upB ufficio parlamentare di bilancio

Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame congiunto dei disegni di legge di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione alle regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto

Intervento del Consigliere Giampaolo Arachi

Commissione I della Camera dei deputati
(Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni)

19 novembre 2026

1. Introduzione

La presentazione al Parlamento dei disegni di legge sulle intese per l'autonomia differenziata per l'approvazione a maggioranza qualificata apre la fase finale della prima applicazione delle procedure previste dalla L. 86/2024, alla luce delle censure e della lettura costituzionalmente orientata contenute nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024. Lo scorso luglio i due rami del Parlamento, dopo aver esaminato nelle Commissioni di merito e in Assemblea gli schemi di intesa relativi alle Regioni Lombardia, Veneto, Piemonte e Liguria, hanno approvato atti di indirizzo distinti per Regione, ma di identico contenuto. A seguito di un'ulteriore fase negoziale, finalizzata a recepire gli impegni assunti in sede parlamentare e le indicazioni già espresse dalla Conferenza unificata prima della trasmissione degli schemi alle Camere, i testi sono stati approvati dai rispettivi Consigli regionali, previa consultazione degli Enti locali. Infine, il 13 ottobre scorso, il Consiglio dei Ministri ha approvato i due schemi di intesa definitivi per ciascuna Regione: quello sulle materie non riferibili ai livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ossia protezione civile, professioni, previdenza complementare e integrativa, e quello sulla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica. Questi ultimi sono stati sottoscritti dal Presidente del Consiglio e dai Presidenti delle Regioni. Al contempo sono stati approvati i quattro DDL, uno per Regione, ciascuno corredato delle due intese definitive, per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, trasmessi alle Camere il 22 ottobre per l'approvazione.

Le modifiche apportate non alterano significativamente l'impianto delle intese rispetto alla versione preliminare trasmessa al Parlamento ad aprile. Le integrazioni recepiscono le richieste contenute negli atti di indirizzo delle Camere e tendono a uniformare i testi dei due diversi schemi di intesa. Tra le revisioni effettuate assumono particolare rilievo soprattutto il riferimento ai poteri sostitutivi in relazione alle materie non LEP e, sempre per queste materie, la subordinazione dell'eventuale rinnovo dell'intesa al permanere delle condizioni che ne hanno consentito la stipula. Con riguardo alla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica, nonostante i meccanismi già predisposti per l'accertamento degli effetti finanziari, le Camere hanno introdotto la richiesta, già presente nelle intese sulle altre materie, di ricevere un'informativa da parte della Commissione paritetica sulla valutazione degli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni.

Alcune integrazioni del testo dell'articolato e delle relazioni tecniche rispondono a criticità che anche l'UPB aveva segnalato nell'audizione dello scorso giugno sulle intese preliminari con riferimento, in particolare, alla necessità di un monitoraggio degli effetti finanziari anche indiretti che le intese potranno comportare[1]. Nella versione definitiva della relazione tecnica è stato inserito un riferimento alle procedure di monitoraggio volte al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica, con particolare attenzione alle

[1] Ufficio parlamentare di bilancio (2026), "Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio nell'ambito dell'esame degli schemi di intese preliminari per l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia riferiti alle Regioni Liguria, Lombardia, Piemonte e Veneto", 30 giugno.

funzioni relative alla previdenza complementare e integrativa e ai fondi sanitari integrativi, settori in cui i rischi che si vengano a determinare oneri finanziari appaiono legati alle agevolazioni fiscali a carico dell'erario. La relazione tecnica preannuncia anche che uno specifico riguardo, nell'ambito del monitoraggio, sarà dedicato alla mobilità interregionale.

Non appaiono tuttavia risolte le principali questioni già sollevate dall'UPB, relative alla giustificazione economica del trasferimento delle funzioni, all'effettiva portata degli ulteriori spazi di autonomia e ai possibili effetti finanziari diretti e indiretti del loro esercizio. L'inserimento, tra gli allegati, degli elenchi delle disposizioni statali destinate a cessare di avere efficacia consente ora una valutazione più puntuale della portata delle deroghe, ma fa emergere ulteriori elementi di incertezza interpretativa.

In questo documento si esaminano principalmente gli elementi di novità rispetto agli schemi preliminari, soffermandosi in particolare modo sulla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica, rinviando alla precedente audizione per un'analisi più approfondita dei testi.

