

Allontanare lo spettro della “centralizzazione statalista”: il regionalismo differenziato dopo la pandemia

*A margine di: A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato, Marsilio, Padova, 2020, pp. 268.**

di Giovanni Boggero – Ricercatore a t.d. in Istituzioni di diritto pubblico nell’Università degli Studi di Torino

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. Le premesse storico-finanziarie del regionalismo differenziato – 3. Quali risorse per le Regioni richiedenti la differenziazione *ex art.* 116, co. 3 Cost.? – 4. Il “rallentamento” dell’*iter* di differenziazione: dalla legge cornice alla denuncia dell’incostituzionalità dell’art. 116, co. 3 Cost. – 5. Conclusioni: realizzare il regionalismo differenziato per attuare il Titolo V.

1. Introduzione

Nell’ultimo biennio regionalismo e federalismo sono stati oggetto di una serie di critiche molto penetranti per aver asseritamente impedito un più efficace contrasto alla pandemia tuttora in corso. Sullo sfondo di tale dibattito, che ha interessato tanto il nostro Paese, quanto altri ordinamenti

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

europei ed extra-europei,¹ l'Italia si appresta ora a far uso delle risorse derivanti dal cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) secondo un approccio programmatico di natura prevalentemente burocratica e dirigitica, preordinato a concedere uno spazio assai modesto all'indirizzo politico regionale.² In questo contesto di generale riconsiderazione dei vantaggi di un ordinamento composto, due giuristi scelgono di andare controcorrente e dare alle stampe un volume che "alza la posta" del dibattito in corso, nel tentativo di orientarlo verso l'«incremento delle asimmetrie» e non certo verso la loro progressiva riduzione.³

Non si tratta, del resto, di due autori qualunque, bensì di due professori ordinari di diritto tributario, Andrea Giovanardi e Dario Stevanato, che in passato sono stati membri della delegazione incaricata dalla Regione Veneto di trattare con il Governo sulle modalità con le quali ottenere «ulteriori forme e condizioni di autonomia», ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost. Nel riannodare i fili di quelle convulse vicende negoziali, il volume non può, quindi, che essere connotato da un disegno di politica del diritto molto preciso, in quanto fortemente incline a riprendere la discussione lasciata in sospeso. L'argomentazione di un tale indirizzo in sede accademica appare, nondimeno, quantomai opportuna, specie in un contesto nel quale buona parte della dottrina costituzionalistica ha, invece, criticato – specie sotto il profilo finanziario – le bozze di intesa firmate dal Governo Gentiloni con le Regioni richiedenti (2018), nonché le successive pre-intese siglate dal Governo Conte I (2019). È proprio su questo specifico aspetto, particolarmente spinoso, che si concentra, allora, l'analisi di

¹ Cfr. tra i tanti contributi pubblicati: R.D. WILLIAMSON – J.C. MORRIS, *Lessons from the COVID-19 Pandemic for Federalism and Infrastructure: A Call to Action*, in: *Public Works Management & Policy*, Vol. 26, 1, 2021; N. HUBERFELD, S.H. GORDON, D.K. JONES, *Federalism Complicates the Response to the COVID-19 Health and Economic Crisis: What Can Be Done?*, in: *Journal of Health Politics, Policy and Law*, December 1;45(6): 951-965; N. SAHOO – A.K. GHOSH, *The COVID-19 Challenge to Indian Federalism*, in: ORF Occasional Paper No. 322, June 2021, Observer Research Foundation; R. WILKINS, *Federalism and the COVID-19 crisis: An Australian Perspective*, in: *Forum of Federations*, n. 4/2020; A. GAMPER, *Austrian Federalism and the Coronavirus Pandemic*, in: *Institut für Föderalismus*, 5 June 2020; P. POPELIER, *The impact of the Covid-19 crisis on the federal dynamics in Belgium*, in: *UACES Territorial Politics Blog*, 5 May 2020; A. KLAFKI, A. KIEBLING, *Fighting COVID 19 – Legal Powers and Risks: Germany*, in: *Verfassungsblog.de*, 20 March 2020; F. UHLMANN, O. AMMANN, *Switzerland and the COVID-19 Pandemic: A Look Back and a Look Into the Future*, in: *Verfassungsblog.de*, 1 March 2021.

² Cfr. C. MAINARDIS, *Il regionalismo italiano tra continuità sostanziale e le sfide del PNRR*, in: *Le Regioni* n. 1-2/2021, 150-151; A.M. POGGI, *Il PNRR come possibile collante dell'unità repubblicana?*, in: *Le Regioni* n. 1-2/2021, 207-208; M. TRAPANI, *Il sistema delle Conferenze e il regionalismo dimezzato: il difficile rapporto tra PNRR e Regioni alla luce delle recenti evoluzioni normative*, in: *Rivista AIC*, n. 4/2021. In tema sia consentito rinviare anche a: C.A. BARBIERI – G. BOGGERO – S. PIPERNO, *Il Piemonte e il PNRR. Una nuova fase della programmazione regionale?*, in: *Il Piemonte delle Autonomie* n. 2/2021.

³ L'espressione si deve a R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in: *Le Regioni* n. 4/2017, 635-660.

Giovanardi e Stevanato, meticolosa tanto nell'indagare i presupposti finanziari del regionalismo differenziato, quanto nell'esaminare le modalità per assicurare un finanziamento costituzionalmente compatibile dei futuri trasferimenti di competenze. La recensione del volume che qui si offre al lettore vuole essere essa stessa un modesto contributo alla discussione.

2. Le premesse storico-finanziarie del regionalismo differenziato

Nel primo capitolo, i due autori si confrontano, innanzitutto, con le premesse storico-finanziarie della richiesta di maggiore autonomia formulata da Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna nel 2017. All'origine di tali rivendicazioni, culminate in due referendum popolari di natura consultiva nelle prime due Regioni, vi sarebbe, infatti, a loro dire, la consapevolezza di una difficile sostenibilità degli attuali assetti della ripartizione delle risorse tra "centro" e "periferia" e, in particolare, tra diverse aree del Paese. I dati analizzati dai due studiosi evidenziano come, da diverso tempo, ogni anno, un'enorme mole di risorse venga trasferita alle Regioni del Mezzogiorno, generando residui di elevata dimensione proprio nei territori oggi richiedenti la differenziazione. Tali surplus finanziari, pur in teoria giustificabili sulla base del persistente divario tra Nord e Sud, non avrebbero, tuttavia, generato un miglioramento delle condizioni economico-sociali delle Regioni destinatarie per un insieme di ragioni che vanno dall'inefficienza dell'intervento pubblico promosso all'inadeguatezza delle classi dirigenti locali; ragioni, queste ultime, condivise, del resto, anche dai più recenti studi di Bankitalia sui divari (infrastrutturali) esistenti tra Settentrione e Meridione d'Italia.⁴

Tale flusso avrebbe, allo stesso tempo, prodotto un effetto depressivo anche per le Regioni del Nord, le quali, gravate di oneri via via crescenti, non sarebbero più in grado di sostenere il livello della stretta e di contribuire a garantire adeguati livelli di crescita al Paese nel suo complesso. Talune di esse, poi, sconterebbero ulteriori difficoltà per via della concorrenza istituzionale che proviene dalle Regioni a Statuto speciale, alcune delle quali, il Friuli-Venezia Giulia, ad esempio, farebbero registrare residui fiscali positivi altrettanto ingiustificati. Vista la complessiva difficoltà

⁴ Da ultimo vedi: M. BUCCI, E. GENNARI, G. IVALDI, G. MESSINA, L. MOLLER, *I divari infrastrutturali in Italia: una misurazione caso per caso*, in *Questioni di Economia e di Finanza (Occasional Papers)* – Banca d'Italia, 29 luglio 2021, reperibile all'indirizzo: <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0635/index.html>

politica e costituzionale di riorganizzare la finanza pubblica territoriale in maniera più equa, *rectius* effettivamente compatibile con il sistema prefigurato dall'art. 119 Cost. e dal suo *pendant* legislativo finora solo parzialmente attuato (la legge-delega n. 42/2009), le anzidette Regioni ordinarie hanno cercato di ottenere maggiori risorse usando la leva – i più ostili a una tale soluzione direbbero “la scorciatoia” – del cd. regionalismo differenziato. Nella voce dei suoi critici, il rischio di un simile approccio politico-istituzionale è, tuttavia, quello che si perpetui l'inattuazione del dettato costituzionale, invertendo ancora una volta il meccanismo di funzionamento del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse previsto dall'art. 119, co. 4 Cost., in base al quale il discorso allocativo delle risorse finanziarie, umane e strumentali deve far sempre seguito a quello sulla distribuzione delle funzioni amministrative e mai viceversa.⁵ A parere di chi scrive, tale rischio risulta, tuttavia, scongiurato dalla proposta dei due autori, i quali, come si dirà nel prosieguo, non predicano soltanto un riequilibrio delle risorse finanziarie in favore delle Regioni richiedenti, in una logica di esclusiva devoluzione finanziaria, ma, nella convinzione che tali enti possano costruire politiche pubbliche più adeguate al contesto territoriale e in maniera più efficiente dello Stato, ricollegano tale aggiustamento a un trasferimento di competenze legislative oltreché di funzioni amministrative, secondo un'impostazione largamente compatibile con il dettato dell'art. 119 Cost. Un percorso di devoluzione esclusivamente finanziaria avrebbe, invece, richiesto preliminarmente di verificare se le risorse che le Regioni richiedenti ricevono oggi siano o meno sufficienti all'esercizio delle funzioni attribuite e, nel caso in cui non lo fossero, non servirebbe l'art. 116, co. 3 Cost. per garantire il riequilibrio, ma basterebbe appunto attivare la garanzia dell'art. 119, co. 4 Cost. entro le forme previste della compensazione.

