitatamente alle prime tre annualità;
- euro 3.000.000,00 sulla base dell'attivazione dei percorsi per il conseguimento del diploma professionale;
- euro 6.000.000,00 sulla base dei contratti di apprendistato attivati fino al 31 dicembre 2016;
- euro 9.000.000,00 sulla base dei percorsi di alternanza rafforzata o impresa simulata attivati fino al 31 dicembre 2016.

⁴⁰ I criteri sono di seguito elencati:

- a) Il 60% dell'importo complessivo sarà ripartito tra le Regioni e le Province Autonome sulla base degli iscritti al I, II, III e IV anno ai percorsi di istruzione e formazione professionale e ai percorsi nel sistema duale realizzati dalle sole istituzioni formative regionali.
- b) Il 25% dell'importo complessivo sarà così ripartito tra le Regioni e le Province Autonome:
 - il 25% in base al numero degli iscritti al I, II, III anno dei percorsi istruzione e formazione professionale nel sistema duale realizzati dalle sole istituzioni formative regionali in rapporto alla popolazione residente in età tra i 14 e i 18 anni;
 - il 25% in base al numero degli iscritti al IV anno ai percorsi di istruzione e formazione professionale nel sistema duale realizzati dalle sole istituzioni formative regionali in rapporto alla popolazione residente in età tra i 17 ed i 20 anni;
 - il 25% in base al numero di apprendisti occupati di primo livello, risultanti dalle comunicazioni obbligatorie (COB) in rapporto alla popolazione residente in età tra i 15 ed i 25 anni;
 - il 25% in base al numero complessivo di iscritti ai percorsi modulari per i giovani rientranti nella categoria NEET per il conseguimento di qualifica e diploma professionale.
- c) Il 15% dell'importo complessivo sarà ripartito tra le Regioni e Province Autonome che risultano al di sotto della soglia del 4% data dal rapporto percentuale tra il totale degli iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale e ai percorsi nel sistema duale ed il totale degli iscritti ai percorsi della scuola secondaria superiore, sulla base del rapporto tra la popolazione in età 14/18 anni residente nella Regione in esame e la popolazione in età 14/18 anni residente nelle Regioni che si attestano sotto tale soglia.

all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale ed al finanziamento dei percorsi formativi nel sistema duale.

Tabella n. 5 - REGIONE EMILIA ROMAGNA. Percorsi formativi per l'assolvimento del diritto dovere all'istruzione e formazione professionale.

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2013	D.D. n. 6 del 7/10/2014	11.700.625,00 €	11.700.625,00 €
2014	D.D. n. 67 del 18/3/2015	11.429.055,00 €	11.429.055,00 €
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	11.632.741,00 €	11.632.741,00 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	12.398.924,00 €	12.398.924,00 €
2017	D.D. n. 6 del 23/4/2018	11.774.803,00 €	
2018	D.D. n. 3 del 19/4/2019	11.101.574,00 €	
TOTALE		70.037.722,00 €	47.161.345,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Tabella n. 6 - Percorsi formativi nel sistema duale

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	5.351.651,00 €	5.351.651,00 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	3.642.678,00 €	3.642.678,00 €
	D.D. n. 413 del 11/12/2017 §	2.070.823,00 €	
2017	D.D. n. 10 del 31/7/2018	7.668.201,00 €	
2018	D.D. n. 4 del 17/5/2019	13.408.953,00 €	
TOTALE		32.142.306,00 €	8.994.329,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

REGIONE LOMBARDIA

Tabella n. 7 - Percorsi formativi per l'assolvimento del diritto dovere all'istruzione e formazione professionale

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2013	D.D. n. 6 del 7/10/2014	54.685.542,00 €	54.685.542,00 €
2014	D.D. n. 67 del 18/3/2015	57.273.847,00 €	57.273.847,00 €
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	59.749.086,00 €	59.749.086,00 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	60.871.256,00 €	60.871.256,00 €
2017	D.D. n. 6 del 23/4/2018	63.901.618,00 €	63.901.618,00 €
2018	D.D. n. 3 del 19/4/2019	66.221.230,00 €	
TOTALE		362.702.579,00 €	296.481.349,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Tabella n. 8 - Percorsi formativi nel sistema duale.

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	27.487.611,28 €	27.487.611,28 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	19.945.846,00 €	19.945.846,00 €
	D.D. n. 413 del 11/12/2017 §	11.078.282,00 €	
2017	D.D. n. 10 del 31/7/2018	40.329.085,00 €	
2018	D.D. n. 4 del 17/5/2019	36.033.391,00 €	
TOTALE		134.874.215,28 €	47.433.457,28 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

REGIONE VENETO

Tabella n. 9 - Percorsi formativi per l'assolvimento del diritto dovere all'istruzione e formazione professionale

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2013	D.D. n. 6 del 7/10/2014	26.805.917,00 €	26.805.917,00 €
2014	D.D. n. 67 del 18/3/2015	25.754.036,00 €	25.754.036,00 €
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	25.510.279,00 €	25.510.279,00 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	24.896.788,00 €	24.896.788,00 €
2017	D.D. n. 6 del 23/4/2018	23.613.206,00 €	23.613.206,00 €
2018	D.D. n. 3 del 19/4/2019	24.212.895,00 €	
TOTALE		150.793.121,00 €	126.580.226,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Tabella n. 10 - Percorsi formativi nel sistema duale

ANNUALITA'	DECRETI DI RIPARTO	RISORSE ASSEGNATE	RISORSE EROGATE
2015	D.D. n. 417 del 17/12/2015 *	11.736.023,00 €	11.736.023,00 €
2016	D.D. n. 18721 del 15/12/2016 §	8.157.997,00 €	8.157.997,00 €
	D.D. n. 413 del 11/12/2017 §	2.752.674,00 €	2.752.674,00 €
2017	D.D. n. 10 del 31/7/2018	13.943.121,00 €	13.943.121,00 €
2018	D.D. n. 4 del 17/5/2019	11.850.530,00 €	
TOTALE		48.440.345,00 €	36.589.815,00 €

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Note alle Tabelle sopra riportate:

*	Il D.D. n. 417 del 17/12/2015 ripartisce le risorse per entrambe le tipologie di percorsi
§	Il D.D. n. 18721 del 15/12/2016 ripartisce le risorse per entrambe le tipologie di percorsi. Il D.D. n. 413 del 11/12/2017 integra le risorse limitatamente ai percorsi formativi nel sistema duale.
	In corso istruttoria su impegni giuridicamente vincolanti prodotti dalle Regioni
	Accordata proroga al 29 febbraio 2020
	Attività in corso

La Direzione sottolinea che l'accorpamento (previsto dall'art. 2 Allegato Istruzione - Accordo preliminare) dei percorsi di istruzione professionale (attualmente prerogativa statale ai sensi dell'art. 117, comma secondo, lett. n) con i percorsi di formazione professionale erogati dai Centri di Formazione Professionale (art. 117, comma terzo), in un'unica ed unitaria offerta di istruzione non comporterebbe rilievi di costituzionalità nel caso in cui - ovviamente - le modalità di erogazione della spesa e di controllo da parte della stessa Direzione Generale seguissero quelle attualmente utilizzate, ovvero un controllo degli impegni giuridicamente vincolanti ai fini dell'erogazione delle risorse e un riparto effettuato principalmente sul numero degli iscritti ai percorsi di istruzione e formazione professionale comunicato dalle stesse Regioni.

Si evidenzia che in caso contrario, ove la legittima autonomia programmatoria della Regione in materia di istruzione e formazione professionale dovesse essere esercitata svincolata da procedure e finalizzazioni della spesa si potrebbero verificare delle criticità derivanti da un disallineamento del dettato normativo, presente nella legge 24 giugno 1997, n. 196, art. 16, secondo cui le risorse vengono erogate al fine di *“pervenire a una disciplina organica della materia secondo criteri di valorizzazione dei contenuti formativi, con efficiente utilizzo delle risorse finanziarie vigenti, di ottimizzazione ai fini della creazione di occasione di impiego delle specifiche tipologie contrattuali”*.

Mancherebbe, infatti, un controllo statale sull'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse nazionali erogate alle Regioni interessate⁴¹.

⁴¹ Proprio in merito alla necessità di effettuare controlli sull'utilizzo efficiente ed efficace delle risorse nazionali erogate alle Regioni si riporta quanto emerso nell'ambito dell'Indagine n. VI.2 - *“La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di apprendistato. Deliberazione n. 1/2017/G. Ordinanza n. 3/2017”* condotta da questa Sezione in relazione alla gestione delle risorse statali finalizzate al finanziamento della formazione nell'apprendistato: *“Fino all'annualità 2016 tali risorse venivano erogate alle Regioni e Province Autonome in via anticipatoria, dando un termine, pari a 24 mesi dall'erogazione, entro il quale presentare gli impegni giuridicamente vincolanti riferiti all'importo erogato. Dai controlli effettuati è emerso che molte Regioni non avevano adempiuto, nei termini previsti, alla presentazione degli impegni giuridicamente vincolanti. L'importo complessivo non impegnato risultava pari a euro 100.378.704,98. Alcune Regioni non avevano, quindi, utilizzato, per diversi anni, risorse nazionali che erano transitate nei bilanci delle Regioni e sottoposte al vincolo del Patto di Stabilità, con conseguente difficoltà di utilizzo delle stesse. Finalmente, a seguito di un costante rapporto di collaborazione con le regioni interessate e ad un costante lavoro di monitoraggio, si è giunti ad una sensibile riduzione dell'importo non impegnato sopracitato, che, alla data del 30 settembre 2019, ammontava a € 43.062.017,16. Tale importo è destinato ulteriormente a diminuire, alla luce delle misure che le Regioni interessate stanno adottando, con il costante monitoraggio di questa Direzione Generale. Stante la situazione su esposta, si ritiene pertanto necessario - in linea con il dettato normativo della legge 24*

Riferisce, poi, il ministero che all'interno dei processi delle politiche attive del lavoro in coerenza con gli obiettivi della politica di coesione⁴², veniva approvato (con Delibera CIPE n. 22 del 28 febbraio 2018) il Programma Operativo Complementare SPAO, con il quale veniva finanziato l'incentivo "Occupazione Mezzogiorno"⁴³.

L'incentivo è riconosciuto ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni nel periodo che va dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018 ha una copertura finanziaria pari a 200.000.000,00 di euro incrementata di ulteriori risorse, pari ad euro 302.133.333,00⁴⁴ rese disponibili in data 5 luglio 2018, fino a concorrenza di 502 milioni di euro complessivi⁴⁵.