2. Le osservazioni dell'UPB sugli schemi preliminari

L'audizione dell'UPB dello scorso giugno[2] aveva analizzato a fondo gli schemi di intesa, evidenziandone i principali elementi di criticità. Questi riguardavano tre aspetti fondamentali: l'opportunità di utilizzare lo strumento delle intese per rispondere a esigenze di maggiore autonomia che non appaiono derivare da specificità proprie delle Regioni richiedenti e che potrebbero essere condivise dal resto delle Regioni a statuto ordinario (RSO); l'incertezza sui reali spazi di autonomia che sarebbero garantiti dalle intese, con il duplice rischio di potenziali contenziosi futuri fra Stato e Regioni e di dinamiche competitive distorsive tra le Regioni; i rischi finanziari connessi sia al costo delle agevolazioni fiscali sui fondi sanitari integrativi e su quelli di previdenza complementare, sia alla possibile accelerazione della spesa a seguito dell'indebolimento dei vincoli di destinazione dei finanziamenti specifici.

Sul primo aspetto si osservava che la documentazione fornita[3], sebbene molto copiosa, non sembrava rispondere efficacemente all'esigenza, sottolineata dalla Corte costituzionale, di giustificare il trasferimento delle funzioni sulla base di un precipuo riferimento alle caratteristiche delle stesse funzioni e al contesto sociale, amministrativo, geografico, economico, demografico, finanziario, geopolitico e agli altri elementi distintivi della Regione richiedente, evidenziando i vantaggi – in termini di efficacia e di efficienza,

[2] *Ibidem*.

[3] Tale documentazione era mirata a spiegare le motivazioni delle richieste, illustrare i contenuti delle intese e giustificarne la coerenza con il principio di sussidiarietà, verificare l'assenza di nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e l'invarianza finanziaria per le singole Regioni non coinvolte dalle intese.

di equità e di responsabilità – attraverso analisi basate su metodologie condivise, trasparenti e possibilmente validate dal punto di vista scientifico.

Le giustificazioni addotte dalle Regioni, infatti, si traducevano prevalentemente nell'espressione di aspettative di carattere generale riconducibili al rafforzamento della coerenza delle politiche pubbliche con i bisogni e alla maggiore rapidità dell'azione amministrativa che sarebbe discesa da una maggiore prossimità ai cittadini. Non venivano invece forniti indicatori utili a valutare l'entità dei potenziali benefici derivanti dalla maggiore autonomia. Né risultavano adeguatamente approfondite le relazioni tra il contesto specifico delle Regioni interessate e il trasferimento delle funzioni richieste e, dunque, le ragioni per cui la devoluzione avrebbe dovuto produrre benefici nei territori coinvolti.

Si rilevava inoltre che l'uniformità delle richieste delle quattro Regioni, che rappresentano complessivamente più del 40 per cento della popolazione delle RSO, avrebbe richiesto una riflessione sulla misura in cui le esigenze alla base di tali richieste fossero condivise anche dalle altre RSO. Qualora si fosse trattato di esigenze comuni alla generalità delle Regioni, una possibile risposta avrebbe potuto essere ricercata nell'ambito del federalismo simmetrico piuttosto che di quello asimmetrico.

Relativamente all'incertezza sui reali spazi di autonomia regionale aperti dagli schemi di intesa, si segnalava che essi appaiono comunque limitati dai richiami alla normativa vigente contenuti nell'articolato. Questi richiami sembrano infatti rinviare, in molti casi, a facoltà già esercitabili da tutte le Regioni, anche alla luce dell'ampliamento delle possibilità di intervento disposto da alcuni recenti provvedimenti. La sottoscrizione delle intese potrebbe spingere le Regioni interessate a un più intenso utilizzo di tali facoltà, eventualmente seguito da comportamenti analoghi anche da parte delle altre RSO, con il rischio di innescare dinamiche competitive inefficienti e tendenti, in particolare in sanità, a rafforzare i divari. In questa prospettiva andrebbero anche garantiti meccanismi volti a offrire sostegno ai territori più fragili. Inoltre, si osservava che la significativa distanza tra le aspettative che le Regioni hanno espresso nella fase iniziale della negoziazione e nelle motivazioni addotte a sostegno delle richieste, da un lato, e gli effettivi ulteriori spazi di autonomia riconosciuti dalle intese, dall'altro, potrebbe alimentare interpretazioni divergenti tra lo Stato e le Regioni che hanno sottoscritto le intese, determinando incertezza applicativa e potenziale contenzioso costituzionale.