A questo punto, occorre tornare per un attimo alle origini della questione. Giovanardi e Stevanato fanno, infatti, risalire la stretta fiscale in corso ormai da tempo in alcune Regioni del Nord all'eccessiva ampiezza dei residui fiscali primari o totali, i quali sarebbero ricostruibili a partire da un'analisi del sistema dei conti pubblici territoriali (CPT) dell'Agenzia per la coesione territoriale. Benché gli autori riconoscano che il sistema dei CPT, per poter offrire dati incontrovertibili sulle entrate e sulle uscite in ciascuna Regione, dovrebbe essere costruito in modo da determinare un riparto territoriale certo dei flussi dello Stato sia per quanto riguarda le spese, sia

⁵ Sul punto sia consentito rinviare a: G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un “mite” tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in: Rivista AIC, n. 4/2019.

per quanto concerne le entrate, osservano che il CPT va inquadrato, comunque, per espressa ammissione dell’Agenzia stessa, come un sistema idoneo a misurare con una certa affidabilità «*lo sforzo finanziario dell’operatore pubblico nei diversi territori*» e, anzi, a dirla tutta, come un sistema che sottostima persino tale sforzo, considerata l’omissione del computo delle spese sanitarie sostenute dalle tre Regioni in questione per i non-residenti, a cagione dei cospicui flussi di mobilità sanitaria interregionale. Del resto, come emerge da studi recenti di Bankitalia⁶, se per calcolare i residui si abbandonasse il “criterio della localizzazione”, prescelto dagli autori del volume, e lo sostituisse con il diverso “criterio del beneficio”, che ripartisce le spese centrali dello Stato in base ai destinatari finali delle spese, continuerebbero a evidenziarsi grandezze aggregate assai imponenti, difficilmente giustificabili in un’ottica finanziaria di medio-lungo periodo.

Al netto della questione per cui il calcolo dei residui è fondato su stime e non su dati oggettivi,⁷ a essere messa in dubbio da alcuni autori è la valenza euristica di tale nozione di contabilità nazionale rispetto alla capacità di misurare l’ampiezza dello sforzo redistributivo del Nord a favore del Sud. Secondo costoro,⁸ il bilancio pubblico, infatti, determinerebbe una redistribuzione territoriale che non sarebbe l’effetto di una perequazione tra territori “ricchi” e “poveri”, ma soltanto una conseguenza dell’applicazione del principio di equità orizzontale; essa dipenderebbe, cioè, dalla diversa distribuzione degli individui sul territorio in base alle diverse caratteristiche rilevanti per la distribuzione della spesa (età, condizione lavorativa ecc.) e del suo finanziamento (reddito, consumi ecc.). Pertanto, il residuo segnalerebbe soltanto l’esistenza di disparità di ricchezza tra diverse aree del Paese e non lo sforzo finanziario delle une a favore delle altre. In realtà, le entrate che servono a finanziare un certo livello di spesa non possono essere considerate come un valore dato e

⁶ BANCA D’ITALIA, *Economie regionali – L’economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, n. 22/2020, 43-46.

⁷ Affrontano il tema del loro calcolo di recente anche: A. BROSIO – S. PIPERNO, *Alla ricerca del residuo fiscale: una proposta di chiarificazione metodologica*, in: Società italiana di economia pubblica (SIEP) Working Papers No. 769/2021.

⁸ G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari/Roma, 2019; C. PETRAGLIA - D. SCALERA, *I confini della questione settentrionale*, in: www.lavoce.info, 14 aprile 2015; F. TUZI, *Residui fiscali, cosa dicono i numeri*, in: www.lavoce.info, 17 ottobre 2017; G. PISAURO, *Ecco perché sulla spesa pubblica sbagliano sia i nordisti che i sudisti*, in: *Domani*, 5 novembre 2020, il quale, tuttavia, dà sostanzialmente atto dell’impatto redistributivo dei residui, i quali non costituiscono saldi immutabili, ma possono essere ridotti attraverso una maggiore considerazione per la territorialità del tributo. Tra gli studiosi di diritto costituzionale vedasi ad esempio: S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppodipisa.it*, n. 3/2019, 228 s. e in senso adesivo: L. BARTOLUCCI, *L’impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa* n. 2/2020, 559 e sgg.; L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, in: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 730.

immutabile. Sul punto, Giovanardi e Stevanato replicano, infatti, che è curioso che si consideri il livello della pressione fiscale e contributiva come «*variabile indipendente rispetto alla quantità di trasferimenti che il sistema richiede per restare in equilibrio*». Al contrario, un dato livello di pressione fiscale e contributiva, necessario cioè per finanziare determinate spese, è sempre influenzato da come le risorse sono state spese fino a quel momento sul territorio nazionale, oltretutto dal tasso di evasione fiscale e contributiva esistente nelle diverse aree del Paese. Il residuo non avrebbe, quindi, una valenza puramente individuale, rappresentativa cioè delle basi imponibili, ma costituirebbe anche, come del resto chiarisce James Buchanan nel suo originario scritto sul tema,⁹ una stima della redistribuzione implicita tra aree territoriali nell'ambito del bilancio statale. Come tale, il livello di redistribuzione da un'area all'altra del Paese non è affatto fisso e invariabile, ma richiede di essere analizzato quanto a dimensioni, oltretutto per i relativi effetti sulla crescita delle aree che la sostengono.

D'altronde, anche la Corte costituzionale, nella spesso citata sentenza n. 69/2016, pur sottolineando come il residuo non fosse un criterio specificativo dei precetti contenuti all'art. 119 Cost. – e di quale precetto dovrebbe poi mai essere specificativo, trattandosi di un saldo? – lo ha pur sempre qualificato come un parametro che il legislatore può utilizzare nel tentativo di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale; in altre parole, è la stessa Corte a riconoscerne il potenziale euristico, idoneo cioè a verificare se il sistema prefigurato dalla Costituzione all'art. 119 Cost. sia correttamente attuato o necessiti di modifiche in grado di contemperare le esigenze di perequazione con quelle di territorialità del tributo. Il primo capitolo del volume in commento mostra, in sostanza, come la nostra Costituzione finanziaria non solo non sia stata attuata – considerazione che, per quanto pacifica, non è mai sufficientemente rimarcata nel dibattito pubblico – ma sia addirittura oggetto di sovvertimento a livello di legislazione ordinaria, essendo pretermesso il riconoscimento di un'autentica componente territoriale del tributo, così come individuato dall'art. 119 Cost.

Da ultimo, Stevanato e Giovanardi esaminano pregi e difetti del criterio sostitutivo al residuo, individuato dai suoi detrattori nel parametro della spesa pubblica *pro capite*, avuta considerazione per l'intero settore pubblico allargato. Su queste basi, diversi autori ritengono, infatti, che al Sud

⁹ J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in: The American Economic Review, vol. 40, n. 4/1950, 583 e sgg.