Al 31 dicembre 2018 sono state presentate 161.002 domande. Di queste le domande

giugno 1997, n. 196, art. 16, circa un efficiente ed efficace utilizzo delle risorse nazionali erogate - il mantenimento dell'attuale sistema di controllo e che quindi le risorse erogate, seppur nella piena autonomia programmatoria delle Regioni, non siano svincolate da procedure e finalizzazioni della spesa".

⁴² In un contesto di raccordo con il quadro generale della riforma nazionale avviata con il Decreto Legislativo n. 150/2015, al fine di dare nuovo impulso allo sviluppo economico e migliorare la coesione sociale, in particolare delle Regioni meno sviluppata

⁴³ La misura, istituita con Decreto Direttoriale ANPAL n. 2 del 2 gennaio 2018, successivamente rettificato con Decreto Direttoriale n. 81 del 5 marzo 2018, in attuazione della previsione contenuta nell'articolo 1, comma 893, della legge n. 205/2017 (legge di bilancio 2018), intende favorire l'assunzione di persone disoccupate che abbiano al momento dell'assunzione un'età compresa tra i 16 e i 34 anni. Nel caso in cui al momento dell'assunzione il lavoratore abbia già compiuto 35 anni, oltre ad essere disoccupato deve risultare privo di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi. La misura - attuata da Inps - prevede il riconoscimento di sgravi contributivi ai datori di lavoro privati che effettuano nuove assunzioni di persone disoccupate ai sensi dell'art. 19 del d.lgs. n. 150/2015, e, per i lavoratori in età superiore ai 35 anni, prive di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ai sensi del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 20 marzo 2013. L'incentivo è applicabile nelle Regioni "meno sviluppate" e "in transizione", per assunzioni effettuate tra il 1° gennaio 2018 e il 31 dicembre 2018. La misura è finanziata con risorse a valere sul Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione - Pon Spao 2014-2020 e sul Programma operativo complementare Sistemi di politiche attive per l'occupazione - Poc Spao 2014-2020.

⁴⁴ Decreto Direttoriale n. 285 del 28 giugno 2018 con il quale, per l'attuazione dell'"Incentivo Occupazione Mezzogiorno", sono state impegnate a valere sul POC SPAO risorse pari a euro 302.133.333,00

⁴⁵ L'incentivo spetta a condizione che la prestazione lavorativa sia svolta in una regione tra quelle "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) o in una regione tra quelle "in transizione" (Abruzzo, Molise, Sardegna), indipendentemente dalla residenza della persona da assumere e dalla sede legale del datore di lavoro. L'incentivo è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'INAIL, per un importo massimo di 8.060,00 euro su base annua, riparametrato e applicato su base mensile per dodici mensilità e fruibile entro il termine del 29 febbraio 2020. In caso di lavoro a tempo parziale il massimale è proporzionalmente ridotto. Le tipologie contrattuali per le quali l'incentivo è riconosciuto sono il contratto di lavoro a tempo indeterminato, anche a scopo di somministrazione, e il contratto di apprendistato professionalizzante. L'incentivo è riconosciuto anche in caso di trasformazione a tempo indeterminato di un rapporto di lavoro a tempo determinato e per i rapporti di lavoro subordinato instaurati in attuazione del vincolo associativo con una cooperativa di lavoro. Per le forme contrattuali ammesse, l'incentivo spetta sia per rapporti a tempo pieno che a tempo parziale.

confermate sono 120.752 (75 per cento). L'ammontare complessivo delle risorse riferite alle domande confermate è pari a 488,1 milioni di euro.

Giova poi rilevare come nel corso del 2019 il POC⁴⁶, ha sostenuto in quota parte anche l'implementazione dell'**Incentivo Occupazione Sviluppo Sud**⁴⁷, mettendo a disposizione dell'attuazione della misura 200 milioni di euro (Decreto Anpal n. 311/2019)⁴⁸.

Fa rilevare il MLPS che, nell'ambito dell'Asse 1 Occupazione, OT 8 e in linea con le indicazioni del "*Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro*" adottato nella Conferenza unificata del 21 dicembre 2017, di concerto con le Regioni è stata attivata **l'azione di rafforzamento dei Centri per l'impiego**⁴⁹ che prevede l'assunzione a tempo determinato di 1.000 unità aggiuntive. La misura è stata avviata con la sottoscrizione delle Convenzioni tra gli Organismi Intermedi regionali (Regioni o Agenzie regionali in house) e l'ANPAL.

La tabella che segue indica le convenzioni stipulate nel corso del biennio 2018-2019,

⁴⁶ In attuazione dell'articolo 39 ter del Decreto Legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019, n. 58, il quale prevede che, agli oneri derivanti dalle assunzioni effettuate dal 1° gennaio 2019 al 30 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 1, comma 247, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si provveda, nel limite di 200 milioni di euro, a carico del programma operativo 5 complementare "Sistemi di politiche attive per l'occupazione" 2014-2020, approvato con delibera CIPE n. 22/2018 del 28 febbraio 2018. L'agevolazione riguarda le assunzioni effettuate nelle Regioni Abruzzo, Molise, Sardegna, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia e l'attuazione è demandata all'INPS che fornirà i chiarimenti sulle modalità operative di attuazione della misura. L'entità economica è pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, per un importo massimo di 8.060 euro su base annua. Il termine per la fruizione dell'incentivo è il 28 febbraio 2021.

⁴⁷ La misura - attuata da Inps - prevede il riconoscimento di sgravi contributivi ai datori di lavoro privati che assumono soggetti disoccupati ai sensi dell'art. 19 del D.lgs n. 150/2015 e dell'art. 4 comma 15-quater, del D.L. n. 4/2019 e, per i lavoratori in età superiore ai 35 anni, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi ai sensi del Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 20 marzo 2013.

L'incentivo riguarda le Regioni "meno sviluppate" e "in transizione", per assunzioni effettuate nel periodo tra il 1° gennaio 2019 e il 31 dicembre 2019. La misura è finanziata con risorse a valere sul Programma operativo nazionale Sistemi di politiche attive per l'occupazione - Pon Spao 2014-2020 e sul Programma operativo complementare Sistemi di politiche attive per l'occupazione - Poc Spao 2014-2020. d

⁴⁸ Istituito con decreto n.178 del 19 aprile 2019 e diretto a favorire l'assunzione di persone con difficoltà di accesso all'occupazione estendendo le agevolazioni alle assunzioni effettuate nel periodo compreso tra il 1° gennaio e il 30 aprile 2019. L'incentivo spetta a datori di lavoro che assumano, entro il 31 dicembre 2019, persone disoccupate in possesso dei seguenti requisiti: età compresa tra i 16 e 34 anni; 35 anni di età e oltre, privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi, ai sensi del Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali del 17 ottobre 2017.

⁴⁹ Si segnala sul tema relativo al funzionamento dei centri per l'impiego, la deliberazione di questa Sezione n. 16/2021/G, avente ad oggetto la relazione relativa al "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro"

per un valore complessivo pari a euro 83.475.000,00 per l'assunzione di 795 unità di personale.

Nella sottostante Tabella si evidenziano le risorse destinate alle regioni destinatarie delle pre-intese.

Tabella n. 11 - Risorse destinate alle tre regioni delle pre-intese

Regione	Ente individuato come Organismi Intermedi Regionali (OI)	Personale aggiunto	Risorse finanziarie indicate in convenzione (in euro)
LOMBARDIA	Regione Lombardia	135	14.175.000
EMILIA ROMAGNA	Regione Emilia-Romagna	55	5.775.000
VENETO	Ente Veneto lavoro	58	6.090.000
TOTALE		248	26.040.000

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2.5. Tutela dell'Ambiente e dell'ecosistema (Ministero della transizione ecologica⁵⁰).

L'Amministrazione fa presente che le nuove bozze di intesa, successive alle intese preliminari siglate nel 2018, per quanto di particolare interesse dell'ex Direzione generale Statistiche ambientali del Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare ora divenuto della Transizione ecologica, hanno interessato le tematiche relative a: bonifiche, difesa del suolo e tutela delle acque⁵¹.

⁵⁰ Per soddisfare l'esigenza di attuare a livello nazionale il *Green Deal* europeo con il decreto-legge 1° marzo 2021, n. 22, che introduce disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei ministeri, l'assetto dell'organizzazione del Governo viene orientata allo sviluppo delle politiche attuative del piano di Ripresa e Resilienza Nazionale (PNRR). In conseguenza l'attuale organizzazione governativa è ripartita:

- **Ministri senza portafoglio:** Rapporti con il Parlamento; Innovazione tecnologica e transizione digitale; Pubblica Amministrazione; Affari Regionali e Autonomie; Sud e Coesione Territoriale; Politiche giovanili; Pari Opportunità e Famiglia; Disabilità.
- **Ministeri con portafoglio:** Affari Esteri e Cooperazione internazionale; Interni; Giustizia; Difesa; Economia e finanze; Sviluppo Economico; Politiche agricole alimentari e forestali; transizione ecologica; Infrastrutture e mobilità sostenibili; Lavoro e politiche sociali; Istruzione; Università e ricerca; Cultura, Salute, Turismo.

In tale contesto, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha assunto la nuova denominazione di Ministero della transizione ecologica ampliando le proprie competenze.

⁵¹ Riferisce l'amministrazione che nel mese di febbraio 2019 la ex DG STA aveva fornito le proprie osservazioni all'Ufficio Legislativo, affinché le riportasse nelle sedi di competenza; ma ad oggi non si è a conoscenza degli sviluppi del negoziato.

Viene evidenziato che gli accordi preliminari del 2018, prevedevano all'art. 4 che una Commissione paritetica Stato Regione avrebbe avuto il compito di determinare le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie. Inoltre, entro un anno dall'approvazione delle stesse, dovevano essere determinati i fabbisogni standard destinati a diventare, nei cinque anni successivi, il termine di riferimento in un'ottica di superamento della spesa storica, in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale. In merito a questi adempimenti, l'Amministrazione dichiara di non avere informazioni al riguardo.

Peraltro, relativamente alle tematiche di competenza, l'Amministrazione in questione rappresenta che le funzioni oggetto elencate nelle tabelle A e B dei rispettivi Accordi, come di seguito riportate, riguardano per lo più funzioni di indirizzo e coordinamento che, ai sensi D.lgs. n.152/2016, sono esercitate dal Ministero dell'ambiente.