Dal punto di vista finanziario si segnalava la mancata previsione di assegnazione di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali alle Regioni ad autonomia differenziata (RAD), motivata dalla valutazione che il trasferimento di funzioni non avrebbe comportato risparmi in termini di risorse umane e strumentali per lo Stato. Pertanto, se nell'esercizio delle funzioni si determineranno costi aggiuntivi, questi resteranno a carico dei bilanci regionali, che dovrebbero assicurarne la copertura, eventualmente attraverso un aumento dei tributi propri o riduzioni della spesa. A tale proposito, tuttavia, si ricordava

che per alcune funzioni, in particolare la protezione civile, erano state stanziate di recente nuove risorse per tutte le RSO.

Sempre con riguardo agli aspetti finanziari, si evidenziava, infine, il rischio che si potessero manifestare effetti sul bilancio dello Stato, malgrado le clausole di invarianza finanziaria e altre condizioni volte ad assicurare che l'esercizio dei maggiori spazi di autonomia non avesse impatti finanziari sullo Stato e sulle altre Regioni, neanche attraverso modifiche dei criteri di riparto dei trasferimenti statali o effetti sulla mobilità sanitaria. In particolare, si richiamavano i possibili effetti dell'eventuale diffusione dei fondi sanitari integrativi e dei fondi di previdenza complementare, suggerendo di monitorare attentamente l'evoluzione del costo dei relativi incentivi fiscali, come, peraltro, successivamente disposto nella versione finale della relazione tecnica. Si consigliava anche di tenere sotto controllo la possibile accelerazione della spesa a seguito dell'indebolimento dei vincoli di destinazione dei finanziamenti in sanità[4].

3. Le principali integrazioni al contenuto degli schemi d'intesa preliminari

Le intese definitive allegate al DDL non si discostano significativamente dagli schemi di intesa preliminari. Le integrazioni rispondono alle richieste formulate negli atti di indirizzo delle Camere. L'analisi che segue si concentra, pertanto, sulle principali modifiche intervenute.

Si ricorda, innanzitutto, che la Camera dei deputati ha chiesto di definire un singolo disegno di legge per ciascuna Regione per tutte e quattro le materie, corredato da due distinti allegati, il primo riferito alle tre materie non LEP e il secondo alla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica. Gli atti di indirizzo hanno, inoltre, impegnato il Governo a introdurre alcune modifiche nell'articolato e a individuare le eventuali disposizioni di legge statali che cessano di avere efficacia nel territorio delle RAD, elencandole in un apposito allegato, come previsto dalla L. 86/2024. Un'ulteriore richiesta riguardava le premesse, che sono state integrate con l'esplicitazione dei sistemi di consultazione e coinvolgimento degli Enti locali. Questa modifica sembra rispondere ad alcune delle richieste emerse in sede di Conferenza unificata[5].

[4] Si faceva riferimento alla possibilità di derogare alla norma del D.Lgs. 118/2011 che impone l'utilizzo negli esercizi successivi delle risorse eventualmente risparmiate su finanziamenti vincolati, anticipandone l'erogazione rispetto alla legislazione vigente, posta a base del profilo temporale incorporato nelle previsioni tendenziali.

[5] Si ricorda che in Conferenza unificata le Regioni e Province autonome hanno espresso parere favorevole a maggioranza (in quanto Campania, Emilia-Romagna, Puglia, Sardegna, Toscana e Umbria si sono pronunciate negativamente), subordinatamente a condizioni specifiche sull'impegno del Governo a definire un percorso di uscita dai piani di rientro. La valutazione favorevole dell'UPI è stata accompagnata da alcune richieste, tra cui l'integrazione degli schemi di intesa preliminare con la documentazione relativa al confronto tra le Regioni e gli Enti locali e il coinvolgimento effettivo degli Enti locali interessati sulle intese definitive perfezionate. L'ANCI ha invece espresso parere sfavorevole, in relazione al metodo adottato per il confronto tra Regioni e

