

Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e coordinamento della finanza pubblica nel regionalismo differenziato.

di

Alessia Fonzi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il regionalismo differenziato. – 3. L'autonomia finanziaria delle regioni fra coordinamento della finanza pubblica ed equilibrio di bilancio. – 4. L'autonomia finanziaria nel regionalismo differenziato.

1. Introduzione.

La caratterizzazione del regionalismo italiano in termini cooperativi ha inciso certamente sulla configurazione dei poteri legislativi ed amministrativi delle regioni a statuto ordinario¹; già a partire dai primi anni seguenti alla riforma del

* Dottore di ricerca in Istituzioni, Mercato, Garanzie e Tutela dell'individuo, Università degli Studi di L'Aquila.

¹ In questo contesto si è rafforzata l'idea di un regionalismo differenziato teso ad eludere l'attuale tendenza del regionalismo italiano volto al rafforzamento dello Stato rispetto alle regioni ordinarie. Il tema è attualmente al centro del dibattito politico e scientifico, soprattutto all'esito delle previsioni delle bozze di intesa di febbraio 2019 fra lo Stato e le regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna. Da ultimo si vedano: V. BALDINI, *Il regionalismo differenziato: un pericolo per l'unità dello Stato? Profili teorici e di diritto positivo*, in *dirittifondamentali.it*, 2019; R. BALDUZZI, D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2019; S. BARGIACCHI, *L'iter parlamentare del disegno di legge di differenziazione: tra esigenze bilaterali e la necessaria centralità del Parlamento*, in *federalismi.it*, 2019; G. BERNABEL, *L'autonomia differenziata nel contesto della finanza locale*, in *federalismi.it*, 2019; C. BUZZACCHI, *LEA, costi, fabbisogni e copertura finanziaria: le categorie di riferimento per la finanza regionale presente e in corso di differenziazione*, in *dirittiregionali.it*, 2019; R. CALVANO, *Una crisi gattopardesca non allontana le prospettive dell'autonomia differenziata: i rischi in materia di istruzione*, in *dirittiregionali.it*, 2019; A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato. La richiesta della regione Emilia-Romagna*, in *dirittiregionali.it*, 2019; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *dirittiregionali.it*, 2019; L. DI SANTO, *Europa anno zero. Il ritorno della antica quaestio. Autonomie e indivisibilità nella dimensione europea*, in *dirittifondamentali.it*, 2019; A. IACOVIELLO, *La competenza legislativa regionale in materia di governo del territorio tra esigenze unitarie e istanze di differenziazione*, in *Rivista AIC*, 2019; C. IANNELLO, *La piena sovranità del parlamento nella determinazione dei contenuti e dei limiti dell'autonomia differenziata*, in *dirittiregionali.it*, 2019; E. A. IMPARATO, *L'autonomia teleologicamente orientata e il regionalismo differenziato. Verso una maggiore eguaglianza sostanziale o*

Titolo V della Costituzione, si è assistito ad una lenta erosione della clausola residuale a favore dell'accentramento della funzione legislativa e della funzione amministrativa, per il tramite del principio di legalità, in capo allo Stato².

In questo contesto, l'autonomia finanziaria riconosciuta alle regioni dall'articolo 119 della Costituzione è stata adombrata dal ruolo accentratore dello Stato il quale, con l'esplosione della crisi finanziaria degli ultimi anni, ha continuato ad impostare il rapporto Stato-regioni principalmente su una base derivata, in modo tale da far venire meno il rapporto "fonte delle risorse-obiettivi prefissati e raggiunti", così corrodendo il principio della democrazia rappresentativa su base regionale.

Il federalismo fiscale italiano si è, dunque, assestato su una parabola discendente nella quale le coordinate di riferimento appaiono evidentemente sbilanciate a favore dell'ente statale³. Inoltre il coordinamento della finanza pubblica, materia devoluta alla legislazione concorrente, unitamente al principio dell'equilibrio di bilancio, ha rappresentato il grimaldello in grado di incidere sull'autonomia finanziaria regionale a vantaggio dello Stato.