“mancherebbero” più di 60 miliardi di trasferimenti che il Nord dovrebbe impegnarsi a “restituire” sotto forma di meccanismi (aggiuntivi) di perequazione – si immagina – più o meno permanenti.¹⁰ Come illustrato nel volume, quello della spesa pubblica *pro capite* è, in realtà, un parametro largamente insoddisfacente per misurare i bisogni perequativi, per uno svariato novero di ragioni. L’utilizzo della spesa pubblica *pro capite*, infatti, ha come effetto quello di livellare la distribuzione della spesa su tutto il territorio nazionale, secondo una concezione dell’uguaglianza del tutto incompatibile con quel principio di equità orizzontale fino a questo momento invocato per giustificare l’ampiezza dei residui. Il criterio *de quo* tratta, infatti, tutta la spesa pubblica, non esclusivamente quella legata alla garanzia di livelli essenziali, come se dovesse essere identicamente distribuita sul territorio nazionale, quando è noto che la popolazione non può essere l’unico criterio per valutare il fabbisogno finanziario di una certa area, neanche a fini esclusivamente perequativi; per il suo computo, si include, poi, erroneamente la spesa previdenziale e si fa riferimento al settore pubblico allargato, scelte entrambe distorsive, visto che, da un lato, la spesa previdenziale risulta matematicamente più elevata dove vengono pagati più contributi e, dall’altro, perché le imprese pubbliche che rientrano nel settore pubblico allargato, pur essendo partecipate da enti pubblici, operano in un’economia di mercato e investono, perciò, nelle zone economicamente più produttive ove la domanda è superiore; i fautori del criterio della spesa pubblica *pro capite*, infine, trascurano completamente il livello dei prezzi, come se si potesse confrontare in termini assoluti la spesa pubblica in aree del Paese completamente diverse. Del pari, nessuna indagine viene svolta con riguardo ai livelli di *output* realizzati con la medesima quantità di spesa pubblica in diverse zone d’Italia. Si tratta, quindi, complessivamente di un criterio che appiattisce le differenze ed è idoneo ad ampliare ulteriormente i residui fiscali esistenti.¹¹

Nell’indagine degli autori emerge anche come tali residui non solo non abbiano generato maggiore crescita al Sud, ma, al contrario, abbiano prodotto ulteriore depressione economica, stanti gli alti livelli di inefficienza (e corruzione) registrati nella gran parte delle Regioni meridionali. Sul punto, i due autori si confrontano con le tesi a loro contrarie, secondo le quali il problema principale all’origine della mancata crescita economica del Sud sarebbe riconducibile all’assenza di spesa per

¹⁰ Così ad esempio: SVIMEZ, *La contabilità tra territori come strumento di conoscenza, non di rivendicazione*, ottobre 2020.

¹¹ Sul punto vedasi anche: G. GALLI – G. GOTTARDO, *Divari territoriali e conti pubblici*, in: Osservatorio CPI, 27 ottobre 2020.

investimenti pubblici nel Mezzogiorno. Utilizzando la spesa in conto capitale *pro capite*, Giovanardi e Stevanato mostrano, invece, che, a fronte di un calo generale degli investimenti pubblici in tutto il Paese, ad aver sofferto di più non sono quelle meridionali, ma proprio le Regioni richiedenti, il cui potenziale di crescita, anche per questo, risulterebbe a oggi pesantemente soffocato. D'altro canto, non sarebbe nemmeno degna di considerazione l'obiezione per cui l'attuale redistribuzione delle risorse pubbliche verso il Sud attivi comunque cospicue importazioni interregionali, tali cioè da garantire enormi benefici all'economia del Nord. La tesi non è condivisibile, visto che implica sostenere che, considerati gli importanti ritorni per l'economia settentrionale, non vi sarebbe alcun interesse da parte delle Regioni richiedenti a mettere in discussione gli attuali schemi di finanza pubblica. Se Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, tuttavia, si permettono di farlo è perché evidentemente il ragionamento non regge e i benefici attesi, in termini di potenziale di crescita, sono di gran lunga superiori in un contesto istituzionale rinnovato rispetto a quelli derivanti dal mantenimento dello *status quo*. Senza contare, peraltro, che il raffronto è metodologicamente errato, visto che mescola "mele" (le spese private) con "pere" (le risorse pubbliche). Anche ammettendo che i propugnatori di questa tesi abbiano impostato correttamente i propri calcoli – si pensi allo studio secondo cui la variazione marginale di un euro di PIL nel Meridione produrrebbe una crescita del PIL del centro-nord di quaranta centesimi di euro¹² – Giovanardi e Stevanato rilevano come lo scopo costituzionale di un meccanismo perequativo non possa certo essere quello di trasformare una parte di territorio dello Stato in un mercato di sbocco di un'altra sua parte. Tale ultimo ragionamento, del resto, appare uguale e contrario a quello abitualmente criticato dai detrattori della differenziazione, quando, cioè, stigmatizzano l'idea per cui debba essere la maggiore crescita del Settentrione il principale traino dell'economia del Meridione. Se l'obiettivo nazionale di politica economica e fiscale non può che essere quello di garantire una maggiore crescita del Paese nella sua interezza, ovvero sia aumentando il potenziale di crescita delle Regioni rimaste più indietro, esso è, tuttavia, difficile da conseguire perpetuando meccanismi inefficienti di redistribuzione verso queste stesse aree. Al contrario, il problema andrebbe affrontato (anche) attraverso un riequilibrio del peso fiscale sulle aree che hanno sostenuto il costo di trasferimenti finanziari rivelatisi inadeguati quanto a stimolo di crescita.

¹² V. DI GIACINTO, *Il grado di integrazione economica tra Mezzogiorno e Centro Nord: evidenze empiriche da un modello VAR multi-regionale*, in: Banca d'Italia, *L'integrazione economica tra Mezzogiorno e il Centro Nord*, 9 dicembre 2011.

3. Quali risorse per le Regioni richiedenti la differenziazione *ex art. 116, co. 3 Cost.*?

Nel secondo capitolo i due studiosi si confrontano, poi, con il cuore del problema giuridico, ossia di quante risorse finanziarie debbano poter disporre le Regioni richiedenti a fronte di nuovi trasferimenti di competenze. Si tratta, come noto, di una questione altamente dibattuta, che dipende in primo luogo dal novero delle funzioni, l'esercizio di talune delle quali è conseguenza solo eventuale del futuro esercizio del potere legislativo nelle materie di cui all'art. 116, co. 3 Cost. Giovanardi e Stevanato, in proposito, non svolgono un'analisi di calcolo direttamente sulle bozze di intesa, evidentemente perché dell'avviso che quegli accordi, di natura politica e quindi contingenti, non siano necessariamente i migliori possibili e le competenze, *rectius* le politiche pubbliche che si vogliono realizzare, possano in un futuro anche mutare o essere in altro modo dettagliate. Allo stesso tempo, non sarebbe, tuttavia, stato un esercizio inutile che il volume desse conto di quanto il Titolo V, specie nell'interpretazione offertane nel tempo dalla Corte costituzionale, abbia notevolmente ingessato il riparto di competenza, tanto da rendere l'applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza inservibili per la riallocazione delle funzioni amministrative a livelli di governo differenti rispetto a quelli individuati *a priori* dallo Stato (cfr. da ultimo ancora: sent. n. 189/2021). Del resto, se è vero che per l'individuazione delle fonti non è indifferente esaminare prima gli ambiti di competenza nei quali si intende esercitare l'autonomia, è altrettanto vero che le fonti individuate dall'art. 119 Cost. (e più nel dettaglio quelle previste dal d.lgs. n. 68/2011) sono un numero chiuso e il finanziamento non potrà perciò che avvenire come combinazione tra risorse derivanti da tributi propri e compartecipazioni al gettito.

A questo proposito, occorre osservare come, per consentire l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni di autonomia, l'art. 116, co. 3 Cost. non specifichi a quali criteri di quantificazione delle risorse da assegnare alle Regioni richiedenti sia necessario rifarsi, ma si limiti a prevedere il rispetto dell'art. 119 Cost. nel suo complesso. D'altro canto, qualche limite è certamente ricavabile dai principi della legge delega n. 42/2009, così come esplicitamente richiamati dall'art. 14 della medesima. Come messo in luce dagli autori, il rispetto di tale disposizione implica, innanzitutto, che le risorse da assegnare non consistano in trasferimenti, stante l'obbligo costituzionale di superare un sistema a finanza derivata fondata sul criterio della spesa storica. Al contrario, tale disposizione richiede che esse consistano prevalentemente in compartecipazioni al gettito di tributi

erariali (in assenza di presupposti impositivi su cui le Regioni richiedenti possano istituire nuovi tributi propri). Le compartecipazioni al gettito di tributi erariali – insieme con eventuali modifiche delle aliquote delle addizionali regionali – dovranno, quindi, essere sufficienti al finanziamento delle funzioni amministrative oggetto di trasferimento dallo Stato alle Regioni richiedenti, ossia corrispondere quantomeno alla spesa storica regionalizzata per tali funzioni, fintantoché non saranno elaborati i relativi fabbisogni *standard*. Allo stesso tempo, questa operazione dovrà garantire una qualche forma di neutralità finanziaria per le altre Regioni, senza cioè che il risultato della differenziazione possa indirettamente sfociare per esse in una riduzione di risorse a invarianza di funzioni da esercitare. A dover manovrare meno risorse dovrebbe cioè essere unicamente lo Stato, ente costitutivo della Repubblica al quale viene sottratto potere a livello legislativo (e amministrativo) proprio ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.