Due integrazioni riguardano l'articolato relativo alle tre materie non LEP. La più rilevante è quella che richiede di contemplare anche in questo caso, come già previsto con riguardo alla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica, un riferimento ai poteri sostitutivi del Governo previsti dall'articolo 120 della Costituzione. Secondo il dettato costituzionale, i casi in cui il Governo sarebbe legittimato a sostituirsi agli organi delle Regioni sono: il mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria; il pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica; le necessità di tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, specificamente, la tutela dei LEP concernenti i diritti civili e sociali, a prescindere dai confini territoriali delle Amministrazioni locali. Va peraltro ricordato che la Corte costituzionale aveva chiarito che, anche nell'ambito delle nove materie non LEP, non possono essere trasferite funzioni che attengono a prestazioni concernenti diritti civili e sociali senza la preventiva determinazione dei LEP e del relativo costo standard. Per di più, oltre alla garanzia dei LEP, vanno rispettati ulteriori limiti costituzionali alla differenziazione e, in particolare, i vincoli derivanti dalle altre materie trasversali, dall'ordinamento della UE, dagli obblighi internazionali e, più in generale, dall'intero quadro costituzionale.

La seconda integrazione chiarisce che, anche nel caso delle materie non LEP, il rinnovo dell'intesa alla scadenza[6], per un identico periodo, resta subordinato al permanere delle condizioni richieste. Questa modifica, richiesta dalla Camera dei deputati, sembra rispondere all'esigenza di salvaguardare i vincoli di finanza pubblica e di assicurare uniformità nella disciplina della concessione di forme di autonomia differenziata nelle diverse materie. Nel caso della tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica, la prosecuzione dell'esercizio delle funzioni è subordinata alla permanenza delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e della corretta erogazione dei LEA, compresa la verifica annuale degli adempimenti. Non devono essere modificati né il finanziamento corrente del SSN, né il riparto dello stesso e delle risorse nazionali per gli investimenti sanitari, né i meccanismi di erogazione delle risorse. Devono essere evitati effetti sulle finanze dello Stato e delle altre Regioni e sulla mobilità sanitaria. Nel caso delle tre materie non LEP le condizioni non sono esplicitamente elencate; è quindi plausibile che si limitino al rispetto dei vincoli di finanza pubblica e all'assenza di oneri per il bilancio pubblico sulla base del richiamo dell'articolo 8 della L. 86/2024 e della clausola di invarianza finanziaria.

Relativamente alla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica, l'integrazione specifica che la Commissione paritetica debba fornire con cadenza annuale alle Camere (e alla Conferenza unificata) un'informativa sugli oneri finanziari derivanti dall'esercizio delle nuove funzioni, così come già disposto per le altre tre materie. Con riguardo a questa materia va ricordato che, oltre al richiamo al monitoraggio previsto dall'articolo 8 della L. 86/2024, le intese prevedono particolari procedure di

Governo e alla convinzione sulla necessità di un nuovo atto di iniziativa rispetto a quelli del 2017 e 2018, da cui è comunque ripartito il negoziato.

[6] Che si determina a meno di un'espressione esplicita di intenzione contraria da parte dello Stato o della Regione almeno dodici mesi prima della scadenza.

accertamento degli effetti finanziari: il trasferimento di competenze resta infatti subordinato a una successiva Intesa con il Ministro della Salute e con il Ministro dell'Economia e delle finanze e alle verifiche da parte dei Tavoli tecnici competenti, sentita la Conferenza Stato-Regioni, mentre, come visto in precedenza, la durata è condizionata al permanere delle condizioni di equilibrio economico-finanziario e alla corretta erogazione dei LEA.

La relazione tecnica, rivista rispetto a quella che accompagnava gli schemi di intesa preliminari, fornisce alcuni dettagli sulle modalità di realizzazione del monitoraggio finalizzato al mantenimento degli equilibri di finanza pubblica e, in particolare, volto a verificare gli effetti dell'adesione a forme di previdenza complementare e integrativa, della mobilità sanitaria interregionale e della promozione di nuovi fondi sanitari integrativi. A tal proposito sono richiamati i compiti di monitoraggio degli oneri finanziari della Commissione paritetica e viene specificato che, per svolgere tali compiti, la Commissione individuerà appositi indicatori e parametri al fine di rilevare eventuali scostamenti rispetto alle grandezze di riferimento e di valutare la coerenza con gli obiettivi programmatici di finanza pubblica. Questi passaggi serviranno ad acquisire gli elementi necessari alle valutazioni sull'eventuale attivazione degli strumenti a tutela degli equilibri di finanza pubblica, in relazione alla copertura finanziaria delle leggi, e sull'esercizio del potere sostitutivo (aspetti peraltro richiamati dalla L. 86/2024).