EMILIA ROMAGNA

Allegato 1

ALLEGATO: TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA	
TABELLA A (Articolo 4, comma 1) _Art. 116 – Emilia Romagna	
1	Programmazione triennale degli interventi di difesa del suolo e della costa regionali.
4	Programmazione triennale degli interventi finalizzati all'attuazione delle misure previste dal Piano di tutela delle acque.

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Allegato 2

ALLEGATO: TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA TABELLA B (Articolo 4, comma 2) _Art. 116 – Emilia Romagna	
1	Parere finalizzato a stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni (art.107, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
2	Parere, nel contesto delle attività di pianificazione delle autorità di bacino, per definire gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le
3	Priorità degli interventi; parere ai fini dell'adozione del Piano di tutela delle acque (art. 121, D.Lgs 3 aprile 2006, n. 152)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

LOMBARDIA

Allegato 3

ALLEGATO: TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA TABELLA B (Articolo 4, comma2) _Art. 116 – Lombardia	
1	Parere finalizzato a stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni (art.107, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
2	Parere, nel contesto delle attività di pianificazione delle autorità di bacino, per definire gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi; parere ai fini dell'adozione del Piano di tutela delle acque (art. 121, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
3	Autorizzazioni allo scarico in corpo idrico superficiale (art. 124, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
4	Controllo degli scarichi (art. 128, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

VENETO

Allegato 4

ALLEGATO: TUTELA DELL'AMBIENTE E DELL'ECOSISTEMA	
TABELLA B (Articolo 4, comma 2) Art. 116 – Veneto	
1	Parere finalizzato a stabilire norme integrative per il controllo degli scarichi degli insediamenti civili e produttivi allacciati alle pubbliche fognature, per la funzionalità degli impianti di pretrattamento e per il rispetto dei limiti e delle prescrizioni previsti dalle relative autorizzazioni (art.107, D. Lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
2	Parere, nel contesto delle attività di pianificazione delle autorità di bacino, per definire gli obiettivi su scala di distretto cui devono attenersi i piani di tutela delle acque, nonché le priorità degli interventi; parere ai fini dell'adozione del Piano di tutela delle acque (art. 121, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
3	Autorizzazioni allo scarico in corpo idrico superficiale (art. 124, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
4	Controllo degli scarichi (art. 128, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)
5	Irrogazione delle sanzioni amministrative pecuniarie di cui all'articolo 133, comma 8, del D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152 (art. 135, D.lgs. 3 aprile 2006, n. 152)

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nello specifico, l'ampliamento delle funzioni amministrative richieste dalla Lombardia e dal Veneto riguarda un complesso di funzioni amministrative attualmente in capo ai comuni e alle province.

Per l'Emilia-Romagna oltre alle materie richieste da Lombardia e Veneto si aggiunge, un rafforzamento delle funzioni programmatiche nell'ambito degli interventi di difesa del suolo (programmi triennali degli interventi di difesa del suolo e della costa regionali) e della gestione delle risorse idriche (programmazione triennale degli interventi finalizzati all'attuazione delle misure previste dal Piano di tutela delle acque), non rientranti nelle competenze proprie del Ministero.

Al riguardo viene precisato, altresì, che per quanto attiene la "programmazione degli interventi di difesa del suolo e della costa regionali", così come inserita nella Tabella A, non si ravviserebbero elementi che, nell'ambito di un regionalismo differenziato, richiedano un trasferimento di competenza poiché il riferimento è ad interventi regionali e quindi la questione si prospetterebbe, piuttosto, come una mera riorganizzazione delle competenze a livello regionale.

Pertanto, da tale riscontro emerge che, relativamente alle Intese Preliminari di disciplina dell'autonomia differenziata, per le materie di competenza della Direzione generale per la sicurezza del suolo e delle acque, non viene in considerazione alcun trasferimento di competenze e/o risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni.

In conclusione, la Direzione Generale del Ministero evidenzia che la procedura per l'attribuzione delle condizioni di autonomia differenziata, ancora in una fase preliminare, richiede, affinché diventi definitiva, l'emanazione di una legge dello Stato, approvata da entrambe le Camere a maggioranza assoluta, che recepisca l'intesa fra Stato e Regione, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo n.119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale. In quest'ottica le intese preliminari hanno rappresentato solo una prima fase di confronto tra le Regioni e il Governo, che è stata immediatamente seguita da una volontà di proseguire il negoziato estendendolo ad altre materie di competenza della Direzione Generale in questione, (riguardanti, tra le altre, misure di contrasto al consumo di suolo e al dissesto idrogeologico e tutela delle acque), per le quali è necessario tenere in debita considerazione la normativa europea di settore.

Si rileva, inoltre, che nel corso del negoziato è stata rilevata la sussistenza di profili di criticità generali e trasversali all'intero impianto normativo, giacché la disciplina prevista, pur prevedendo un significativo trasferimento di competenze in favore degli enti regionali, non è accompagnata da un altrettanto chiara allocazione delle corrispondenti responsabilità.

2.6. Tutela della salute (Ministero della salute).

Il ministero fa rilevare che aveva espresso alcune considerazioni⁵², anche critiche in ordine alle richieste formulate dalle regioni interessate nel corso degli incontri tra le delegazioni regionali e ministeriali riguardo alle singole materie/competenze di proprio interesse oggetto della richiesta di maggiore autonomia da parte delle Regioni

⁵² Ad esempio, quelle contenute nella Nota prot. 31043 del 10 ottobre 2018 della direzione generale della Programmazione sanitaria- Ufficio I -avente ad oggetto: *“Proposta di intesa concernente l'iniziativa per l'attribuzione alla Regione Veneto di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ai sensi dell'articolo 116, 3° comma della costituzione. Valutazioni.”*

coinvolte dal processo di autonomia differenziata.

Tali considerazioni possono di seguito sinteticamente richiamarsi.

In primo luogo, il ministero della salute evidenzia la necessità di un'approfondita analisi delle ripercussioni in termini di risorse e delle loro distribuzioni nel caso di eventuale adozione della legge di attribuzione delle forme ulteriori di autonomia che in mancanza di previsioni specifiche, avverte lo stesso dicastero, potrebbe porsi in contrasto con le previsioni di cui all'articolo 81 della Costituzione.

Viene poi evidenziato come sia auspicabile che le disposizioni assunte al fine dell'attribuzione di maggiore autonomia in capo alla regione possano contenere norme di garanzia in ordine al rispetto degli adempimenti previsti a livello statale per il monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza nonché per assicurare la governance dell'intero SSN utilizzando dati e indicatori omogenei compatibili con i modelli organizzativi nazionali e delle altre regioni.

Ciò in quanto, relativamente alla tutela della salute, potranno considerarsi costituzionalmente legittime solo variazioni dei sistemi regionali in grado di assicurare la maggior tutela del paziente rispetto agli standard già garantiti dalla legislazione statale in quanto un'eventuale modifica in riduzione rispetto ai LEA rappresenterebbe comunque una violazione delle competenze espressamente attribuita al legislatore statale.

Il Ministero in relazione al sistema formativo delle professioni sanitarie e delle scuole di specializzazione che potrebbe essere oggetto delle intese richiama il dettato costituzionale e la relativa giurisprudenza della Corte costituzionale in ordine all'esigenza che l'esercizio della relativa potestà legislativa regionale osservi il principio, già vigente nella legislazione statale, in relazione al quale l'individuazione delle figure professionali con i relativi profili ordinamenti didattici è riservata allo Stato (si veda ad esempio Corte costituzionale sentenza n.353/2003).

Viene poi osservato, per quanto attiene la possibilità che nelle intese sia inserita una forma di collaborazione con le Università estere, che la relativa previsione non parrebbe in linea con l'intento di avvicinare la programmazione dell'attività di formazione specialistica rispetto ai fabbisogni del servizio sanitario nazionale in quanto si consentirebbe di introdurre per mediante la legislazione regionale forme di

collaborazione con università estere seppur aventi sedi all'interno dell'Unione europea. In tale circostanza, osserva il Ministero, si allontanerebbe il momento della programmazione sanitaria da quello della programmazione della formazione medico specialistica rispetto agli enti che agiscono nel medesimo territorio di riferimento con possibili ricadute in termini di libertà di stabilimento di libera circolazione, ai sensi dell'ordinamento dell'Unione Europea, in quanto non si andrebbe a incidere sulla possibilità di aprire il mercato dell'offerta di cure sul territorio a professionisti esteri ma solo sulla possibilità che la regione concluda accordi di collaborazione con strutture universitarie straniere.

Per quanto riguarda poi la possibilità che possa essere prevista una maggiore autonomia regionale nella rimodulazione del ticket si ritiene che tale possibilità non potrebbe comunque incidere sul diritto all'esenzione fissato a livello nazionale per alcune categorie, né costituire un ostacolo all'accesso dei cittadini alle prestazioni sanitarie socio sanitarie incluse nei Livelli Essenziali di Assistenza.

Con riguardo alla possibilità di fissare le tariffe e, più in generale, di adottare un sistema autonomo di remunerazione limitatamente agli assistiti residenti, il Ministero richiama il principio dettato dall'articolo 1, comma 171, della legge n. 311 del 30 dicembre 2004 che impedisce l'applicazione di livelli di remunerazioni complessivi diversi tra pazienti regionali ed extraregionali al fine di evitare una selezione del paziente in funzione della sua residenza.

Relativamente alla definizione del sistema di *governance* delle aziende degli enti del servizio sanitario regionale si ritiene che nulla osta a valutare positivamente dalla forma di autonomia organizzativa in deroga ai modelli previsti dal decreto legislativo 502 del 1992 ferma restando la necessità di garantire la comparabilità dei nuovi modelli organizzativi regionali (in termini ad esempio in termini di flussi informativi, indicatori di appropriatezza, esito, efficienza, ecc.) con i modelli organizzativi nazionali e delle altre regioni al fine di assicurare il monitoraggio la verifica dei livelli essenziali di assistenza.

In ordine poi, alla possibilità di prevedere la programmazione di interventi sul patrimonio edilizio tecnologico del servizio sanitario regionale, si evidenzia che la forma di autonomia pregiudica la competenza statale di governare la

programmazione nazionale sul tema degli investimenti. Infatti, si ritiene, a garanzia e a tutela della salute, che il Ministero della salute svolga un ruolo di supervisione e di propulsione affinché vengano assicurati criteri di omogeneità nell'attuazione degli investimenti sull'intero territorio nazionale inseriti nel programma straordinario investimenti pubblici in sanità (ai sensi dell'articolo 20 della legge 67/1988).