In tale contesto la perequazione diventa lo strumento di equità sostanziale fra le regioni, nell'ottica del regionalismo cooperativo finalizzato ad uno spostamento delle risorse dalle regioni ricche alle regioni povere, in attuazione del principio dell'unità della repubblica sancito dall'art. 5 della Costituzione e dal principio di eguaglianza sostanziale declamato dall'articolo 3, secondo comma, della Costituzione.

la dissoluzione?, in *dirittifondamentali.it*, 2019; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *dirittifondamentali.it*, 2019.

² Sul punto G. FALCON, *Tre livelli della "geografia del potere" come problema costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2019, 187. L'Autore parla di un "forte accentramento statale della legislazione realizzato mediante le c.d. competenze trasversali, l'attrazione in sussidiarietà, o anche soltanto l'inevitabile intreccio tra le diverse materie nella realizzazione delle politiche".

³ In tal senso B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2011, 4. L'Autore afferma, infatti, "ma è federalismo fiscale quello che stiamo costruendo? (...) In verità, ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già all'inizio e cioè da quando si è messo da parte il progetto elaborato fundamentalmente dalla regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere", ad eccezione delle quote riservate al finanziamento del debito pubblico, delle spese comuni e della perequazione.

Il regionalismo cooperativo trova tuttavia la sua deroga nell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, il quale nel prevedere un regionalismo differenziato o asimmetrico, introduce nel nostro ordinamento una forma di regionalismo competitivo che pone dubbi non solo per le modalità attuative, in particolare con riferimento al ruolo del Parlamento, ma anche rispetto al finanziamento delle nuove ed ulteriori attribuzioni delle regioni.

Il problema non è meramente teorico, investendo anche profili sostanziali di effettivo svolgimento delle funzioni in termini di efficienza e di efficacia dell'azione legislativa ed amministrativa delle "regioni differenziate" ed involvendo anche i profili delle risorse finanziarie necessarie per l'attuazione effettiva delle nuove competenze.

Partendo dal presupposto che l'unico limite esplicito posto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione attiene al rispetto dei principi di cui all'articolo 119, si impone una riflessione sulle modalità di individuazione delle risorse necessarie per far fronte alle nuove competenze, quale passaggio fondamentale che richiede una attenta valutazione sistematica dei principi fondanti il regionalismo italiano, onde evitare distorsioni del fenomeno, magari a vantaggio delle regioni più ricche, nonché per evitare deroghe al principio perequativo.

L'esperienza maturata negli accordi preliminari tra lo Stato e le regioni pioniere della differenziazione, Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, confermata dalle bozze di intese del 15 febbraio 2019, propende verso la definizione delle risorse da attribuire alle regioni che acquisiranno nuove competenze, sottintendendo quindi un passaggio di risorse dallo Stato alla regione interessata o mediante l'utilizzo di una parte di gettito maturato nel territorio, ovvero mediante compartecipazioni al gettito dei tributi erariali.

In questo quadro, appare opportuno analizzare il problema del finanziamento delle funzioni nel regionalismo differenziato nel contesto dei principi generali dell'ordinamento ed in particolare del principio di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio di bilancio nell'ottica della (mancata) realizzazione del federalismo fiscale.

1. Il regionalismo differenziato

Il regionalismo differenziato, introdotto dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, può essere inteso nella formulazione del terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione⁴ come l'inizio o l'epilogo del regionalismo italiano. Può essere, infatti, letto ed interpretato come uno strumento organizzativo che permette di gestire in maniera maggiormente efficiente ed efficace l'apparato amministrativo e le connesse competenze, da parte delle regioni finanziariamente più virtuose, ed in tal caso può diventare uno strumento di valorizzazione e sviluppo del regionalismo, ma può essere inteso anche come l'epilogo di quel regionalismo fondato sui valori dell'unità della repubblica e della solidarietà economica, politica, sociale, qualora divenisse un mezzo per le regioni per ottenere la disponibilità delle risorse prodotte sul proprio territorio a svantaggio degli enti territoriali dotati di minore capacità fiscale⁵.