Il rispetto del principio di corrispondenza nell'ambito di un processo di differenziazione non esclude, comunque, almeno in un primo momento, un innalzamento generale dei livelli di spesa pubblica – e su questo le pre-intese hanno peccato forse di ottimismo, tenuto conto che quelle Regioni (speciali) che già oggi dispongono di compartecipazioni al gettito e manovrabilità fiscale hanno anche più elevati tassi di spesa pubblica – cui si potrà rimediare attraverso una programmazione costantemente orientata all'equilibrio nel medio termine.¹³ Di contro, è possibile senz'altro riconoscere, come del resto fanno anche Giovanardi e Stevanato, che la soluzione inizialmente ipotizzata dalle Regioni richiedenti, fondata su un trattenimento forfettario di risorse, si sarebbe posta in conflitto con il principio di adeguata connessione tra funzioni e risorse di cui all'art. 119 Cost. Del resto, va osservato che, a tutt'oggi, la logica che presiede alla ripartizione delle risorse del Fondo sanitario nazionale è proprio di quest'ultimo tipo e come tale difficilmente compatibile con l'anzidetta disposizione della Costituzione: a partire da una scelta politica di stanziamento di un dato *quantum* si procede, infatti, soltanto in un secondo tempo a ripartire le risorse tra le Regioni e le Province autonome sulla base dei costi e dei fabbisogni *standard*. Questi ultimi, del resto, sono, a loro volta, determinati secondo criteri sganciati da un'analisi dei fabbisogni concreti, atteso che i costi standard delle Regioni *benchmark* sono legislativamente individuati sulla base della spesa media pro-capite sostenuta in tali Regioni. Anche il d.lgs. n. 68/2011 richiederebbe,

¹³ Così, ad esempio, si è espresso: S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in: www.federalismi.it, n. 5/2020, 121 e sgg.

insomma, di essere migliorato, pena un abbandono del criterio istituzionale della spesa storica soltanto sulla carta.

Una soluzione di finanziamento imperniata sulla compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto o di altro tributo erariale, come quella proposta da Giovanardi e Stevanato, subirebbe inevitabilmente l'influenza delle eventuali variazioni del tributo medesimo (aliquota; base imponibile), come tali in grado di tradursi in variazioni del gettito complessivo. Per cercare di dare maggiore stabilità a un finanziamento fondato sulle compartecipazioni, i due autori propongono un'interpretazione estensiva, ma non certo irragionevole, del concetto costituzionale di compartecipazione, tale cioè da includere le cd. aliquote riservate, ipotesi che chi scrive ritiene praticabile tanto sotto un profilo tanto sistematico, quanto sotto quello letterale. A differenza della compartecipazione, la riserva consente, infatti, la manovrabilità dell'aliquota inerente al tributo erariale. Nel caso in cui le aliquote del tributo erariale siano modificate, la riserva è insensibile, mentre la semplice compartecipazione incide anche sull'entità delle entrate attribuite alla Regione. In tale ultimo caso, lo Stato, per rispettare il principio di corrispondenza, dovrebbe assumere l'impegno di adottare meccanismi di compensazione, che, invece, con la riserva di aliquota, non sarebbero necessari. Per riprendere il discorso interrotto sui fabbisogni, l'aliquota di compartecipazione non dovrà, quindi, riflettere un ammontare determinato di spese (come avviene attualmente per il Fondo sanitario nazionale, ai sensi del d.lgs. n. 68/2011), ma riflettere una quota di gettito prodotto sul territorio. Tale quota potrà poi risultare incapiente al finanziamento di certe spese inerenti ai livelli essenziali e, allora, limitatamente alla garanzia dei medesimi, dovrà intervenire il fondo perequativo oppure potrà essere più elevata rispetto al finanziamento dei livelli di spesa.

A quest'ultimo riguardo, molta parte del secondo capitolo del volume è dedicata all'ipotesi di un aumento nel corso del tempo del gettito del tributo compartecipato, dal momento che l'aliquota, una volta fissata nella legge parlamentare rinforzata di approvazione dell'intesa, resta intatta per gli anni a venire – si potrebbe dire almeno per un triennio, equivalente all'orizzonte di programmazione finanziaria ordinaria – non potendosi ritenere praticabile una sua revisione annuale, come pure qualche autore ha sostenuto sulla base del modello (disfunzionale) in uso attualmente per il finanziamento della sanità. L'ipotesi che il gettito aumenti risulta realistica sia con il passaggio dal criterio della spesa storica regionalizzata ai fabbisogni standard, sia nel caso in cui trovi applicazione la clausola di salvaguardia previste dalle pre-intese che, nelle more del calcolo dei

fabbisogni standard, prevedeva l'attribuzione della spesa media dello Stato per le funzioni trasferite. Di quest'ultima clausola, invero molto discussa, si dirà nel prosieguo.

Occorre concentrarsi dapprima sull'ipotesi dell'extra-gettito. Secondo parte della dottrina, in tal caso, infatti, il gettito aggiuntivo andrebbe "restituito" allo Stato, trattandosi di risorse altrimenti "sottratte" alla comunità nazionale. Ad avviso di chi scrive, si tratta di una visione distorta del concetto di compartecipazione – e più in generale del cd. federalismo fiscale – fatta propria da alcuni autori anche per stigmatizzare la situazione di finanza pubblica di preteso vantaggio riguardante alcune Regioni a Statuto speciale,¹⁴ ma che non tiene conto del fatto che la compartecipazione dovrebbe, innanzitutto, essere uno strumento costituzionale per garantire in qualche forma – e del resto soltanto parzialmente – il principio della territorialità del tributo, ossia per stabilire un nesso tra prelievo tributario e territorio che lo ha generato, il che avrebbe come conseguenza naturale un riequilibrio dei residui fiscali molto ampi. Le eventuali finalità perequative o quelle legate all'esigenza di mantenere l'equilibrio dei bilanci pubblici dovrebbero passare, invece, in una sede diversa e successiva, ossia per lo strumento messo a disposizione dall'art. 119, co. 3 e, eventualmente, per quello ulteriore e speciale di cui al co. 5 Cost. Senza contare che il presupposto di un eventuale aumento del gettito di un tributo erariale in una Regione è che vi sia anche un maggior gettito di quel tributo innanzitutto per lo Stato,¹⁵ che, come tale, potrà, quindi, essere destinato alle anzidette finalità perequative (verticali) per i territori con minore capacità fiscale per abitante di cui al comma 3 dell'art. 119 Cost., non potendo, del resto, immaginarsi che la perequazione in un ordinamento composto sia soltanto orizzontale e impegni sì gli enti territoriali più ricchi, ma mai lo Stato, se non per il tramite dei propri interventi eventuali e aggiuntivi di cui al co. 5 dell'art. 119 Cost.

D'altro canto, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse di cui al co. 4 dell'art. 119 Cost. opera in maniera, per così dire, "meccanica" solo ove applicato ai trasferimenti tipici della finanza derivata, ma non genera alcun vincolo di destinazione delle diverse tipologie di entrata (cfr. sent. n. 192/2012), dovendo semmai essere considerato un parametro idoneo a tenere insieme e bilanciare tutte le fonti di entrata previste dall'art. 119 Cost. prima di poterne essere invocata una

¹⁴ M. BENVENUTI, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in: Rivista del Gruppo di Pisa n. 1/2021.

¹⁵ Nello stesso senso si veda anche: S.M. RONCO, *Considerazioni in merito all'autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*, in: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 825.

violazione. Pertanto, come evidenziato anche da Giovanardi e Stevanato, se non si confonde (o si trasforma) la compartecipazione in un trasferimento, l'extra-gettito non dovrebbe certo essere redistribuito allo Stato, pena l'applicazione di un criterio contrario a parametri di virtuosità (ossia irrazionale e quindi incostituzionale, in quanto inidoneo a consentire una gestione efficiente delle risorse derivanti dalle competenze differenziate), ma, stante il divieto di vincolo di destinazione, potrà semmai essere utilizzato dalla Regione, nell'ambito della sua autonomia finanziaria, per ridurre l'indebitamento o per il finanziamento di altre attività libere nel fine. D'altronde, l'art. 119, co. 4 Cost. stabilisce un principio di "sufficienza", ossia un livello minimo di finanziamento, ma non anche un tetto o vincolo all'autonomia finanziaria, nel caso in cui le risorse, specie se si considerano singolarmente quelle derivanti da tributi propri o compartecipazioni, eccedano *medio tempore* quelle necessarie per la copertura dei costi delle funzioni attribuite. I meccanismi di redistribuzione non possono essere, quindi, confusi e sovrapposti con quelli di garanzia della territorialità del tributo, ma, per ragioni di trasparenza oltretutto di certezza del diritto, devono essere tenuti da essi distinti.