Tale obiettivo non può prescindere dall'attività di indirizzo e vigilanza da parte del Ministero volta ad assumere, laddove necessario, iniziative idonee a rimuovere le criticità riscontrate dalle Regioni nella realizzazione degli interventi.

In tal senso si evidenzia che qualora vengano attribuite alle regioni tali prerogative andrebbe anche ripensato il sistema di controllo e vigilanza nonché la costituzione del comitato permanente per la verifica delle erogazioni dei livelli essenziali di assistenza (vedasi il decreto del Ministro della salute 25 novembre del 2005) prevedendo nella sua composizione unicamente componenti dell'amministrazione centrale ai fini di una maggiore imparzialità indipendenza e correttezza delle procedure monitoraggio e verifica dei stessi LEA.

Peraltro, in relazione ad alcune delle materie il ministero segnala che nel "nuovo" Patto per la Salute 2019-2021 sono contenute delle previsioni che vanno nel senso auspicato dalle regioni Emilia-Romagna, Lombardia, Veneto, richiamando nello specifico la Scheda 3 "Risorse umane" del "Patto per la salute".

Ciò premesso, venendo al merito delle richieste formulate dalla Sezione che hanno ad obiettivo di (tentare) di effettuare una ricostruzione a ritroso di quelle che ad oggi sono state le modalità con cui le amministrazioni centrali hanno esercitato le funzioni da cedere - la Direzione Generale del Ministero della salute interessata evidenzia che il rapporto attualmente intercorrente, a legislazione vigente, fra l'Amministrazione centrale e le Amministrazioni regionali nella gestione del servizio sanitario non consente di "quantificare" le singole componenti (anche quelle non puntualmente individuabili) delle funzioni/materie/competenze che verranno trasferite in applicazione dell'art. 116 della Costituzione.

La ricostruzione, per quanto riguarda il rapporto, nell'ambito del servizio sanitario nazionale, fra Amministrazione centrale e Amministrazione regionale, deve tenere conto, infatti, del *sistema di finanziamento corrente*, il cui livello complessivo, per

ciascun anno di riferimento, è fissato legislativamente. Tale sistema di finanziamento prevede:

- una quota cosiddetta indistinta, destinata al generico funzionamento del Servizio sanitario nazionale ed allo svolgimento di specifiche funzioni sanitarie indicate dalla legislazione vigente;
- delle quote variamente vincolate, ai sensi della legislazione vigente (fra queste, la più rilevante da un punto di vista finanziario è quella destinata agli obiettivi del Piano sanitario nazionale ai sensi dell'articolo 1, commi 34 e 34-bis, della legge 23 dicembre 1996, n. 662).

Il riparto della quota indistinta del Fondo Sanitario Nazionale avviene, dall'anno 2013, sulla base di quanto previsto dal decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68⁵³, (artt. 25 e ss.) al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento dei criteri di riparto precedentemente adottati. I costi ed i fabbisogni standard, determinati nel rispetto dell'*iter* previsto dall'articolo 27 del sopra citato decreto legislativo n. 68/2011, costituiscono *“il riferimento cui rapportare progressivamente nella fase transitoria, e successivamente a regime, il finanziamento integrale della spesa sanitaria nel rispetto della programmazione nazionale e dei vincoli di finanza pubblica”* (art. 25, comma 3).

Il totale delle risorse dedicabili ai livelli essenziali di assistenza sanitaria devono, quindi, riflettere una scelta politica e di programmazione di politica economica, coerente con il quadro macroeconomico complessivo del Paese e con gli impegni assunti dall'Italia in sede comunitaria.

La metodologia dei costi standard non fa riferimento a singole classi di prestazioni (costo in euro di un processo produttivo virtuale, in condizioni di ideale efficienza).

Il procedimento applicato dal 2013, ai sensi del citato d.lgs. 68/2011, non porta infatti alla individuazione del *“prezzo standard”* o del *“prezzo di riferimento”* di un servizio, di una prestazione o, ancora, di uno specifico bene impiegato per la produzione. Un sistema di valutazione del prezzo standard presupporrebbe che i prodotti e le prestazioni, per essere confrontabili nei costi di produzione, siano omogenei in tutte le caratteristiche.

⁵³ Recante *“Disposizioni in materia di autonomia di entrata delle regioni a statuto ordinario e delle province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario”*.

Invero, in sanità, i servizi e le prestazioni vengono erogati secondo caratteristiche e modalità differenziate dalle regioni in funzione della domanda sanitaria e dei moduli organizzativi di offerta.

Dato atto che le regioni godono di piena autonomia nella scelta del modello organizzativo di cui dotarsi, l'offerta dei servizi sanitari e il loro utilizzo dipende anche dalle caratteristiche proprie della popolazione considerata.

Ciò chiarito, la metodologia dei costi standard, adottata attualmente per ripartire fra le regioni il finanziamento del servizio sanitario cui concorre lo Stato, si riferisce ad aggregati di prestazioni, ricondotte ai tre macro livelli nei quali le risorse nazionali programmate devono ripartirsi nelle seguenti dimensioni: 5% per l'assistenza collettiva, 51% per l'assistenza distrettuale e 44% per l'assistenza ospedaliera (si tratta di parametri di riferimento per un'allocatione ottimale delle risorse cui devono tendere le regioni per erogare correttamente la funzione sanitaria).

Il livello del finanziamento è il livello di risorse che lo Stato reputa idoneo a garantire, in condizioni di efficienza e di appropriatezza, l'erogazione dei LEA sul territorio nazionale e l'unità standard di riferimento è la popolazione (secca e pesata per classi di età).

A far data dal 2006 (anno a partire dal quale è venuta meno l'aspettativa regionale del ripiano dei disavanzi sanitari a carico dello Stato) le regioni che realizzano una spesa superiore al livello del finanziamento assegnato provvedono con risorse proprie a coprire il differenziale (fiscalità regionale o destinazione di risorse di bilancio alla sanità, sottraendole ad altre funzioni).

Ne consegue che, sulla base di tale impianto di finanziamento, il miglioramento dell'efficienza di una regione e dei suoi conti sanitari (tipico il caso delle regioni sotto piano di rientro) ha un impatto solo ed esclusivamente sulla finanza della regione interessata (in termini di liberazione di risorse da destinare ad altre funzioni o alla riduzione della pressione fiscale regionale), non coinvolgendo in alcun modo la finanza dello Stato, né quella delle altre regioni.

Giova infatti rimarcare che la *ratio* dell'introduzione del criterio dei costi standard è quella di superare le differenze che ancora connotano troppo marcatamente i diversi servizi sanitari regionali, promuovendo in tutte le regioni l'adozione di modelli

organizzativi e di scelte allocative orientate all'efficienza e alla qualità dell'assistenza.

L'intenzione del legislatore, dunque, è quella di indurre le regioni meno virtuose al rispetto del pareggio di bilancio e alla creazione delle condizioni per recuperare elementi di efficienza ed efficacia nella produzione ed erogazione dei servizi, avendo come target i livelli di offerta garantiti dalle regioni benchmark, a fronte del solo finanziamento dello Stato.

In siffatto contesto normativo, in applicazione del quale lo Stato non concorre al finanziamento di singole voci di spesa o di singole funzioni/competenze di ciascun servizio sanitario regionale, ma concorre al finanziamento dei livelli essenziali di assistenza in condizioni di efficienza e di appropriatezza, non è pertanto possibile per il Ministero della salute fornire gli specifici elementi di indagine richiesti da questa Sezione.

In sintesi, quindi, lo Stato attribuisce alle regioni, in sede di riparto, le risorse necessarie ad erogare i livelli essenziali di assistenza nell'ambito dei rispettivi servizi sanitari regionali, già caratterizzati da ampia variabilità ed autonomia organizzativa.

Compito precipuo dello Stato è poi quello di monitorare che i LEA vengano effettivamente erogati in tutte le regioni secondo criteri di appropriatezza, qualità ed anche efficienza nell'utilizzo di fattori produttivi, compatibilmente con i finanziamenti erogati.

A tal proposito giova richiamare il *"Nuovo sistema di garanzia per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria"*, approvato con decreto del Ministero della salute del 12 marzo 2019 (pubblicato in G.U. Serie Generale n. 138 del 14 giugno 2019) in attuazione dell'art. 9 del decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, recante *«Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell'art. 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133»*, che introduce le procedure di monitoraggio dell'assistenza sanitaria effettivamente erogata in ogni regione e provincia autonoma.

Tale sistema, per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria tramite indicatori omogenei, misurabili e solidi, costituisce un importante strumento di *governance* nell'ottica di superare fattori/prestazioni non utili o adeguati ai fabbisogni (ospedalizzazioni inappropriate, farmaci di dubbio valore incrementale, duplicazioni di attività e materiali) e di riallocare più adeguatamente le risorse nei diversi regimi,

aree di assistenza, gruppi di popolazione.

Il sistema - operativo dal 1° gennaio 2020, a seguito di una fase di sperimentazione svolta nell'anno 2019 - renderà possibile un monitoraggio automatico sulla base di flussi informativi standardizzati che prendono in esame 88 indicatori sintetici di qualità nei tre livelli essenziali di assistenza monitorati (prevenzione, distrettuale, ospedaliera).

Si tratta di un diverso sistema di valutazione, monitoraggio e verifica dell'attività sanitaria erogata dai soggetti pubblici e privati in tutte le Regioni del Paese, con la finalità prioritaria di mettere in relazione i livelli essenziali di assistenza effettivamente assicurati dalle suddette Amministrazioni nei rispettivi territori con le dimensioni dell'efficienza e appropriatezza organizzativa, dell'efficacia e appropriatezza clinica e della sicurezza.

Il sistema prevede inoltre *“il monitoraggio e la valutazione dei percorsi diagnostico-terapeutico-assistenziali, per specifiche categorie di bisogni o condizioni di salute, la misura della qualità percepita e dell'umanizzazione delle cure e una specifica attenzione all'equità geografica e sociale all'interno o tra le Regioni”*.

All'esito delle valutazioni effettuate nell'ambito del Nuovo sistema di garanzia è poi prevista l'attivazione di un percorso di miglioramento che le regioni sono invitate ad intraprendere su indicazione del Ministero della salute (si veda art. 3, commi 2 e 3, del citato decreto ministeriale 12 marzo 2019, nota 5).