3.1 Le disposizioni legislative che cessano di avere efficacia nel territorio regionale

Gli elenchi delle disposizioni di legge che cessano di avere efficacia nel territorio delle RAD per il periodo di vigenza dell'intesa non risolvono del tutto l'incertezza sull'effettivo perimetro dell'autonomia[7]. Gli allegati, predisposti dal Governo sulla base degli atti di indirizzo delle Camere, contengono un numero limitato di provvedimenti. All'interno di queste disposizioni vengono escluse alcune parti e vengono individuate quelle derogabili, sulla base degli argomenti trattati. Questo rende poco precisa la specificazione delle norme che potrebbero effettivamente cessare di avere efficacia. La mancata individuazione puntuale delle disposizioni derogabili non pone soltanto problemi di certezza del quadro normativo, ma rende più difficile delimitare gli effettivi spazi di autonomia riconosciuti alle Regioni e valutarne le possibili conseguenze economiche e finanziarie. La questione assume particolare rilievo nei casi in cui le norme richiamate disciplinano meccanismi di finanziamento, criteri di allocazione delle risorse o procedure di controllo della spesa. Una definizione più precisa delle deroghe consentirebbe, inoltre, di ridurre il rischio di interpretazioni divergenti tra lo Stato e le Regioni nella fase di attuazione delle intese.

[7] La Corte costituzionale (sentenza n. 192 del 2024) ha chiarito che l'abrogazione espressa è rivolta a favorire la certezza del diritto, come ricordato nella Relazione introduttiva.

Per le tre materie non LEP sono individuati sei provvedimenti. Per i primi quattro sono indicati gli specifici articoli, complessivamente undici. In generale, si fa riferimento a parti di provvedimenti o di articoli che riguardano temi, piuttosto che specifiche disposizioni di cui si prevede la cessazione di efficacia.

Con riferimento alla previdenza complementare le norme elencate riguardano la rappresentanza negoziale. Vengono individuati gli articoli 40 e 46 del D.Lgs. 165/2001 limitatamente alla parte in cui non si riconosce alla Regione la rappresentanza negoziale per la stipula di contratti o accordi per l'adesione a fondi pensione a livello regionale del personale dipendente della Regione, degli Enti pubblici regionali, degli Enti locali del territorio regionale e del Servizio sanitario regionale (SSR). L'attribuzione della rappresentanza negoziale alle Regioni costituisce quindi una deroga espressa all'ordinario assetto della contrattazione collettiva nel pubblico impiego. Tale previsione sembra superare, almeno sul piano della fonte di legittimazione, alcuni dei dubbi relativi alla possibilità per le Regioni di rappresentare anche altre Amministrazioni pubbliche. Restano tuttavia da chiarire il coordinamento con la contrattazione collettiva nazionale e, soprattutto, se gli accordi regionali possano prevedere condizioni contributive differenti da quelle stabilite dai contratti nazionali o debbano limitarsi a disciplinare le modalità di adesione ai fondi pensione regionali. La relazione tecnica allegata alle intese definitive precisa che l'eventuale finanziamento regionale delle forme di previdenza complementare deve avvenire mediante risorse già disponibili nei bilanci regionali. Tale indicazione, tuttavia, non appare sufficiente a chiarire se gli accordi collettivi stipulati nell'esercizio della nuova rappresentanza negoziale regionale possano prevedere contribuzioni datoriali aggiuntive rispetto a quelle stabilite dalla contrattazione nazionale e, in caso affermativo, quali Amministrazioni siano tenute a sostenerne gli oneri.

Infine, nelle intese definitive non sono previste deroghe alla normativa nazionale ed europea che disciplina le politiche di investimento dei fondi pensione. Resta quindi confermato il principio che guida la regolamentazione dei fondi pensione e che impone di effettuare scelte di investimento nell'interesse degli aderenti secondo criteri di redditività e adeguata diversificazione dei rischi. La funzione promozionale attribuita alla Regione non potrà quindi tradursi in forme di orientamento delle scelte di investimento o della *governance* dei fondi pensione.