Quanto all'accusa secondo cui, nelle more dell'individuazione dei costi e dei fabbisogni standard relativi alle funzioni amministrative oggetto di trasferimento, il criterio della spesa storica media *pro capite* dello Stato sostenuta per le funzioni trasferite stabilito dalle pre-intese avrebbe avvantaggiato le Regioni richiedenti, dato che avrebbe consentito loro di avere risorse superiori a quelle derivanti da un'assegnazione calcolata sulla base della spesa storica regionalizzata, essa non sembra, in realtà, avere molto costruito.¹⁶ La clausola aveva, infatti, un chiaro scopo sollecitatorio nei confronti dello Stato, in quanto competente a misurare e definire i costi e i fabbisogni standard delle funzioni trasferite. Il termine fissato nelle pre-intese deve quindi recare qualche conseguenza negativa per lo Stato, in assenza della quale rischierebbe di non essere soddisfatto l'onere di definire in tempi rapidi i predetti costi e fabbisogni standard. Senza contare che, una volta determinati tali costi e fabbisogni, le risorse destinate alle Regioni richiedenti potrebbero comunque essere ben superiori a quelle derivanti dall'applicazione del criterio della spesa storica regionalizzata, sicché le obiezioni dei critici, come giustamente mettono in rilievo anche i due autori, finiscono per costituire più che altro un inno allo *status quo*, come tale difficilmente

¹⁶ Così, ancora di recente, alquanto apoditticamente vedasi: E. MARZANO - F. PASERO, *Federalismo e regionalismo differenziato in sanità ed effetti sul funzionamento del sistema sanitario. Il ruolo della Corte dei conti in una prospettiva di orientamento di comportamenti virtuosi*, in: Rivista della Corte dei Conti, n. 2/2020, 117.

compatibile con l'art. 119 Cost. che, come si è già detto, predica la realizzazione di un sistema alternativo a quello fondato sulla spesa storica.

Vero è, come sottolineato da dottrina più attenta,¹⁷ che il criterio della spesa media nazionale *pro capite* non è esplicitamente previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale quale criterio di attribuzione delle risorse; esso, infatti, come si è già detto in precedenza, appiattisce tutte le differenze che giustificano una distribuzione diversificata della spesa sul territorio e la sua applicazione potrebbe, pertanto, causare un maggiore flusso di risorse alle Regioni richiedenti con effetti indiretti anche sulle altre Regioni o, più in generale, sul livello complessivo della pressione fiscale ovvero su quello della spesa pubblica. Tale ultima conseguenza, tuttavia, rappresenta un rischio ineliminabile, in quanto insito anche nell'operazione principale di calcolo dei costi e dei fabbisogni *standard*. E allora il problema non sta tanto nel criterio utilizzato, necessariamente imperfetto anche a fronte di una metodologia più robusta e precisa, ma nel paventato rischio che le Regioni richiedenti possano ottenere maggiori risorse di quelle che percepiscono ora, quando semmai, vista la storia del decentramento delle funzioni, specie di quello degli anni Settanta,¹⁸ la preoccupazione maggiore dovrebbe semmai essere quella di evitare di sottostimare le risorse da attribuire alle Regioni destinatarie. Il rischio di un "eccesso di risorse" non può, insomma, essere del tutto scongiurato in quanto insito nell'operazione stessa di calcolo di costi e fabbisogni *standard*. Come si è già anticipato, del resto, l'art. 116, co. 3 Cost., nel predicare il rispetto dell'art. 119 Cost., non impone che il processo di attuazione del regionalismo differenziato sia un "gioco a somma zero". Quando, infatti, parte della dottrina si riferisce all'obbligo delle Regioni di concorrere ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE (artt. 81 e 119 Cost.) dovrebbe anche avere la cura di ricordare che tale obbligo non impone semplicisticamente il pareggio di bilancio, ma semmai quello di convergere verso l'obiettivo di

¹⁷ Cfr. S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico in Italia: profili economici e di finanza pubblica*, in: Il Piemonte delle Autonomie, n. 1/2019. Del resto, i principi di cui alla legge n. 42/2009 non sono necessariamente gli unici; è lo stesso art. 14 a farne implicitamente salvi degli altri, purché siano compatibili con l'impianto dell'art. 119 Cost.

¹⁸ Ricorda M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in: www.federalismi.it n. 22/2019, che «nel 1972 gli undici decreti legislativi di trasferimento delle funzioni amministrative (fonti primarie ma di competenza del Governo) avevano sottostimato le riduzioni e soppressioni dei capitoli del bilancio statale; nel 1977 il decreto 616 aveva rinviato a decreti ministeriali la determinazione e quantificazione delle riduzioni o soppressioni dei capitoli del bilancio dello Stato, decreti mai emanati e sostituiti da una legge di variazione del bilancio statale che quantificò le risorse da passare alle Regioni in una somma molto inferiore a quanto loro spettante».

medio termine nel corso di più anni finanziari. Per questo, una clausola come quella contenuta nella bozza di intese che predicava l'invarianza degli oneri per la finanza pubblica, oltre a non essere realistica, non era nemmeno costituzionalmente necessitata, giacché l'art. 119 Cost. richiede l'osservanza di un equilibrio dinamico o tendenziale della finanza pubblica allargata.¹⁹

Tornando alla clausola sollecitatoria, occorre aggiungere, come del resto hanno fatto gli autori del volume, che se si fosse scelto il diverso criterio della spesa storica regionalizzata, esso avrebbe avuto un effetto di riequilibrio sfavorevole per le Regioni richiedenti tale per cui avrebbe contribuito ad approfondire (ulteriormente!) i residui fiscali di cui si è detto fin qui.²⁰ Peraltro, come messo in luce da alcuni autori non certo favorevoli alla differenziazione, anche il criterio della spesa regionalizzata non è scevro da criticità e andrebbe maneggiato con cura.²¹ Nel tenere indenni le Regioni non proponenti, lo Stato, una volta allocate le risorse sulla base del criterio della spesa media nazionale *pro capite*, dovrebbe semmai farsi carico di ridurre, innanzitutto, la propria spesa di pari livello. A che altro serve, del resto, l'art. 116, co. 3 Cost. se non a ridurre il peso dello Stato nell'intermediazione di risorse pubbliche a vantaggio delle Regioni? Eppure, come notano i due autori del volume nelle loro conclusioni, è proprio il timore degli apparati statali di perdere prerogative ad aver destinato all'insuccesso il percorso di differenziazione, oggi come già nel 2008. Secondo altri autori,²² lo Stato non potrebbe, invece, essere costretto a sopportare i maggiori oneri ovvero il peso di minori entrate; si tratta di un'affermazione alquanto contraddittoria, corollario dell'anzidetto equivoco sull'art. 116, co. 3 Cost. come "gioco a somma zero". Se, infatti, tale disposizione è mirata a garantire maggiore autonomia ad alcune Regioni, ciò significa che lo Stato dovrà farsi carico degli eventuali maggiori oneri che dovessero interessare la finanza pubblica allargata, ma pur sempre in un'ottica dinamica e tendenziale e non statica e aritmetica. Del resto, pensare che esista un criterio tecnicamente inappuntabile per l'allocazione delle risorse derivanti dal decentramento di funzioni significa probabilmente consegnarsi al mantenimento dello *status quo*. Al rigore tecnico-scientifico del criterio dovrebbe semmai preferirsi un criterio semplice e

¹⁹ Sul punto si vedano le considerazioni dell'ex giudice costituzionale: A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in: Rivista AIC n. 4/2017.

²⁰ Sorprendentemente G. VIESTI, *La bufala pro-regionalismo: la spesa media al Nord è mediamente più bassa. E i livelli di servizio migliori*, in: www.roars.it 4 maggio 2019, ritiene anche questo criterio favorevole alle Regioni richiedenti.

²¹ P. BALDUZZI, *Dove si infrange il regionalismo differenziato*, in: www.lavoce.info, 19 aprile 2019.

²² F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in: *Rassegna tributaria* n. 2/2019, 246.

intelligibile, oltretutto non manifestamente iniquo, capace di raccogliere il consenso politico delle parti interessate.