⁴ L'art. 116, terzo comma, della Costituzione prevede ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia relativamente alle materie di cui all'articolo 117, terzo comma, della Costituzione (legislazione concorrente) e per le materie esclusive statali, limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, alle norme generali sull'istruzione ed alla tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. In dottrina si vedano R. BIN, *L'attuazione dell'autonomia differenziata*, in *Forumcostituzionale.it*, 2017; A. BONOMI – R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato? Osservazioni a margine di alcune iniziative referendarie*, in *dirittifondamentali.it*, 2017; R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *federalismi.it*, 2019; F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta: quali le questioni ancora aperte?*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018; M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato", tra ottimismo della volontà e pessimismo della ragione (costituzionale). Profili procedurali*, in *federalismi.it*, 2019; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *federalismi.it*, 2018; V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forumcostituzionale.it*, 2018; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *federalismi.it*, 2019; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in *federalismi.it*, 2019; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *federalismi.it*, 2019; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in *federalismi.it*, 2019; F. POLITI, *Diritto pubblico*, Torino, 2018, 350 e ss.; C. TUBERTINI, *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: un tentativo di lettura alla luce dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *federalismi.it*, 2018; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019.

⁵ Si veda V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *federalismi.it*, 2019, 16. L'Autore precisa che la differenziazione intesa come principio servente a una

Il ruolo dello Stato centrale appare, dunque, nevralgico per comprendere il destino del regionalismo italiano e per delineare i corretti confini della differenziazione, la quale può diventare un utile strumento di crescita a condizione che rispetti i principi fondamentali e non derogabili della Costituzione. In questo senso diventa prioritario comprendere il metodo da seguire per addivenire al regionalismo differenziato, nonché la strada finanziariamente sostenibile che consentirà alle regioni di gestire le ulteriori funzioni in un'ottica di solidarietà interistituzionale.

Sotto il primo profilo, l'articolo 116 della Costituzione richiede stilisticamente tre passaggi: l'iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali; l'intesa fra lo Stato e le regione e, infine, la legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera; in estrema sintesi, sono questi i momenti caratterizzanti l'aspetto procedimentale attuativo del regionalismo differenziato.

Merita, tuttavia, attenzione e ponderazione il ruolo dello Stato, in particolare del Governo, nella fase di iniziativa, e del Parlamento, nella fase deliberativa, al fine di impostare correttamente, con regole valide anche *pro futuro*, la cosiddetta "devoluzione asimmetrica negoziata"⁶, in conformità ed in attuazione del principio di leale collaborazione⁷.

concezione dei rapporti sociali "lascia sollevare più di un dubbio dal punto di vista costituzionale in quanto prefigura quella del regionalismo differenziato come una soluzione idonea a massimizzare l'autonomia delle singole comunità territoriali che si riflette nella pretesa, da parte di queste ultime, di un'esclusiva ed integrale disponibilità delle risorse prodotte sul territorio".

⁶ Secondo F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, cit., 18 e ss., "la devoluzione asimmetrica negoziata è un elemento strutturale dei sistemi composti, compreso quello italiano, come emerge dalla lettura sistematica degli artt. 5, 114 e 116 cost. (oltre che nella realtà dei fatti). I fattori di criticità non sono dunque dati dal fenomeno in sé, ma dalla mancanza di una cornice procedurale predefinita e dalla superficiale analogia con le autonomie speciali, che porta a delineare soluzioni che nel diverso contesto della differenziazione tra regioni ordinarie risultano estremamente problematiche, come nel caso delle commissioni paritetiche previste dalle bozze di intese".