Per la tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica i provvedimenti richiamati sono cinque. Il numero contenuto di riferimenti normativi non riflette necessariamente una portata limitata delle deroghe (soprattutto quando viene richiamato un intero titolo legislativo). **L'analisi che segue si sofferma più approfonditamente sui provvedimenti nel campo della tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica.**

Con riguardo alle tariffe, viene richiamato l'articolo 8-sexies del D.Lgs. 502/1992, che disciplina la remunerazione delle strutture che erogano assistenza ospedaliera e ambulatoriale a carico del Servizio sanitario nazionale. L'articolo dispone che le cosiddette

funzioni assistenziali (ad esempio, quelle relative a patologie croniche, malattie rare, prevenzione, servizi di emergenza) vengano remunerate in base al costo standard di produzione e le altre attività (prestazioni di assistenza ospedaliera per acuti e assistenza specialistica ambulatoriale) siano compensate in base a tariffe predefinite per prestazione. Inoltre, la remunerazione delle funzioni assistenziali dovrebbe restare entro il limite massimo del 30 per cento del totale della remunerazione dell'attività.

Ai fini della cessazione dell'efficacia nel territorio delle RAD, si dichiara vadano escluse dall'articolo 8-sexies le parti che individuano i principi di definizione del sistema tariffario, il criterio della coerenza con i dati di costo dei fattori produttivi, le caratteristiche della remunerazione a funzione e il relativo vincolo sul valore complessivo. Non è chiaro, quindi, quali disposizioni possano effettivamente venire superate. I commi 1, 1-bis e 4 dell'articolo in questione appaiono rivolti a individuare i principi base della metodologia di remunerazione, i commi 2 e 3 sono riferiti alla remunerazione a funzione, i commi 5, 6 e 7 riguardano la determinazione e l'aggiornamento delle tariffe da parte del Ministero della Sanità (oggi Ministero della Salute) e i sistemi tariffari delle Regioni, stabilendo che gli importi superiori alle tariffe massime restino a carico dei bilanci regionali. Questi ultimi tre commi rappresentano dunque plausibilmente la parte che potrebbe cessare di avere efficacia. Va tuttavia ricordato che l'articolato dell'intesa sulla materia tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica ribadisce l'attribuzione degli oneri di tariffe diverse da quelle nazionali a carico dei bilanci regionali e il rispetto dei principi di definizione del sistema tariffario già previsti dalla normativa vigente richiamando, in particolare, oltre al D.Lgs. 502/1992, anche l'articolo 1, comma 322 della L. 207/2024. Quest'ultimo, tenendo conto del fatto che l'obbligo di copertura con i bilanci regionali può essere derogato se viene rispettato l'equilibrio economico-finanziario del SSR (DL 95/2012), specifica le procedure di verifica di tale equilibrio da adottare. Inoltre, l'articolato cita anche l'articolo 1, comma 171, della L. 311/2004, che vieta l'applicazione alle singole prestazioni di livelli di remunerazione complessivi diversi a seconda della residenza del paziente. Se il sistema di regole così delineato resta in vigore anche nelle RAD, è difficile comprendere quali disposizioni debbano cessare di avere efficacia per consentire l'attivazione dei poteri attribuiti alle Regioni dall'intesa.

Va infine sottolineato che il comma 8 dell'articolo 8-sexies del D.Lgs. 502/1992 disciplina la remunerazione della mobilità sanitaria. È possibile che si sia ritenuto che esso rientri tra quelli che dettano i principi di definizione del sistema tariffario; tuttavia, sarebbe opportuno chiarire esplicitamente la permanenza delle regole di compensazione tra Regioni, alla luce del fatto che l'intesa dovrebbe garantire la neutralità degli effetti anche con riguardo alla mobilità sanitaria.

Nel caso delle tariffe, l'opportunità di una maggiore precisione nell'individuazione delle norme statali che cessano di avere effetto va ricondotta non solo ai potenziali rischi di contenzioso, ma anche alle possibili ripercussioni sui prezzi dei servizi a livello nazionale e sulla mobilità interregionale. Come osservato nella precedente audizione sulle pre-intese, la possibilità di determinare autonomamente tariffe e meccanismi di remunerazione

potrebbe potenzialmente innescare una competizione interregionale non fondata sull'efficienza, bensì sulla capacità di attrarre risorse pubbliche attraverso la mobilità sanitaria. A tale proposito si osserva che le relazioni tecniche, come riviste, ribadiscono che sarà garantita la neutralità degli effetti per le altre Regioni, compresi quelli sulla mobilità sanitaria.