Da ultimo, Giovanardi e Stevanato osservano come il tentativo volto a subordinare la corresponsione di risorse alla previa determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) nelle materie nelle quali sono previsti trasferimenti di competenze sia poco più che un «espediente politico dilatorio». Al netto del fatto che la determinazione dei livelli essenziali non dovrebbe diventare un presupposto indefettibile di un procedimento di attribuzione di risorse solo quando si tratta di garantire ulteriori forme e condizioni di autonomia ad alcune Regioni, ma dovrebbe, semmai, esserlo o, meglio, sarebbe dovuto esserlo anche quando lo Stato allocava risorse finanziarie, strumentali e umane nell'ambito delle manovre di bilancio degli ultimi due decenni, non è ben chiaro perché una loro fissazione non possa essere unicamente condizione del passaggio ai fabbisogni standard, ma debba essere, invece, elemento *ex se* pregiudiziale alla approvazione delle intese con legge rinforzata *ex art. 116 co. 3 Cost.* Nessuna giustificazione costituzionalmente fondata è stata, del resto, offerta rispetto alla plausibilità di un simile vincolo che interessa solo e soltanto lo Stato, essendo quest'ultimo, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. m) Cost. a dover fissare i LEP e preoccuparsi poi successivamente di verificarne l'osservanza, ai sensi dell'art. 120 Cost. Né, del resto, si potrebbe argomentare che l'art. 116, co. 3 Cost. possa essere "attivato" solo previo esaurimento della potestà legislativa ai sensi dell'anzidetto art. 117, co. 2 lett. m) Cost. Se così fosse, infatti, lo Stato potrebbe, con la propria inerzia, rendere del tutto ineffettiva una disposizione costituzionale, eventualità da scongiurare, visto che le norme della Costituzione non possono ritenersi nella disponibilità degli organi costituzionali. In ogni caso, come definitivamente chiarito dagli autori del volume, è la stessa operazione di calcolo di costi e fabbisogni *standard* a rendere necessaria e irrinunciabile la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo Stato non può, quindi, da un lato, differire il calcolo dei primi e, dall'altro, sostenere la necessità di individuare i secondi, poiché si tratta di due facce della stessa medaglia. Al di fuori delle competenze differenziate, lo Stato già oggi dovrebbe farsi carico di fissare, revisionare e vigilare sulla corretta attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni. Sicché, risulta poco comprensibile la critica della dottrina, anche di quella più recente, secondo cui non vi sarebbero «*dati certi per stime sui fabbisogni di spesa, se non per i LEA che non hanno certo mostrato, come la pandemia ha fatto*

emergere, una tutela uniforme del basilare diritto alla salute»²³. La critica, infatti, oltreché controintuitiva, mescola aspetti che non possono essere confusi; da un lato, vi sarebbe la difficoltà di stimare i fabbisogni di spesa per i livelli non essenziali, come se, invece, per i livelli essenziali di assistenza (LEA), complice anche norme come quelle di cui al d.lgs. n. 68/2011, la procedura fosse stata semplice e idonea a ricavare fabbisogni non sbilanciati – ancora una volta – sul criterio della spesa storica; dall’altro, invece, bisognerebbe tener conto che, anche dove individuati, i LEP non sarebbero stati efficacemente garantiti durante la pandemia; affermazione che sovrappone elementi di fatto e di diritto, poiché la semplice circostanza che i livelli essenziali non siano stati uniformemente garantiti in un certo momento storico non ci dice nulla né sul loro grado di garanzia in futuro, né tantomeno sui criteri di calcolo dei fabbisogni per poterli finanziare.

Piuttosto, l’art. 116, co. 3 Cost. offre un’invidiabile occasione per rimettere al centro della discussione LEP e fabbisogni non solo per le Regioni interessate, ma per tutte le Regioni, mentre le pre-intese modificate e confluite nelle bozze di intesa del Governo Conte I individuavano nella clausola sollecitatoria tanto contestata il mezzo atto a evitare che lo Stato si trincerasse nuovamente dietro alle complessità tecniche, che pure indubbiamente esistono, per rifiutarsi di dare piena attuazione ai principi della legge-delega n. 42/2009. In proposito, vero è che le bozze di intesa avrebbero potuto differenziare tra le diverse classificazioni di spesa così come individuate dall’art. 8, co. 1, lett. a), n. 1 e 2 l. n. 42/2009, ossia tra le funzioni collegate ai LEP e le funzioni altre rispetto ai LEP,²⁴ ma il tema del mix di fonti di finanziamento delle diverse tipologie di spesa dovrebbe comunque essere oggetto di dettaglio da parte della Commissione paritetica individuata dalla legge rinforzata una volta calcolati i fabbisogni *standard* e, quindi, una volta verificata l’entità delle spese. In ogni caso, le funzioni non-LEP sono collegate a un finanziamento tramite addizionale regionale IRPEF dalla legge n. 42/2009. Se la legge che approva l’intesa non deroga a quanto stabilito dalla medesima legge delega, dovrebbe andar da sé che l’anzidetta addizionale sarà la fonte di finanziamento prescelta. Lo stesso vale per il finanziamento delle funzioni inerenti ai LEP, di cui sarà da garantire copertura integrale tramite tributi propri e/o compartecipazioni al gettito e, nella misura in cui ciò non fosse possibile (ipotesi che parrebbe alquanto remota nel caso delle Regioni richiedenti), dal fondo perequativo.

²³ L. LETIZIA, *Prospettive di asimmetria tra mancati compimenti del federalismo fiscale, nodi finanziari, divari regionali e crisi pandemica*

²⁴ S. PIPERNO, *Prospettive del regionalismo asimmetrico*, cit.; L. BARTOLUCCI, cit., 568-569.

La critica secondo cui le bozze di intesa non avrebbero tenuto conto della distinzione tra classificazioni di spesa, fatta propria anche dalla Corte dei conti nella sua relazione sul regionalismo differenziato,²⁵ è, quindi, piuttosto singolare perché è in realtà diretta a stigmatizzare la mancata attuazione del d.lgs. n. 68/2011, problema che non può, però, diventare d'ostacolo alla realizzazione di ulteriori condizioni e modalità di autonomia, pena, come si è già osservato, il congelamento dell'effettività di una disposizione costituzionale. Peraltro, si osservi come le materie nelle quali dovrebbero essere individuati i livelli essenziali sulla base della legge delega n. 42/2009 e del d.lgs. n. 68/2011, ossia la sanità, l'assistenza, l'istruzione e il trasporto pubblico locale, coincidono solo parzialmente con le materie oggetto di differenziazione in base all'art. 116, co. 3 Cost. Se per sanità ed assistenza sociale i LEA e i LIVEAS (per quanto perfettibili) esistono già, l'individuazione dei LEP risulta, allora, da limitarsi al settore dell'istruzione (al di là dei principi comunque già stabiliti dagli artt. 15-22 del d.lgs. n. 226/2005) e a quello del TPL. Se è vero che dal punto di vista sistematico sarebbe senz'altro opportuno consentire finalmente la messa a regime del d.lgs. n. 68/2011, d'altro canto, non esistono vincoli che subordinino la conclusione del procedimento di differenziazione alla previa attuazione della legge-delega n. 42/2009, della quale non è la piena attuazione a costituire una condizione per la differenziazione, ma sono semmai i suoi principi a fungere da parametro di legittimità delle intese e della legge che le approva.

4. Il “rallentamento” dell’iter di differenziazione: dalla legge cornice alla denuncia dell’incostituzionalità dell’art. 116, co. 3 Cost.

L'ultimo capitolo è dedicato a ripercorrere l'iter procedimentale che ha contrassegnato le trattative tra lo Stato e le tre Regioni richiedenti tra il 2017 e il 2019. L'esposizione su tali profili istituzionali ha carattere prevalentemente cronachistico, ma consente di mettere efficacemente in luce gli ostacoli frapposti dalla classe politica parlamentare alla positiva conclusione del procedimento, oltreché di riflettere su come gli argomenti dei contrari siano rimasti spesso (strumentalmente?) fermi al contenuto delle richieste iniziali e non al testo delle pre-intese. Mentre

²⁵ CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata e definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, co. 3 Cost.*, 17 luglio 2019 e così ancora di recente CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione sull'attuazione dell'autonomia differenziata*, 4 giugno 2021.

le proposte iniziali erano – per espressa ammissione degli autori, oltreché per esplicito chiarimento offerto dalla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale – suscettibili di condurre a risultati squilibrati o comunque costituzionalmente non giustificati, le seconde, specie nella loro versione ulteriormente emendata, avevano notevoli pregi.