⁷ La negoziazione secondo il principio di leale collaborazione risulta essere la principale distinzione fra autonomie speciali ed autonomie differenziate. La specialità è intrinseca all'ordinamento costituzionale (sul punto A. D'ATENA, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 2014, 10 e ss.; V. ONIDA, *Le costituzioni. Principi fondamentali della costituzione italiana*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1997, I, 112 e ss; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, www.cortecostituzionale.it). La Corte Costituzionale nella sentenza 1° giugno 1998, n. 213, in tema di norme attuative degli statuti speciali ha affermato che "il compito e la procedura che, conformemente a quanto ora detto, caratterizzano le norme di

Sembra, infatti, che nella fase prodromica al raggiungimento delle intese⁸ un ruolo cardine possa essere attribuito al Governo, al quale spetta l'iniziativa legislativa

attuazione degli statuti delle regioni ad autonomia speciale spiegano la loro rilevanza nella configurazione della portata delle norme statutarie. Il valore giuridico delle norme di attuazione, subordinate allo statuto (oltre che alla Costituzione), non le sottrae di certo all'ordinario controllo di legittimità costituzionale, quando contraddicano il loro compito di armonizzare nell'unità dell'ordinamento giuridico i contenuti e gli obiettivi particolari dell'autonomia speciale. Ma, qualora (come nella specie) si sia fuori di questa eventualità, esse rappresentano, tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti. Le norme di attuazione, dotate di forza prevalente su quella delle leggi ordinarie (sentenze nn. 160 del 1985 e 151 del 1972), finiscono così, in certo modo, per fissare, entro i contorni delineati dagli statuti o eventualmente anche nello svolgimento e nell'integrazione delle norme statutarie necessari per dare a queste ultime piena "attuazione" (sentenze nn. 260 del 1990, 212 del 1984 e 20 del 1956), i contenuti storico-concreti dell'autonomia regionale e quindi, nell'interpretazione delle norme statutarie che questa Corte è chiamata a dare, vengono ad assumere un particolare rilievo e a porre un limite: un limite superato il quale si determinerebbero conseguenze non controllabili relativamente a quell'equilibrio complessivo dell'ordinamento cui le norme di attuazione sono preordinate". La specialità implica, dunque, una pariordinazione fra stato ed autonomie speciali riconosciuta e garantita dalla Costituzione. Al contrario la differenziazione non pone la regione sullo stesso livello dello Stato, innanzitutto tutto perché resta nella disponibilità del legislatore costituzionale, il quale potrebbe determinarsi verso la modifica, ma anche in considerazione del rapporto fra lo Stato e le regioni che resta improntato sul principio di leale collaborazione. Conclude sul punto F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, cit., 8 e ss. affermando che "quanto più il processo di devoluzione asimmetrica assomiglia alla specialità, tanto più il ruolo dello Stato diviene quello di uno dei due soggetti equiordinati di un sistema pattizio, e viene quindi posto sullo stesso livello delle regioni. Quanto più invece il sistema si distacca dal modello paritetico della specialità, tanto più si estende il ruolo dello Stato".

⁸ L'intesa nel procedimento complessivo che conduce al regionalismo differenziato è stata qualificata come un "meccanismo proprio del regionalismo collaborativo" (M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 21 e ss), tuttavia sono molteplici i problemi dal punto di vista procedurale posti dal ricorso all'intesa. In primo luogo si pone il problema della individuazione degli organi deputati a concluderla in nome della regione e dello Stato. Una tesi minoritaria (O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia*, 2017) ritiene che, prefigurando l'art. 116 un procedimento negoziato per la ridefinizione dell'ordine costituzionale delle competenze legislative, a queste negoziazioni devono partecipare gli organi le cui competenze sono direttamente incise, quindi Consiglio Regionale e Parlamento. In realtà, tale tesi svaluta eccessivamente il ruolo degli esecutivi che, al contrario, sono comunque coinvolti dal punto di vista del riparto di competenze (in tal senso G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in F. MODUGNO, (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III, 1, Milano, 2003, 100 e ss.). Ed invero gli accordi preliminari alle intese per la differenziazione di Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna sono stati sottoscritti dal Presidente del Consiglio dei Ministri (il quale ha delegato il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri) e dal Presidente della Regione (Sul punto M. MANCINI, *La via veneta al regionalismo "differenziato"*, cit., 13 e ss.). Dal punto di vista della natura giuridica, le intese non possono essere considerate fonti del diritto, ma rappresentano uno strumento necessario e caratterizzante l'iter per l'approvazione della legge statale atipica (in tal senso F. POLITI, *Diritto*, cit., 353).

relativamente alla legge di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione⁹. Invero l'esperienza maturata in seno agli accordi preliminari alle intese con le regioni del Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna consta di contenuti generali sulle competenze avocate dalle regioni, senza affrontare gli aspetti certamente più problematici che investono la specificazione delle funzioni legislative ed amministrative che vengono ad essere concretamente trasferite, rinviandone la definizione ad una "apposita Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'Intesa"¹⁰.