Per quanto concerne gli investimenti, vengono indicati l'articolo 20 della L. 67/1988, che ha introdotto il programma pluriennale di interventi in materia di ristrutturazione edilizia e di ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario pubblico e di realizzazione di residenze per anziani e soggetti non autosufficienti, e l'articolo 5 bis del D.Lgs. 502/1992 e i correlati accordi di programma attraverso i quali è prevista l'attuazione del programma pluriennale di investimenti. In questo caso, si specifica che vanno considerate le parti che non consentono alle RAD di gestire in autonomia le risorse trasferite dallo Stato per gli investimenti sul patrimonio edilizio e tecnologico del SSR, mentre è fatta salva la compatibilità con le funzioni centrali di monitoraggio, rendicontazione e controllo dei flussi finanziari, da esercitarsi nell'ambito degli accordi di programma. Nell'articolato dell'intesa è chiarito, peraltro, che non viene meno il rispetto della programmazione regionale e nazionale a garanzia degli standard assistenziali e dei LEA. Anche in questo caso, la distinzione tra norme che cesserebbero di avere efficacia e norme che andrebbero rispettate anche nelle RAD non è puntuale e non appare facile darne un'interpretazione.

Le ulteriori disposizioni destinate a cessare di avere efficacia riguardano le spese vincolate. Vengono innanzitutto richiamati i commi 34 e 34 bis dell'articolo 1 della L. 662/1996, che disciplinano i criteri del riparto delle risorse tra le Regioni e introducono le quote vincolate a specifici obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, specificando le modalità per poterle utilizzare; in secondo luogo, si menziona l'intero Titolo II del D.Lgs. 118/2011, relativo ai principi contabili generali e applicati per il settore sanitario. Tuttavia, viene chiarito che tali disposizioni rilevano solo per la parte in cui impedirebbero di allocare le risorse vincolate ad altri ambiti di spesa sanitaria, in presenza di economie da efficientamento risultanti dal monitoraggio effettuato a livello nazionale[8]. Anche in questo caso, si segnala la scarsa precisione nell'individuazione delle norme che cesserebbero di avere efficacia. Va comunque ricordato che l'articolato dell'intesa sulla tutela della salute-coordinamento della finanza pubblica subordina il libero utilizzo delle economie da efficientamento all'attestazione delle attività svolte dalla Regione ai fini dell'obiettivo assegnato centralmente, la verifica restando di competenza dei Tavoli tecnici.

Particolare attenzione andrebbe rivolta alla cessazione di efficacia della disposizione del D.Lgs. 118/2011 che prevede che le risorse vincolate e non utilizzate nel corso dell'esercizio vengano accantonate in un apposito fondo per essere rese disponibili negli

[8] Nel caso del D.Lgs. 118/2011 viene precisato che il riferimento è alle economie ottenute in relazione alla singola finalità.

esercizi successivi. Ne consegue che le economie da efficientamento possono essere spese nello stesso esercizio, con effetti sull'evoluzione della spesa primaria netta.

L'assenza delle disposizioni che fissano tetti di spesa tra quelle che cesseranno di avere efficacia nei territori delle RAD sembra sciogliere definitivamente i dubbi sulla natura dei vincoli che potranno essere derogati. Si tratta evidentemente di quelli sulle risorse nazionali per obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale, non dei limiti massimi imposti su specifiche categorie di spesa.

4. Considerazioni generali

Le valutazioni presentate in questa memoria si sono concentrate principalmente sulle modifiche e integrazioni che sono intervenute rispetto alle pre-intese a seguito degli atti di indirizzo approvati dalle Camere. Alcuni di questi interventi danno risposta a limiti che erano stati rilevati nei testi preliminari: è stato richiamato il potere sostitutivo dello Stato a tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e sono stati forniti dei chiarimenti, anche attraverso le relazioni tecniche, sugli ambiti e sulle modalità del monitoraggio degli effetti delle intese e sulle condizioni per la loro proroga.

Non appare risolta la questione relativa alla definizione degli spazi di autonomia effettivamente concessi. Gli elenchi delle disposizioni destinate a cessare di avere efficacia con l'entrata in vigore delle Intese non sempre consentono di individuare con precisione le norme derogabili. Tale indeterminatezza non pone soltanto un tema di certezza del quadro normativo, con il rischio che si aprano spazi di contenzioso fra Stato e Regioni, ma rende difficile una valutazione delle possibili conseguenze economiche e finanziarie dell'attuazione dell'autonomia differenziata.