In particolare, qualora in sede di verifica attuata dal sistema di garanzia dovessero emergere criticità nell'erogazione dei LEA, è prevista anche la predisposizione di specifici piani denominati *“interventi di potenziamento dei Lea”* (cfr. scheda n. 2 - Garanzia dei LEA - Patto per la salute 2019-2021).

Da ultimo e a sostegno della *“irrelevanza”* del sistema descritto ai fini della valutazione degli effetti (*“qualitativi”* e *“quantitativi”*) del regionalismo differenziato per quanto riguarda la materia della salute, la Direzione richiama, altresì, quanto affermato dal Ministro della salute, in occasione di una audizione parlamentare⁵⁴.

⁵⁴ *“La riforma del Titolo V della Costituzione ha ampliato notevolmente l'ambito della competenza regionale. Le regioni dal 2001 possono legiferare non soltanto sugli aspetti cosiddetti «assistenziali» ovvero sanitari e ospedalieri ma, fermi restando i principi stabiliti dalla legge dello Stato, anche su ulteriori profili che attengono alla tutela della salute. Peraltro, il processo di regionalizzazione del Servizio sanitario nazionale si era già significativamente*

2.7. Istruzione (Ministero dell'istruzione).

Il Ministero riferisce - per quanto concerne il contenuto delle pre-intese e sulla base delle stesse - che le Regioni interessate (Emilia-Romagna - Lombardia - Veneto) riguardo al settore istruzione formulano una serie di richieste di seguito evidenziate.

consolidato con il riordino operato dal decreto legislativo n. 502 del 1992, con il quale sono state poste le basi per una progressiva differenziazione dei modelli regionali, seppure attraverso scelte di natura sostanzialmente e prevalentemente amministrativa. Solo per fare un esempio, già poco dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, con il decreto-legge n. 347 del 2001 è stato aggiunto un nuovo comma all'articolo 19 del decreto legislativo n. 502 del 1992 in forza del quale non costituiscono principi fondamentali le norme statali che disciplinano rispettivamente i requisiti che le regioni devono rispettare per proporre la costituzione o la conferma in aziende ospedaliere dei presidi ospedalieri e i criteri e i requisiti per le sperimentazioni gestionali. Ciò proprio per consentire alle singole regioni di testare modelli organizzativi alternativi rispetto a quello aziendale, cosa che ha trovato di fatto attuazione nella regione Lombardia. Del resto, come alcuni costituzionalisti hanno avuto modo di osservare già da tempo, il carattere teleologico funzionale della formula utilizzata dal nuovo articolo 117 della Costituzione («Tutela della salute») valorizza il ruolo delle regioni, poiché, «stante la stretta affinità con la formulazione dell'articolo 32 della Costituzione, induce a considerare rafforzata la competenza riconosciuta alle regioni attuativa di un bene oggetto di tutela da parte della Repubblica», e quindi non solo da parte dello Stato ma anche delle autonomie regionali. Pertanto, ormai da un ventennio, il Ministero della salute è parte di un processo di cambiamento che riguarda il ruolo che è chiamato ad interpretare rispetto agli altri attori istituzionali. Infatti lo Stato, attraverso il Ministero della salute, non è più autorizzato a regolamentare nel dettaglio l'assetto organizzativo e gestorio degli enti preposti all'erogazione delle prestazioni sanitarie, ma ha il potere-dovere di dettare i principi generali della materia (Corte costituzionale, sentenza n. 120 del 2005 e n. 125 del 2015) e quello di individuare i livelli essenziali di assistenza (LEA), che devono essere uniformemente garantiti sull'intero territorio nazionale. Ciò significa che anche all'esito dell'iter che può condurre le regioni interessate ad acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, lo Stato, attraverso il Ministero della salute, continuerà in ogni caso ad occuparsi di alcune questioni fondamentali: della definizione degli indirizzi generali e del coordinamento del Sistema sanitario nazionale, compreso il coordinamento della prevenzione, diagnosi e cura delle malattie; dell'attività di programmazione tecnico-sanitaria di rilievo nazionale nonché di indirizzo, coordinamento e monitoraggio delle attività tecniche e sanitarie regionali; dell'organizzazione delle professioni sanitarie e dello stato giuridico del personale del Servizio sanitario nazionale. Tanto premesso, un primo dato da considerare in relazione agli esiti del processo di differenziazione in esame è sicuramente l'impatto che l'attuazione di tale processo potrebbe avere sul vigente riparto di competenze legislative, così come venutosi a determinare alla luce delle pronunce della Corte costituzionale rese negli ultimi anni. Al riguardo, va considerato che l'articolo 116, terzo comma, della Costituzione consente di attribuire alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia secondo uno specifico procedimento e limitatamente ad alcune materie espressamente previste. Tra tali materie rientrano, tra l'altro, tutte quelle di competenza legislativa concorrente, di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione e, dunque, anche la materia della tutela della salute. Occorre precisare inoltre, sempre in via preliminare, che l'eventuale trasferimento di competenze in materia di tutela della salute avverrebbe comunque nell'ambito della competenza legislativa concorrente, fermo restando il rispetto dei principi fondanti il nostro Sistema sanitario nazionale. In altri termini, le competenze legislative e amministrative trasferite si configurerebbero comunque quali eccezioni concordate ai principi generali della materia, fermi restando, tra l'altro, il principio di equità nell'accesso ai servizi di assistenza, in virtù dei quali tutti devono avere le stesse possibilità di accedere alle cure in rapporto a uguali bisogni di salute e a prescindere dal luogo in cui si trovino sul territorio nazionale e dallo status socio-economico che rivestano. Ciò posto, con il processo di regionalizzazione in questione possono essere trasferiti alle regioni che ne hanno fatto richiesta nuovi ambiti materiali di normazione al fine di affrontare direttamente alcune questioni problematiche, che in realtà sono comuni anche ad altre regioni d'Italia, che pure al momento non sono coinvolte nel processo. Ecco, quindi, che nel nuovo Patto della salute 2019-2021, si sono valutate le soluzioni per tentare di assecondare talune condivisibili istanze autonomistiche in materia di salute avanzate da tutte le regioni italiane, non soltanto quindi da quelle che hanno già avviato il procedimento di autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 della Costituzione." Commissione parlamentare per le questioni regionali - resoconto stenografico indagine conoscitiva - seduta di giovedì 14 novembre 2019 - audizione del Ministro della Salute, Roberto Speranza.

Per quanto attiene a poteri regolatori:

- la facoltà di istituire fondo regionale da destinare all'integrazione dell'organico regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 69 della L. 107/2015; all'istituzione di ulteriori posti in deroga; all'utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive per la realizzazione del Sistema integrato di istruzione professionale;
- una competenza legislativa per disciplinare un Sistema integrato di istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale con il rispetto delle competenze degli Uffici Scolastici Regionali (di seguito USR), dell'autonomia delle istituzioni scolastiche, delle disposizioni del decreto legislativo n. 61 del 2017, e di coerenza con l'offerta di istruzione regionale;
- la competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni Istituti tecnici superiori (ITS) per lo sviluppo delle relazioni tra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese nel rispetto della disciplina statale relativa al riconoscimento dei titoli di istruzione tecnica superiore, della competenza statale al rilascio dei titoli, del rispetto delle regole di gestione finanziaria e contabile;
- la competenza a definire specifici standard organizzativi e gestionali delle fondazioni ITS, anche con riferimento al raccordo tra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante, previa intesa con l'USR (stessi vincoli di cui al punto precedente);
- la competenza a costituire un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale far confluire le risorse dei fondi nazionali destinati ad interventi di adeguamento sismico, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale;
- la competenza a costituire un Fondo integrativo pluriennale regionale per la didattica, destinato all'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio;

Per quanto attiene alla programmazione, l'attribuzione dei seguenti poteri:

- la programmazione dell'offerta di istruzione regionale, definendo in autonomia, attraverso un Piano pluriennale adottato d'intesa con l'USR, la

dotazione dell'organico e la sua attribuzione alle singole scuole;

- la competenza a programmare - in Emilia-Romagna d'intesa con la Conferenza Regione Università, in Lombardia e Veneto d'intesa con le Università - l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio nel rispetto dell'autonomia delle istituzioni universitarie, della coerenza con la programmazione delle Università, dei requisiti di sostenibilità richiesti per i corsi di studio universitari, delle norme relative ai docenti universitari.

Poi, per quanto riguarda le sole regioni Emilia-Romagna e Lombardia:

- la competenza a costituire un Fondo pluriennale per il diritto allo studio scolastico;
- la competenza a costituire un Fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario al fine di rendere disponibili in modo stabile incentivi economici e servizi integrati.

Mentre, per la sola regione Emilia-Romagna:

- la competenza a costituire un Fondo integrativo pluriennale regionale a favore della ricerca e dello sviluppo della Terza missione, destinato a valorizzare il patrimonio conoscitivo come contributo allo sviluppo sociale, culturale ed economico della collettività;
- la competenza a costituire un Fondo pluriennale regionale per le residenze universitarie.

Per quanto concerne la formazione terziaria professionalizzante rappresentata dagli Istituti Tecnici Superiori (ITS), il Ministero fa presente che è materia di esclusiva competenza delle Regioni per quanto riguarda la programmazione dell'offerta formativa, mentre gli indirizzi generali e il monitoraggio sono di competenza del Ministero dell'Istruzione.

Questo duplice livello di governo si esprime sia nel cofinanziamento del sistema sia nell'utilizzo dello strumento dell'Accordo in Conferenza Stato-Regioni per ogni decisione che ne riguarda lo sviluppo.

Riferisce il Ministero, per quanto concerne, i profili finanziari, che il contributo nazionale per la realizzazione dei percorsi ITS è erogato a valere del Fondo per

l’Istruzione e Formazione Tecnica Superiore⁵⁵ le risorse del quale sono inserite nel capitolo di bilancio 1464 avente ad oggetto “fondo per l’istruzione e la formazione tecnica superiore ivi compresi gli istituti tecnici superiori”, che per gli anni considerati, ha impegnato complessivamente, i seguenti importi:

Tabella 12 - Importi impegnati dagli anni dal 2013 al 2018

2013	2014	2015	2016	2017	2018
13.527.802,00	13.830.414,00	13.324.987,00	13.355.436,00	13.355.436,00	23.142.956,00

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Gli ITS rappresentano la prima esperienza italiana di offerta formativa terziaria professionalizzante legata al sistema produttivo territoriale e al mercato del lavoro, monitorata e finanziata anche in base ai risultati raggiunti nel ranking annuale e le Regioni cofinanziano i percorsi ITS per almeno il 30% del contributo nazionale.