Di converso, appare più complessa la definizione dei poteri del Parlamento nell'approvazione della legge atipica e rinforzata¹¹, soprattutto con riferimento alla possibilità o meno di modificare i contenuti dell'intesa. In altri termini, il ruolo del Parlamento potrebbe essere inteso come mera ratifica dell'intesa, i cui contenuti sono negoziati dal governo e dalla regione, in assenza della partecipazione del Parlamento, che riemergerebbe nella successiva fase di approvazione (o meno) dell'intesa, mediante il conferimento alla stessa del valore di fonte normativa dell'ordinamento¹².

⁹ Trattandosi di un'iniziativa legislativa per la legge rinforzata si deve ritenere che al Governo sia preclusa la possibilità di porre la questione di fiducia. Richiedendosi la maggioranza qualificata, infatti, si intende dare rilievo alla condivisione del provvedimento al di là della maggioranza governativa. Sul punto M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 33.

¹⁰ Così l'art. 4 degli accordi preliminari alle intese confermato nelle bozze di intesa del 15 febbraio 2019 dalla previsione dell'art. 3 rubricato "Commissione paritetica". Mostra sul punto perplessità F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato*, cit., 14, il quale afferma che "il semplice rinvio nelle bozze di intesa ai decreti elaborati dalle commissioni paritetiche riguardo al trasferimento di beni e risorse finanziarie, umane e strumentali e conseguente ridimensionamento (...) dell'amministrazione statale periferica nonché delle amministrazioni centrali in proporzione alle funzioni e alle risorse trasferite sembra sottovalutare le difficoltà di tali operazioni".

¹¹ Sul punto M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 35 e ss. L'Autore parla di forza attiva rinforzata, nel senso che mediante la legge di differenziazione è possibile derogare al riparto di competenze stabilito dalla Costituzione, attraverso la tecnica della decostituzionalizzazione (M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002), mentre la forza passiva rinforzata si esplica nella sua idoneità a resistere all'abrogazione da parte di leggi ordinarie successive. Ne deriva che, per il principio del parallelismo delle forme, una eventuale modifica dell'intesa, o l'abrogazione totale o parziale della legge, deve seguire comunque il procedimento dell'art. 116, comma tre, della Costituzione. Sul punto A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rassegna parlamentare*, 2018, 192 e ss.

¹² In tale senso una parte della dottrina: M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma*, cit., 10 e ss.; A. D'ATENA, S. MANGIAMELI, *Documento conclusivo approvato delle audizioni tenute dalla*

Al contrario, se si volesse partire concettualmente dal ruolo del Parlamento all'interno dell'ordinamento italiano, si dovrebbe ritenere che il Parlamento deve poter intervenire in modo sostanziale nel procedimento di approvazione del regionalismo differenziato, mediante il riconoscimento allo stesso di un potere sostanziale rispetto ai contenuti dell'intesa, ovvero di un potere emendativo della stessa¹³.

Gli aspetti procedurali relativi all'*iter* che i diversi organi sono chiamati a seguire, specificati dall'art. 116 della Costituzione in termini generali, sono l'indice di una costruzione della differenziazione che passa necessariamente attraverso la definizione ed il ruolo dello Stato centrale rispetto all'impulso ed all'iniziativa della regione interessata. La partecipazione del Governo alle intese ed agli accordi prodromici, come accaduto nelle esperienze *in itinere* delle regioni Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna, e la definizione del ruolo del Parlamento nella fase propriamente legislativa rappresentano i punti cardine della procedura, nel pieno rispetto del principio della leale collaborazione. Ciò non toglie che dal punto di vista contenutistico, ed in particolare negli aspetti riguardanti il finanziamento delle nuove funzioni, il ruolo dello Stato appare nevralgico per la tutela del principio di solidarietà sancito dalla Costituzione.