Una valutazione complessiva delle Intese deve partire dall'aspetto che più le caratterizza, la loro uniformità. Proponendo disposizioni identiche per quattro Regioni che rappresentano complessivamente più del 40 per cento della popolazione delle RSO, la prima applicazione della L. 86/2024 non sembra orientata a soddisfare bisogni specifici derivanti da peculiarità dei singoli territori, ma piuttosto a rispondere a esigenze che possono manifestarsi in tutte le realtà regionali.

Il ricorso all'autonomia differenziata per affrontare tematiche trasversali pone una serie di questioni, a partire dall'adeguatezza degli strumenti che la L. 86/2024 mette a disposizione, soprattutto nella prospettiva che altre Regioni avanzino richieste analoghe. Si consideri, ad esempio, il monitoraggio degli effetti finanziari indiretti che potrebbero manifestarsi a seguito di un impulso alla diffusione della previdenza complementare o dei fondi sanitari integrativi: trattandosi di fenomeni suscettibili di produrre conseguenze sull'intero sistema nazionale, tale monitoraggio potrebbe plausibilmente essere condotto con maggiore efficienza a livello centrale, piuttosto che attraverso distinte Commissioni paritetiche.

L'effettivo esercizio della maggiore autonomia non può inoltre essere considerato indipendentemente dall'assetto del federalismo fiscale. I margini di autonomia concretamente esercitabili nel rispetto degli equilibri di bilancio sono infatti condizionati dalle significative differenze nelle capacità fiscali regionali. Adeguati meccanismi di perequazione sono pertanto essenziali per evitare che tali differenze si traducano in disuguaglianze nelle possibilità di esercizio dell'autonomia, con il rischio di accentuare i divari territoriali.

Queste esigenze trovano riscontro negli atti di indirizzo delle Camere, che hanno impegnato il Governo ad avviare una riflessione più ampia sugli strumenti istruttori di verifica dell'adeguatezza del livello territoriale cui è attribuita la funzione, anche valutando eventuali modifiche della disciplina attuale che regola l'Analisi di impatto della regolazione (AIR), e a proseguire nel percorso di completamento del federalismo fiscale.

A questo riguardo, va ricordato che nell'ultimo anno si sono succeduti numerosi interventi. La legge di bilancio per il 2026 ha confermato e definito nuovi LEP relativi a funzioni regionali, mentre il D.Lgs. 147/2026 è intervenuto sui tributi regionali e sulla fiscalizzazione di una parte dei trasferimenti statali, delineando un percorso graduale che prevede, dal 2027, l'introduzione di una nuova compartecipazione regionale all'Irpef – da definire mediante un DPCM da adottare entro il 31 dicembre 2026 – e di un meccanismo transitorio di perequazione, rinviando a una fase successiva l'applicazione del sistema perequativo a regime[9]. Anche il disegno di legge di bilancio per il 2027 contiene misure per la definizione e il monitoraggio dei LEP e per il finanziamento di specifici servizi e investimenti. Permangono, tuttavia, elementi di frammentazione, legati sia al ricorso a canali di finanziamento estranei all'architettura del federalismo fiscale, sia a interventi settoriali che, come nel caso del bollo auto per alcuni veicoli, incidono in modo non organico sul finanziamento regionale.

Il completamento del federalismo fiscale, attraverso la definizione di un assetto organico delle fonti di finanziamento e di adeguati meccanismi di perequazione, assume dunque particolare rilievo anche per l'attuazione dell'autonomia differenziata, come, peraltro, sottolineato anche dalla Corte costituzionale. In assenza di un quadro pienamente definito, le differenze nelle capacità fiscali regionali rischiano infatti di tradursi in differenti possibilità di esercizio delle maggiori competenze, rendendo più difficile conciliare l'ampliamento dell'autonomia con la salvaguardia degli equilibri di finanza pubblica e l'esigenza di non accentuare i divari territoriali.

[9] Il decreto legislativo prevede l'attribuzione alle RSO di una compartecipazione all'Irpef in sostituzione di quattro trasferimenti, per un ammontare complessivo di circa 5,83 miliardi. I trasferimenti da sopprimere riguardano la quota non sanitaria della compartecipazione all'IVA (424 milioni), la fornitura gratuita dei libri di testo (110 milioni), il Fondo per il *welfare* dello studente e il diritto allo studio (34 milioni) e il Fondo nazionale per il trasporto pubblico locale (5.259,6 milioni).