Il contributo nazionale è assegnato, in misura non inferiore al 30%, agli ITS tenendo conto del numero dei diplomati e del tasso di occupabilità a dodici mesi in relazione ai percorsi attivati.

Tale quota costituisce elemento di premialità, da destinare all’attivazione di nuovi percorsi.

Più dettagliatamente, il 70% delle risorse è destinato al finanziamento dei nuovi percorsi formativi e viene suddiviso sulla scorta del criterio di ripartizione di cui all’articolo 2, lettera a), dell’Accordo in sede di Conferenza Unificata del 17 dicembre 2015, ovvero sulla base del numero degli studenti ammessi al secondo anno/terzo anno e del numero degli studenti ammessi all’esame, riferiti all’anno precedente a quello di assegnazione delle risorse, al netto del numero dei diplomati all’interno dei percorsi valutati con un punteggio inferiore a 50. Il restante 30% viene attribuito a titolo di premialità agli Istituti Tecnici Superiori in base al criterio di ripartizione di cui

⁵⁵ Di cui all’articolo 1, comma 875, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, così come modificato dall’articolo 7, comma 37-ter, della legge 7 agosto 2012, n. 135, e incrementato dall’articolo 1, comma 67, della legge 27 dicembre 2017, n. 205.

all'articolo 2, lettera b), dell'accordo in sede di Conferenza Unificata del 17 dicembre 2015, ovvero in relazione ai corsi conclusi da almeno 12 mesi nell'anno precedente secondo il tasso di occupabilità e il numero dei diplomati, come indicato all'art. 1, comma 45, della legge n. 107/2015.

Sul punto il Ministero riferisce quanto contenuto negli Allegati degli Accordi preliminari siglati nel 2018, che hanno ad oggetto le materie in relazione alle quali alle Regioni sono conferite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia amministrativa e legislativa, ove si legge: *“Art. 3. 1. Ferma restando la disciplina in materia di riconoscimento dei titoli di istruzione tecnica superiore e nel rispetto della competenza statale al rilascio dei relativi titoli, alla Regione è attribuita, fatto salvo quanto previsto dalle regole di gestione finanziaria e contabile, la competenza a definire l'organizzazione delle fondazioni ITS per lo sviluppo delle relazioni fra autonomie scolastiche e formative, istituzioni universitarie e sistema delle imprese. Alla Regione spetta, altresì, la definizione di specifici standard organizzativi e gestionali, d'intesa con l'Ufficio Scolastico Regionale, anche in relazione al raccordo fra istruzione tecnica superiore e formazione universitaria professionalizzante”*.

Pertanto, sotto tale profilo, si evidenzia che nel testo delle pre-intese si rinviene che la competenza legislativa attribuita alle Regioni al fine di disciplinare le modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di istruzione professionale (IP) e di istruzione e formazione professionale (IeFP) deve rispettare, in ogni caso:

- le prerogative degli Uffici Scolastici Regionali;
- l'autonomia delle Istituzioni scolastiche (sottratte alla legislazione concorrente dal comma 3 dell'art. 117 Cost.);
- la conformità al d.lgs. 61/2017.

Relativamente all'arco temporale di riferimento, osserva l'amministrazione che l'ordinamento dei nuovi percorsi di istruzione professionale, di cui al d.lgs. 61/2017, è entrato in vigore con le classi prime a partire dall'a.s. 2018/2019 e che nell'a.s. 2020/2021 sono state attivate per la prima volta le classi terze.

Il Ministero dell'Istruzione ritiene che la invocata autonomia legislativa in tema di modalità organizzative e attuative idonee a realizzare un Sistema integrato di

istruzione professionale e di istruzione e formazione professionale produca i suoi effetti su materie e funzioni aventi carattere regolatorio, le cui ripercussioni di carattere finanziario potranno riguardare i seguenti aspetti:

- organico del personale docente, dirigente scolastico e ATA necessario all'attuazione del Sistema integrato di IP e I e FP;
- e risorse per l'attuazione dei percorsi di ASL/PCTO (art. 5, comma 1, lett. e) d.lgs. 61/2017)⁵⁶.

Peraltro, per quanto concerne l'istituzione di un fondo regionale da destinare all'integrazione dell'organico regionale ai sensi dell'articolo 1, comma 69 della legge 107/2015, all'istituzione di ulteriori posti in deroga e all'utilizzo delle dotazioni organiche aggiuntive per la realizzazione del Sistema integrato di istruzione professionale, il Ministero fa presente che comunque tali competenze non sono esercitate direttamente dalle Regioni, ma sono attribuite al Ministero dell'istruzione, ai competenti Uffici scolastici regionali e alla Direzione generale per il personale scolastico⁵⁷.

In conseguenza, viene evidenziato che in tutte e tre le pre-intese il trasferimento di competenze di cui trattasi ha ad oggetto materie e profili che attengono al mero potere regolatorio.

Si ritiene, invece, non sussistano riflessi sulle dotazioni organiche

⁵⁶ La disposizione prevede che nell'ambito dell'assetto didattico dell'istruzione professionale vi sia la possibilità di attivare percorsi di alternanza scuola-lavoro, già dalla seconda classe del biennio, e percorsi di apprendistato ai sensi dell'articolo 43 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81.

⁵⁷ Per ogni anno scolastico viene emanato il decreto del Ministro dell'istruzione di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro della pubblica amministrazione, per la determinazione triennale dell'organico del personale docente, in applicazione delle vigenti disposizioni. La determinazione dei posti avviene su base regionale: di conseguenza i Direttori degli Uffici scolastici regionali, previa interlocuzioni con le Regioni e dopo l'informativa alle Organizzazioni sindacali, secondo quanto indicato negli articoli 5 e ss. del CCNL di riferimento 2016-18, ridetermineranno la distribuzione della dotazione organica tra i vari gradi di istruzione, compresa la scuola dell'infanzia, nonché potranno disporre, per far fronte a situazioni ed esigenze di particolare criticità - anche ai fini della prosecuzione di progetti di rilevanza pedagogico-didattica, formativa e sociale - l'accantonamento di una quota di posti delle dotazioni regionali dell'organico per il potenziamento dell'offerta formativa, destinandola a progetti di rete, a condizione, però, che sia rispettato il complessivo organico dell'autonomia triennale e che i docenti interessati rimangano assegnati alle rispettive autonomie scolastiche. Inoltre, i Direttori degli Uffici scolastici regionali, una volta acquisite le proposte formulate dai dirigenti scolastici, procedono alle eventuali verifiche e controlli con particolare riguardo all'andamento della popolazione scolastica; valutano correttivi anche dettati dall'esigenza tendenziale di riduzione o eliminazione dell'esubero di personale docente; provvedono, infine, al consolidamento dei dati del sistema, dandone formale comunicazione alle istituzioni scolastiche interessate.

dell'Amministrazione centrale, in quanto gli uffici competenti continuano a svolgere le proprie funzioni a livello nazionale secondo le competenze ad esso attribuite, sia per le Regioni interessate dall'autonomia differenziata, sia per le altre Regioni.

Viene poi ulteriormente rappresentato che dalle ricerche effettuate negli anni 2013-2014-2015-2016-2017-2018 in relazione alle operazioni suddette, non risultano impegni e pagamenti specifici nei confronti delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto, né sono emerse esigenze di trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio di tali funzioni.

La Direzione generale per gli ordinamenti scolastici e la valutazione del sistema nazionale di istruzione, appartenente all'Amministrazione Centrale, fa rilevare di non aver gestito delle effettive cessioni di risorse, trattandosi di profili che attengono al mero potere regolatorio; pertanto, per il Ministero dell'Istruzione non è possibile quantificare per ciascuno degli esercizi considerati alcuna risorsa umana e strumentale dedicata alle operazioni di un eventuale trasferimento.

Nemmeno possono essere considerati gli oneri conseguenti, non essendo individuabili i relativi capitoli di spesa del bilancio in termini di stanziamenti, impegni, pagamenti (in conto competenza e in conto residui) a favore di tali regioni.

Parimenti, non si possono individuare immobili coinvolti dal trasferimento e relativa quantificazione del valore patrimoniale; né individuare modalità, anche differenziate, per la quantificazione delle risorse di cui trattasi, delle componenti qualificabili come non puntualmente individuabili⁵⁸.

In questo ambito l'Amministrazione non rileva nemmeno l'esistenza di debiti fuori bilancio, contenziosi in essere o passività pregresse, incidenti sui capitoli di bilancio riguardanti dalla materia oggetto di trasferimento e l'individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su base annuale, né incidenti sui capitoli di bilancio riguardanti dalla materia oggetto di trasferimento ed individuazione di modalità di una loro ripartizione anche su base annuale.

Per quanto concerne, invece il Fondo pluriennale di edilizia scolastica, il Ministero fa presente che l'edilizia scolastica, sulla base di quanto stabilito dalla Corte Costituzionale, è materia di legislazione concorrente.

⁵⁸ In base alle specifiche richieste istruttorie avanzate dalla Sezione con la nota del 4 Marzo 2020.

In particolare, alle Regioni spetta la redazione dei piani triennali di intervento e allo Stato la definizione dei criteri di redazione di questi piani che, poi, confluiscono nella programmazione unica nazionale in materia di edilizia scolastica secondo quanto previsto dall'articolo 10 del decreto-legge n. 104 del 2013.

Dall'entrata in vigore della citata disposizione sono state approvate due programmazioni triennali 2015-2017, i cui criteri sono stati definiti con Decreto interministeriale 23 gennaio 2015 e 2018-2020, i cui criteri sono stati definiti con Decreto Interministeriale 3 gennaio 2018.

Dal 2014 ad oggi tutte le risorse assegnate al Ministero dell'istruzione per interventi di edilizia scolastica sono confluite nel Fondo unico per l'edilizia scolastica, istituito nel bilancio di previsione dall'articolo 11, comma 4-sexies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.

Con l'istituzione del Fondo unico le risorse per tale materia sono gestite direttamente dal Ministero dell'istruzione che preliminarmente procede al riparto delle stesse tra le Regioni sulla base di criteri definiti in Conferenza Unificata e poi finanzia i piani redatti e indicati dalle Regioni nei limiti degli stanziamenti ad ognuna assegnate.