Sotto il profilo finanziario, infatti, stabilivano l'istituzione dell'anzidetta Commissione paritetica finalizzata alla determinazione delle modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali necessarie all'esercizio delle competenze differenziate; in secondo luogo, prevedevano le compartecipazioni al gettito ovvero le aliquote riservate come fonte di finanziamento di tali competenze; da ultimo, stabilivano che entro cinque anni andassero individuati i fabbisogni standard e che, in fase di prima applicazione, le competenze sarebbero state finanziate sulla base di quanto effettivamente speso dallo Stato nella Regione. Soltanto in un secondo momento, Lombardia e Veneto ottenevano di inserire nel testo delle pre-intese il riferimento alla clausola sollecitatoria, destinata a operare decorsi i tre anni dalla nuova allocazione di competenze, ove non fossero stati elaborati i fabbisogni standard. Come ricordano Giovanardi e Stevanato, sul testo delle pre-intese, così come modificate dall'inserimento di tale ultima clausola confluita nelle bozze di intesa, si esprimeva positivamente anche la struttura tecnica del Ministero dell'Economia e delle Finanze (febbraio 2019), con l'occasione smentendo molti dei timori sulle mire *de facto* secessionistiche di alcune Regioni. Eppure tale clausola tornava oggetto di discussione qualche mese più tardi (giugno 2019) in un documento del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei Ministri. Al netto di una critica – come si è visto, poco fondata – all'operare di tale clausola, gli assetti finanziari del regionalismo rafforzato venivano sostanzialmente validati anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Ciononostante, già nell'ultima fase del Governo Conte I, possono essere individuate le prime avvisaglie del futuro "affossamento" politico delle intese, dapprima con il depennamento della clausola sollecitatoria anzidetta e poi con l'aggiunta inusitata della disposizione secondo cui lo Stato avrebbe potuto unilateralmente pretendere un contributo straordinario al risanamento della finanza pubblica alle Regioni ad autonomia differenziata nel caso di esigenze eccezionali, previsione superflua e ridondante alla luce delle norme vigenti di cui alla legge rinforzata n. 243/2012 e della relativa giurisprudenza costituzionale, ma comunque indicativa di uno spirito scarsamente improntato alla leale collaborazione nell'attuazione delle intese. Con il passaggio al Governo Conte II, dai tentativi di annacquamento si è passati direttamente all'esperimento di

tecniche dilatorie, poi culminate nella proposta del Ministro degli Affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, di anteporre l'approvazione delle intese a un nuovo *iter* procedimentale da disciplinarsi con legge cornice di provenienza statale (settembre 2019).

Come noto, il d.d.l. corrispondente non è mai diventato legge dello Stato, ma è rimasto lettera morta e con esso, quindi, l'intero percorso di differenziazione. Più di recente, nel 2020 e di nuovo nel 2021, il Governo Conte II, prima, e il Governo Draghi, poi, in sede di presentazione della NaDEF, hanno inserito nell'elenco dei collegati alla legge di bilancio da approvare entro la fine dell'anno anche la legge cornice per l'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost. Al netto della considerazione per cui non risulta di agevole comprensione quale sia la base giuridica che consentirebbe allo Stato di legiferare in materia, la levata di scudi è stata tanto brusca, quanto contraddittoria, dal momento che è venuta proprio da parte di chi, appena due anni fa, riteneva che il percorso di differenziazione potesse procedere soltanto a condizione che una legge parlamentare ne stabilisse *ex ante* le condizioni materiali.²⁶

Una volta rifiutato anche un simile approccio molto prudente, l'“ultimo rifugio” dei contrari alla differenziazione è diventata la denuncia dell'incostituzionalità dell'art. 116, co. 3 Cost., così come introdotto dalla legge cost. n. 3/2001. Si tratta di una teoria che, pur autorevolmente argomentata proprio in sede di tale revisione costituzionale,²⁷ risulta priva di pregio. Più che di rottura della rigidità costituzionale, la disposizione in parola produce, infatti, una deroga all'applicazione di alcune disposizioni costituzionali – peraltro già oggi vigente per le Regioni a Statuto speciale, stante l'applicabilità ad esse del Titolo V esclusivamente *in bonam partem*. Del resto, si potrebbe ancora dire che, a maggior ragione per le norme introdotte con revisione costituzionale, valga quel principio della sent. n. 356/1996 della Corte costituzionale, secondo il quale «*le leggi non si dichiarano costituzionalmente illegittime perché è possibile darne interpretazioni incostituzionali, ma perché è impossibile darne interpretazioni costituzionali*». Pertanto, anche della disposizione in parola occorrerebbe, innanzitutto, offrire una lettura costituzionalmente orientata, ossequiosa tanto del principio di autonomia, quanto di quello di unità. Così, del resto, si è atteggiata altra parte della

²⁶ I. CAVICCHI, *Brutta sorpresa nel NaDef: spunta l'autarchia regionale*, in: Il Manifesto, 2 ottobre 2021.

²⁷ L. ELIA, *Prefazione*, in: T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie*, Torino, 2003, 18. Vedi, invece, *contra*: A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, co. 3 Cost.*, in: *Federalismo fiscale* n. 1/2007, 146-148; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in: P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle Fonti 2002*, Torino, 2003, 138-139, secondo il quale non vi sarebbe alcuna violazione della rigidità costituzionale *ex art.* 138 Cost., ma solo l'autorizzazione da parte della Costituzione stessa a una deroga di alcune disposizioni costituzionali.

dottrina, pur critica rispetto a un ipotetico svuotamento del Titolo V derivante da un'attuazione generalizzata (per tutte le ventitré materie) dell'art. 116, co. 3 Cost.²⁸ A tal riguardo, al di là del fatto che le materie individuate dall'art. 116, co. 3 Cost. riguardano *ex se* soltanto una minima parte di quelle individuate all'art. 117, co. 2 Cost., sicché di svuotamento integrale del Titolo V non si potrebbe comunque parlare, ma dovrebbe semmai parlarsi solo di svuotamento della potestà concorrente; ebbene, al di là di questo aspetto meramente formale, sul punto, varrebbe, tuttavia, la pena osservare che, anche nell'ipotesi di scuola in cui ciascuna Regione negoziasse con successo con il Governo ulteriori forme e condizioni di autonomia, difficilmente ciò potrebbe avvenire per la totalità delle materie e, del resto, ciò non potrebbe nemmeno avvenire per ogni materia nella sua interezza. Da un lato, infatti, le iniziative delle Regioni richiedenti devono essere adeguatamente giustificate sulla base di specifici progetti di sviluppo delle politiche pubbliche regionali, le quali forse solo astrattamente possono interessare tutte le materie dell'elenco e, all'interno di ciascuna, ogni aspetto di essa. Dall'altro, anche se ciò fosse realmente possibile, come osservato da altra dottrina,²⁹ una materia attribuita alla competenza esclusiva dello Stato, ma lo stesso si può dire per quelle di potestà concorrente di cui all'art. 117, co. 3 Cost., non potrebbe mai essere completamente assorbita e svuotata dall'attribuzione di una potestà legislativa (concorrente o residuale) alle Regioni richiedenti, dovendo esse uniformarsi a una serie più o meno ampia di principi inderogabili o perché derivanti dalla riqualificazione di una certa materia di competenza esclusiva come di competenza concorrente o perché derivanti da titoli competenziali ancora posti in capo allo Stato in via esclusiva e dotati di trasversalità (su tutti si pensi alla tutela della concorrenza, ma anche alla stessa determinazione dei livelli essenziali), se concernenti materie attribuite alla potestà residuale delle Regioni.³⁰ Ancora più correttamente, sembra logico pensare che ulteriori forme e condizioni di

²⁸ Cfr. A. POGGI, *L'attuazione dell'art. 116, co. 3 Cost e le prospettive dell'autonomia speciale* - Atti del Convegno di Messina del 16-17 dicembre 2019 - Specialità e differenziazione. *Le nuove frontiere del regionalismo italiano*, in: Nuove Autonomie, 2021, ove l'autrice individua alcuni criteri per distinguere il regionalismo differenziato da quello speciale. Analogamente già: F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 6 ss.; S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale: virtù (del modello) e vizi (della sua attuazione)*, in: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 328.

²⁹ G. DI COSIMO, *Sui contenuti del regionalismo differenziato* e R. BIN, *Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, entrambi in: *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 1/2008.