Successivamente il Ministero, finanziati i piani, procede all'erogazione delle risorse, di intesa con le medesime Regioni, direttamente in favore degli enti locali beneficiari

Dal punto di vista contabile si precisa che dal 2014 ad oggi sono state autorizzate varie linee di finanziamento che possono raggrupparsi in due sostanziali modalità di gestione finanziaria:

- a) finanziamento di piani regionali con erogazione diretta del Ministero in favore degli enti locali beneficiari individuati dalle medesime Regioni che cura anche il monitoraggio e la rendicontazione;
- b) finanziamento di piani regionali con il ricorso allo strumento finanziario dei mutui con Cassa Depositi e prestiti con provvista da parte della Banca europea degli investimenti, con erogazione diretta delle risorse da parte di Cassa depositi e prestiti in favore degli enti locali beneficiari individuati dalle medesime regioni sulla base del monitoraggio curato dalle medesime

Regioni.

Nessuna risorsa dal 2014 ad oggi stanziata a livello nazionale è transitata nei bilanci regionali. Pertanto, gli impegni e le liquidazioni dal 2014 al 2018 indicate nella Tabella riportata in Appendice si riferiscono alle liquidazioni erogate in favore degli enti locali delle sole Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna.

Precisa il Ministero che negli anni 2012 e 2013 le risorse impegnate e liquidate sono state erogate direttamente in favore delle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna per far fronte alle esigenze in materia di edilizia scolastica conseguenti al sisma del 2012.

Pertanto, da quanto sopra riportato, in tutte tre le pre-intese si evince che anche riguardo alla edilizia scolastica il trasferimento di competenze nell'ambito del regionalismo differenziato di cui trattasi ha ad oggetto materie e profili che attengono al mero potere regolatorio.

Si ritiene, invece, non sussistano riflessi sulle dotazioni organiche dell'Amministrazione centrale, in quanto gli uffici competenti continuano a svolgere le proprie funzioni a livello nazionale secondo le competenze ad esso attribuite, sia per le Regioni interessate dall'autonomia differenziata, sia per le altre Regioni per cui non vi sono esigenze di trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio di tali funzioni.

Il ministero a riscontro della richiesta istruttoria allega un prospetto riepilogativo delle materie oggetto di pre-intese (che si allega in appendice), con l'indicazione delle regioni coinvolte, gli importi finanziati e il numero delle unità coinvolte.

Riferisce inoltre, per quanto riguarda la competenza a programmare, d'intesa con le Università, l'attivazione di un'offerta integrativa di percorsi universitari per favorire lo sviluppo tecnologico, economico e sociale del territorio, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità dei corsi di studio universitari e della disciplina giuridica sui docenti universitari, si osserva che la competenza relativa all'attivazione dell'offerta formativa integrativa deve, comunque, svolgersi nel rispetto dell'autonomia universitaria sancita dall'art. 33 della Costituzione e non può riguardare l'istituzione di corsi di studio che prevedono il rilascio di titoli accademici aventi valore legale (Diploma di laurea, Diploma di laurea magistrale, Diploma di specializzazione e Dottorato di ricerca), che

sono necessariamente sottoposti al sistema nazionale di valutazione e di accreditamento da parte del M.I. U.R.

L'offerta formativa contemplata nelle pre-intese potrebbe riguardare - pertanto e casomai - i percorsi formativi universitari di cui all'art. 6, comma 2, della Legge n. 341/1990, per il quali il Ministero dell'Università e della Ricerca, allo stato, non svolge alcuna funzione, nemmeno di natura regolatoria, e per cui non è previsto, pertanto, l'impiego di risorse (umane, finanziarie e strumentali) a carico dello Stato.

Per la previsione della costituzione di un fondo pluriennale per il diritto allo studio universitario e, limitatamente alla pre-intesa con la Regione Emilia - Romagna, anche di un fondo pluriennale per le residenze universitarie, si evidenzia che gli interventi sopra descritti riguardano il diritto allo studio universitario che, sulla base delle vigenti disposizioni costituzionali, è materia di competenza esclusiva regionale, fatta salva la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni, che è rimessa alla competenza dello Stato ex art. 117, 2° comma, lett. m) della Costituzione.

Inoltre, le funzioni dirette ad assicurare il mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), nell'ambito del D.S.U, sono esercitate dal Ministero dell'Università e della Ricerca, che vi provvede anche attraverso un Fondo Integrativo Statale per la concessione delle borse di studio. Pertanto, anche a seguito dell'eventuale attuazione del cd. regionalismo differenziato, le competenze finalizzate ad assicurare i L.E.P sull'intero territorio nazionale e le risorse umane e finanziarie necessarie a tal fine, resterebbero sempre in capo al Ministero dell'Università e della Ricerca. Alla luce di quanto sopra evidenziato, pertanto, si rileva che le previsioni contenute nelle pre-intese in materia di D.S.U. non modificano in alcun modo l'allocazione delle competenze previste, in tale materia, dal vigente quadro costituzionale.

Infine, le pre-intese prevedono l'attribuzione di una maggiore autonomia delle regioni (nel rispetto dei vincoli di bilancio e al fine di rendere il sistema più coerente con le esigenze del territorio) in materia di determinazione del numero dei posti dei corsi di formazione per i medici di medicina generale e di accesso alle scuole di specializzazione, ivi compresa la programmazione di borse di studio per i medici specializzandi e la loro integrazione operativa con il sistema aziendale.

Al riguardo, però, il Ministero fa osservare che, sulla base della vigente disciplina

legislativa, le regioni hanno già la possibilità di finanziarie contratti di formazione specialistica aggiuntivi per le scuole di specializzazione di area sanitaria, stabilendo requisiti specifici per la loro fruizione.

Appare necessario, invece, che le competenze concernenti la programmazione e l'accesso alle scuole di specializzazione tramite concorso, attualmente disciplinate dal d.lgs. n. 368/1999 e dal Regolamento ministeriale n. 130 del 2017, rimangano in capo al Ministero dell'Università e della Ricerca.

CAPITOLO III

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E RACCOMANDAZIONI

Con la legge di stabilità per il 2014 (legge 147/2013, art. 1 comma 571), il Parlamento ha approvato alcune disposizioni di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, Cost., relative alla fase iniziale del procedimento per il riconoscimento di forme di maggiore autonomia alle Regioni a statuto ordinario.

In particolare, la legge ha previsto un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa.

Il termine decorre dalla data del ricevimento delle iniziative e l'obbligo di attivazione si traduce nel dare seguito all'impulso conseguente all'iniziativa regionale finalizzata all'intesa.

Tali disposizioni si collocano quindi "a monte" del procedimento delineato dall'art. 116, terzo comma della Costituzione, ferma restando, a tal fine, la fonte ivi prevista, costituita da una legge rinforzata, il cui contenuto è determinato in base ad un'intesa tra regione e Stato e al parere degli enti locali interessati, approvata a maggioranza assoluta dalle Camere.

Le materie nelle quali possono essere riconosciute tali forme ulteriori di autonomia riguardano:

- tutte le materie che l'art. 117, terzo comma, attribuisce alla competenza legislativa concorrente;
- un ulteriore limitato numero di materie riservate dallo stesso art. 117, secondo comma, alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (organizzazione della giustizia di pace, istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali).

Il riconoscimento di forme di autonomia differenziata si è avviato a seguito delle iniziative (anche referendarie) intraprese dalle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna sul finire della XVII legislatura; ed a valle dell'interlocuzione e del confronto avuto tra il Governo le Regioni e le Amministrazioni centrali coinvolte, in data 28 febbraio 2018 sono stati siglati gli accordi preliminari tra il Governo dell'epoca e le

citare Regioni.

Tali accordi preliminari hanno individuato i principi generali, la metodologia e – in vista della definizione dell’intesa prevista dal citato comma terzo dell’art. 116 Cost. - un (primo) elenco di materie nelle quali possono essere riconosciute forme ulteriori di autonomia, che riguardano: le politiche attive del lavoro, la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, la salute, l’istruzione, i rapporti internazionali e con l’Unione Europea.

La relazione ha avuto ad oggetto la gestione, nel periodo 2013-2018, delle risorse statali suscettibili di trasferimento nell’ambito del regionalismo differenziato, così come individuate negli Accordi preliminari alle intese ex art.116 cost., sottoscritti il 28 febbraio 2018 dal Governo con le regioni interessate, ovvero: Lombardia, Emilia-Romagna e Veneto.

Va rilevato che il procedimento per l’attribuzione di autonomia differenziata, non ha trovato, almeno fino ad ora, ancora completa attuazione, in quanto non risultano adottate le intese attuative dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma terzo, della Costituzione.

Pertanto la presente relazione, svolta allo scopo di individuare puntualmente gli elementi da prendere in considerazione per valutare gli effetti del regionalismo differenziato ed individuare - nell’ambito dei contenuti di dette pre-intese - le materie per le quali il trasferimento ha ad oggetto il mero potere regolatorio o parte di esso e quelle in relazione alle quali assumono rilievo anche esigenze di eventuale trasferimento di risorse umane e strumentali necessarie all’esercizio della funzione, ha trovato un limite nella momentanea sospensione del processo di differenziazione, anche dovuta all’emergenza epidemiologica che ha interessato il Paese fin dai primi mesi dell’anno 2020. Ciò, in quanto non risultano ancora individuate le funzioni da trasferire.

Nel corso dell’indagine è emerso che alcune delle competenze di cui viene richiesta l’attribuzione attengono a profili legislativi e/o amministrativi privi di effetti finanziari, in quanto rientranti in ambiti regolatori e/o di sorveglianza.

Tuttavia, dalle risultanze istruttorie seppur parzialmente sono emersi dati di natura finanziaria relativi a risorse che dallo Stato affluiscono alle regioni interessate dalle

pre-intese attinenti ad alcune politiche pubbliche. Ad esempio, per ciò che attiene alle Politiche del lavoro il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nell'intento di fornire comunque elementi utili all'indagine ha inviato alcuni allegati che evidenziano:

- i dati relativi all'utilizzo di risorse statali provenienti dal Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, per il finanziamento dei percorsi formativi finalizzati all'assolvimento del diritto-dovere all'istruzione e formazione professionale, ai sensi della legge 17 maggio 1999, n. 144, art. 68, lettera a), che la Direzione generale eroga annualmente alle Regioni ed alle province autonome;
- il riepilogo dell'ammontare delle risorse statali erogate alle regioni, la cui quantificazione appare utile ai fini dell'indagine e destinate agli incentivi a valere sui Programmi operativi nazionali Iniziativa occupazione giovani (PON LOG) e Sistemi di politiche attive per l'occupazione (SPA0) - periodo di riferimento relativo alle annualità 2015/2018.