³⁰ Cfr. anche D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza*, in: C. BERTOLINO, A. MORELLI, G. SOBRINO (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, Torino, 2019, 518 e sgg. sul ruolo dei principi generali dell'ordinamento e delle norme di riforma economico-sociale.

autonomia siano da richiedere all'interno di ciascun ambito materiale, di talché le Regioni destinatarie potrebbero ritagliarsi delle "porzioni" di potestà legislativa da definire con il metodo pattizio nel rispetto di (perduranti) principi fondamentali di derivazione statale. Da ultimo, un'osservazione tratta dalla giurisprudenza della Corte: il Collegio, nella propria sentenza n. 118/2015, avrebbe senz'altro potuto sollevare q.l.c. di tale disposizione costituzionale di fronte a sé stessa, mentre, al contrario, nel ragionare sulla compatibilità della legge regionale veneta (anche) con l'art. 116, co. 3 Cost. (cfr. Punto 8.3 del *Considerato in Diritto*) ha implicitamente mostrato di ritenere non incostituzionale il parametro introdotto nel 2001, sulla base del quale era stata chiamata a giudicare.

5. Conclusioni: realizzare il regionalismo differenziato per attuare il Titolo V

Che fare, dunque? Nelle osservazioni conclusive del volume, Giovanardi e Stevanato offrono qualche via di uscita rispetto alla prospettiva di una "centralizzazione statalista"³¹ in un contesto ormai ampiamente dominato dalla disapplicazione degli obiettivi della riforma del Titolo V.³² Da un lato, si propone di abbandonare la proposta del Governo Conte II relativa a una cd. legge cornice sul regionalismo differenziato e riprendere il percorso interrotto con le pre-intese firmate dal Governo Gentiloni e le successive bozze di intesa del Governo Conte I. Del resto, se è vero che la legge cornice non è affatto costituzionalmente necessaria, come pure sostiene dottrina minoritaria³³, è altrettanto vero che, come osservato di recente anche dal Ministro per gli Affari regionali, Maria Stella Gelmini,³⁴ potrebbe porre su basi assai più solide – non solo procedurali, ma di merito – la misura dell'emendabilità delle intese in sede parlamentare, questione a lungo dibattuta e rispetto alla quale il rischio alquanto concreto è che, in assenza di interpretazioni univoche o sufficientemente radicate, le intese sottoscritte dal Governo siano infine stravolte dal Parlamento,

³¹ L'espressione è di: A. GIOVANARDI, *La grande illusione? L'autonomia differenziata nel tunnel della centralizzazione statalista*, in: Rivista di diritto tributario, n. 4/2020.

³² Così, di recente: G. DE MURO, *A vent'anni dal Titolo V la disapplicazione degli obiettivi del federalismo*, in: Le Istituzioni del Federalismo, n. 1/2021, 127 e sgg.

³³ C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in: Rassegna di diritto pubblico europeo n. 2/2018.

³⁴ Commissione parlamentare per le questioni regionali - Audizione della Ministra per gli Affari regionali, Maria Stella GELMINI, in www.camera.it, 13 luglio 2021.

con tutto quello che ne consegue in termini di eventuali conflitti di attribuzione dinanzi alla Corte costituzionale. Preferibile sarebbe, pertanto, seguire la strada che riconosce natura pattizia alle intese, ma sottoponendo preliminarmente alle commissioni parlamentari competenti gli schemi di intesa al fine della predisposizione di pareri. Per questo, forse, l'ipotesi di una legge cornice – rispetto alla quale lo Stato avrebbe competenza *kraft Natur der Sache*, analogamente a quanto avvenuto nel caso dell'istituzione delle Città metropolitane (cfr. sent. n. 50/2015) – non è destituita di fondamento e potrebbe giovare a una maggiore certezza del diritto, nell'interesse, anzitutto, delle Regioni richiedenti, ma anche dell'adeguato coinvolgimento delle istituzioni parlamentari.

Non puntualmente affrontata nel volume è, invece, la questione se tutte le Regioni ordinarie possano ottenere ulteriori forme e condizioni di autonomia o soltanto quelle che lo “meritano” in ragione di alcuni parametri di solidità finanziaria.³⁵ Si tratta di una domanda, in realtà, cui è già stata data implicitamente una risposta nel primo capitolo del libro e che, in ogni caso, non è in grado di minare la credibilità delle richieste di Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. In generale, comunque, si può forse dire che la questione può porsi per quelle Regioni in piano di rientro o nelle quali la politica di contenimento del disavanzo non sia seriamente perseguita, sulla base di quanto emerge dai referti dei giudici contabili. Del resto, però, non si può escludere che anche per queste Regioni la differenziazione, tramite la riunificazione di competenze solo parzialmente attribuite e ad oggi frammentate, possa costituire uno strumento per garantire maggiore efficienza alla propria azione amministrativa e, di conseguenza, possa produrre economie di bilancio nel medio termine. In fin dei conti, il rispetto dell'art. 81 Cost. non è preclusivo dell'azionabilità dell'art. 116, co. 3 Cost., ma condiziona semmai la sua realizzazione.

Sotto altra prospettiva, sull'*iter* per la realizzazione del regionalismo differenziato incombe anche la più complessa valutazione del rendimento della riforma Titolo V, a ormai vent'anni dalla sua entrata in vigore. A questo proposito, gli stessi autori sembrano convinti che l'art. 119 Cost. richieda qualche aggiustamento interpretativo, specie sotto il profilo del compiuto riconoscimento dell'autonomia tributaria delle Regioni, svuotata dalla giurisprudenza costituzionale degli anni successivi al 2001. D'altro canto, vista la difficoltà di addivenire a nuove riforme costituzionali o a

³⁵ G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in: *Diritto & Conti - Bilancio, Comunità, Persona*, n. 2/2019; L. BARTOLUCCI, *cit.*, 609; C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in: *Atti del seminario – Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, a cura di Gruppi parlamentari del Partito Democratico, 19.

revirement di sorta da parte della Corte costituzionale,³⁶ sarebbe forse auspicabile limitarsi a rivendicare una piena attuazione dell'art. 119 Cost., ossia una sorta di “disgelo costituzionale”³⁷ che per qualcuno può forse rappresentare una soluzione *de minimis*, ma che, in realtà, appare a dir poco “rivoluzionaria” per un ordinamento costituzionale che, fin dalle sue origini, ha conosciuto periodi di inattuazione fin troppo lunghi.

A questo proposito, occorrerebbe, innanzitutto, consentire l'applicazione – oltretutto la parziale revisione sotto il profilo dei criteri di calcolo del fabbisogno sanitario – del d.lgs. n. 68/2011, visto che l'art. 16 d.l. n. 157/2020 (rubricato “rinvio del federalismo fiscale”) ne ha nuovamente differito l'efficacia dal 2021 al 2023. Tra gli altri, gli artt. 2, 4, 7 e 15 del d.lgs. n. 68/2011 richiedono, infatti, la rideterminazione dell'addizionale regionale all'IRPEF (e la corrispondente riduzione delle aliquote di competenza statale) e dell'aliquota di compartecipazione regionale al gettito IVA, oltretutto la soppressione dei trasferimenti statali alle Regioni ordinarie e la determinazione dei fondi perequativi. A tal riguardo, desta qualche perplessità che entrambi i fondi perequativi previsti siano alimentati da compartecipazioni al gettito IVA e dall'addizione regionale all'IRPEF, quando in realtà l'art. 119 Cost. non sovrappone le fonti di entrata con le fonti per alimentare la perequazione.³⁸ Più in generale, l'impressione che si ricava dai documenti ufficiali del Governo è che il differimento sancito dal sopracitato decreto-legge e la proroga dei lavori del tavolo tecnico presso il MEF per sciogliere i nodi metodologici non saranno gli ultimi atti con cui si posticipa una vicenda ormai più che decennale. In un'audizione del Vice-Ministro dell'Economia, Laura Castelli, dinanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, svoltasi il 9 giugno 2021, si legge, infatti, che l'attuazione del d.l. n. 68/2011 è prevista, in realtà, soltanto entro il 2026, ossia per la fine della prossima legislatura, nel contesto della realizzazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Non resta, a questo punto, che riporre la massima fiducia nella capacità del regionalismo differenziato di catalizzare una piena attuazione del Titolo V.

³⁶ Si consideri comunque che, con sent. n. 122/2019, la Corte costituzionale, nel qualificare la tassa automobilistica come *tertium genus* tra tributi propri e tributi propri derivati, ha ricavato sin d'ora un qualche spazio per un'autonoma disciplina regionale. Cfr. sul punto S. RONCO, *cit.*, 810.

³⁷ A. PIZZORUSSO, *Il disgelo costituzionale*, in: AA.VV., *Storia dell'Italia repubblicana*, Vol. II/2, Torino, 1995, 115-150.

³⁸ Così in passato anche: E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Milano, 2010, 230.