Per la quantificazione delle relative risorse si rinvia alla parte dedicata.

Per ciò che attiene invece alle altre politiche pubbliche interessate le altre Amministrazioni interpellate, non essendo rinvenibili effetti finanziari nell'ambito della gestione statale caratterizzata da ambiti regolatori e/o di sorveglianza, non hanno potuto rispondere alle richieste informative relative all'analisi delle ricadute finanziarie derivanti dal possibile trasferimento di funzioni tra lo Stato e le regioni interessate e della relativa quantificazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie che sarebbero conseguenza di tali trasferimenti.

Da ciò consegue che non si ha ancora un quadro d'insieme su quelli che potranno essere gli effetti - finanziari e non - dell'attuazione del regionalismo differenziato; né allo stato attuale le informazioni pervenute consentono di dimostrare che il trasferimento delle competenze dallo Stato alle regioni sarebbe in grado di migliorare l'efficienza degli interventi o, di converso, che la stessa possa ridursi.

Tuttavia, è dato rilevare che seppur il processo relativo all'attuazione del regionalismo differenziato, abbia subito un inevitabile rallentamento a seguito del rapido svilupparsi della pandemia da Covid-19, il relativo tema è stato oggetto di due audizioni svolte dalla Ministra per gli Affari regionali e le autonomie presso la

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (26 maggio 2021) e presso la Commissione bicamerale per gli affari regionali (13 luglio 2021) nonché dal vice Ministro dell'economia, presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (9 giugno 2021).

Nel corso di tali audizioni veniva ribadito l'impegno del Governo a non disperdere il lavoro svolto sinora e a proseguire sulla strada del conferimento ex art. 116, terzo comma, della Costituzione di maggiori competenze alle Regioni con apposita "clausola di salvaguardia" riguardante quelle che avevano già avanzato apposita richiesta.

In particolare, la Ministra per gli Affari regionali e le autonomie in tali sedi affermava come sia necessario per *"dare gambe al progetto di regionalismo differenziato, la definizione dei fabbisogni standard rappresenta un passaggio cruciale, così come lo è la definizione dei meccanismi perequativi, che assicurino il conseguimento dei LEP (livelli essenziali di prestazione), affinché i diritti fondamentali di cittadinanza vengano garantiti a ogni cittadino, indipendentemente dal luogo di residenza"*.

Da tali affermazioni sembra emergere l'impegno dell'esecutivo per una rivitalizzazione del processo atteso che l'adozione di un apposito DDL recante *"Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'art. 116, terzo comma, Cost."*, è prevista nel Documento di Economia e Finanza 2021, tra i disegni di legge collegati alla legge di Bilancio 2022 - 2024. Tuttavia, la previsione circa l'adozione di un apposito disegno di legge governativo in materia non sembra essere decisivo per il riavvio del processo di regionalismo atteso che già nella Nota di aggiornamento al DEF 2020 si rinveniva l'impegno del governo in carica alla data di adozione (14 ottobre 2020), di voler presentare, quali collegati alla decisione di bilancio 2020-2022, tra gli altri, un DDL recante *"interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle disuguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale"*.

Inoltre, nella medesima Nota di aggiornamento - nella IV parte riguardante le riforme e le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione europea - il progetto dell'autonomia differenziata si rinviene relativamente alla Sezione "Altre aree di

riforma” nella sottosezione *“Le riforme Costituzionali e l'autonomia differenziata*. Si afferma nel documento di voler proseguire nel processo di definizione di strumenti perequativi, con attenzione anche a quelli infrastrutturali prevedendo come *“..si procederà lungo il processo di autonomia differenziata, salvaguardando il principio di coesione nazionale e di solidarietà. Saranno definiti i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali. Ciò eviterà di aggravare il divario tra il Nord e il Sud del Paese”*.

Nell'ultima Nota di aggiornamento al DEF 2021 il richiamato impegno del governo attualmente in carica viene evidenziato a pag. 5 ove si riconferma l'adozione del DDL *“Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, 3 comma, Cost.”* già previsto dalla NadeF 2020 sopra citata facendo rilevare, per quanto attiene ai profili di interesse fiscale, che tra i DDL previsti a completamento della manovra di bilancio, rientra appunto detto DDL (NadeF 2021 pagg. 111 e 127).

In relazione a quanto evidenziato ove si voglia riaccelerare il processo di differenziazione appare altresì necessario superare le difficoltà evidenziate nella presente relazione in particolare quelle in ordine alla necessaria acquisizione delle informazioni e dei correlativi dati relativi all'eventuale passaggio alle regioni delle risorse umane e strumentali necessarie all'esercizio delle funzioni da trasferire comprese quelle che assumono carattere regolatorio.

Sul punto sarebbe auspicabile che le amministrazioni che potranno essere coinvolte dal processo di differenziazione, tenendo conto delle già indicate difficoltà - ove si decida di riavviare il percorso - si attivino sin da ora per predisporre apposite metodologie e strumenti all'uopo necessari.

APPENDICE

**Tabella relativa alle liquidazioni delle risorse provenienti dal Fondo unico per
l'edilizia scolastica erogate in favore degli enti locali delle sole Regioni
Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna.**

MATERIA/COMPETENZA PREINTESA	STRUTTURA COMPETENTE	ATTIVITA' E FUNZIONI SVOLTE CONNESSE CON LA MATERIA/COMPETENZA OGGETTO DELLA PREINTESA	UNITA' DI PERSONALE DEDICATO	CAPITOLI/PG DI BILANCIO COLLEGATI	IMPEGNI						PAGAMENTI C/C					
					2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Competenza a costituire un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali destinati ad interventi di adeguamento sismico, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale																
LOMBARDIA	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1	6.906.508,00	7.999.500,00	76.168.908,00	22.010.073,56	19.070.044,33	72.338.124,00	585.000,00	1.882.118,81	7.477.161,96		56.064,31	
Mutui							5.329.555,70	6.840.350,57	6.840.350,57	6.840.350,57				2.791.021,33	216.671,83	1.500.868,39
totale					6.906.508,00	7.999.500,00	81.498.463,70	28.850.424,13	25.910.394,90	79.178.474,57	585.000,00	1.882.118,81	7.477.161,96	2.791.021,33	216.671,83	1.556.932,70
VENETO	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1	1.126.627,00	5.337.000,00	22.626.803,99	12.866.045,03	12.009.949,66	56.974.558,94	166.763,30	3.946.851,95	2.363.771,69	496.516,01		
Mutui							3.040.154,98	3.908.954,15	3.908.954,15	3.908.954,15				2.008.421,03	349.307,94	830.538,06
totale					1.126.627,00	5.337.000,00	25.666.958,97	16.774.999,18	15.918.903,81	60.883.513,09	166.763,30	3.946.851,95	2.363.771,69	2.504.937,04	349.307,94	830.538,06
EMILIA ROMAGNA	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1	122.629.568,00	3.733.100,00	17.313.182,60	7.133.616,81	6.607.803,95	80.754.957,76	550.000,00	2.716.903,21	2.017.875,26	10.500,00		
Mutui							2.556.440,69	3.224.302,30	3.224.302,30	3.224.302,30				1.437.453,91	359.135,32	965.087,45
totale					122.629.568,00	3.733.100,00	19.869.623,29	10.357.919,11	9.832.106,25	83.979.260,06	550.000,00	2.716.903,21	2.017.875,26	1.447.953,91	359.135,32	965.087,45

MATERIA/COMPETENZA PREINTESA	STRUTTURA COMPETENTE	ATTIVITA' E FUNZIONI SVOLTE CONNESSE CON LA MATERIA/COMPETENZA OGGETTO DELLA PREINTESA	UNITA' DI PERSONALE DEDICATO	CAPITOLI/PG DI BILANCIO COLLEGATI	PAGAMENTI C/R						PAGAMENTI TOTALI					
					2013	2014	2015	2016	2017	2018	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Competenza a costituire un Fondo pluriennale di edilizia scolastica nel quale confluiscono le risorse dei fondi nazionali destinati ad interventi di adeguamento sismico, di messa a disposizione di laboratori, di adeguamento degli spazi alla popolazione scolastica regionale																
LOMBARDIA	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1			794.290,63	12.676.528,78	7.048.716,30	11.994.866,80	585.000,00	1.882.118,81	8.271.452,59	12.676.528,78	7.048.716,30	12.050.931,11
Mutui								5.329.555,71	4.049.329,24	3.571.636,20	-	-	-	8.120.577,04	4.266.001,07	5.072.504,59
totale					-	-	794.290,63	18.006.084,49	11.098.045,54	15.566.503,00	585.000,00	1.882.118,81	8.271.452,59	20.797.105,82	11.314.717,37	17.123.435,70
VENETO	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1		1.126.627,00	3.488.848,48	4.054.212,42	2.434.583,22	9.734.420,83	166.763,30	5.073.478,95	5.852.620,17	4.550.728,43	2.434.583,22	9.734.420,83
Mutui								3.040.154,98	1.900.533,12	1.740.612,66	-	-	-	5.048.576,01	2.249.841,06	2.571.150,72
totale					-	1.126.627,00	3.488.848,48	7.094.367,40	4.335.116,34	11.475.033,49	166.763,30	5.073.478,95	5.852.620,17	9.599.304,44	4.684.424,28	12.305.571,55
EMILIA ROMAGNA	DGEFID	Attuazione normativa in materia di sicurezza ed edilizia degli uffici scolastici di competenza del ministero; gestione dei fondi relativi	10 anni persona per tutto il territorio nazionale	7105 tutti i PG-7106/1 - 7110/1 - 7545/1 - 7785/1 - 7108/1		122.629.568,00	2.043.472,75	3.335.995,16	2.334.736,83	13.226.343,56	550.000,00	125.346.471,21	4.061.348,01	3.346.495,16	2.334.736,83	13.226.343,56
Mutui								2.556.440,69	1.786.848,39	1.436.982,13	-	-	-	3.993.894,60	2.145.983,71	2.402.069,58
totale					-	122.629.568,00	2.043.472,75	5.892.435,85	4.121.585,22	14.663.325,69	550.000,00	125.346.471,21	4.061.348,01	7.340.389,76	4.480.720,54	15.628.413,14

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