2. L'autonomia finanziaria delle regioni fra coordinamento della finanza pubblica ed equilibrio di bilancio.

L'analisi delle possibili forme di finanziamento del regionalismo differenziato passa attraverso i criteri fondamentali dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle

Commissione parlamentare per le questioni regionali, 2017, 6 e ss.; N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato: linee di sviluppo a Costituzione invariata e prospettive alla luce della revisione del Titolo V*, in AA. VV., *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 57 e ss. Si deve notare che, qualora il contenuto delle intese sia generale, rinviando le stesse la definizione delle risorse finanziarie, umane e strumentali ad un'apposita commissione paritetica, si vedrebbe compresso ulteriormente il ruolo del Parlamento, il quale si troverebbe innanzi ad un'intesa da ratificare, senza poter esercitare neppure il potere emendativo-costruttivo

¹³ In tal senso R. DICKMANN, *Note in tema di legge di attribuzione*, cit., 4 e ss.; A. MENCARELLI, *Il caso della legge negoziata sul "regionalismo differenziato" e il ruolo del Parlamento: i possibili scenari procedurali*, in *federalismi.it*, 2019; M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 23 e ss.; A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo differenziato*, cit., 13 e ss.

regioni dall'art. 119 della Costituzione, in relazione alla quale deve essere valutata l'effettiva concretizzazione, ed i limiti generali posti dai vincoli dell'equilibrio di bilancio e dai principi di coordinamento della finanza pubblica, i quali sono suscettibili di provocare un impatto sull'autonomia degli enti locali e delle regioni "in senso oltremodo riduttivo"¹⁴.

Il principio dell'equilibrio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione¹⁵, come modificato dalla legge costituzionale n. 1/2012, ed inserito altresì nel primo comma dell'art. 119 della Costituzione, ha operato, infatti, come uno strumento di controllo dei bilanci della regione, limitandone di fatto l'autonomia finanziaria anche in nome del principio del coordinamento finanziario¹⁶. L'art. 117 della Costituzione ha assegnato allo Stato, nell'ambito delle materie di legislazione concorrente, il compito di porre i principi in materia di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica¹⁷, di tal che lo Stato ha il potere di emanare tutte quelle norme

¹⁴ Così A. BRANCASI, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le regioni*, 2008, 1235 e ss.; A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 2017, 2 e ss. Nello specifico l'Autore sostiene che "il coordinamento della finanza pubblica e la legislazione multilivello afferente ai vincoli europei – siano essi incardinati nel Trattato o convenzionalmente assunti attraverso il fiscal compact – hanno acquisito una primazia nelle questioni di rango costituzionale che in precedenza non avevano mai avuto. Essi hanno finito per oscurare, o comunque per mettere in secondo piano, gli effetti della precedente riforma costituzionale del 2001: la riforma in senso regionalistico del Titolo V della Parte II della Costituzione".

¹⁵ Con riferimento al principio di equilibrio del bilancio la Corte Costituzionale (sentenza 250 del 2013, 274 del 2017, 5 del 2018 e 18 del 2019) ha affermato chiaramente che non corrisponde ad un formale pareggio contabile, ma è collegato alla ricerca di una "stabilità di media e lunga durata", il cui corollario è rappresentato dal principio di continuità degli esercizi finanziari, essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale. In merito A. CAROSI, *La Corte Costituzionale*, cit., 7, precisa che il principio dell'equilibrio dinamico è stato definito come lo strumento per "garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale". Così Corte Costituzionale, sentenza n. 155 del 2015 e n. 188 del 2016 che parlano di "rimodulazione diacroniche" delle relazioni finanziarie fra lo Stato e gli enti territoriali.

¹⁶ In tal senso G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. MANGIAMELI, Milano, 2014, 194 e ss; ID, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (art. 117.3)*, in *Le materie dell'art. 117 nella giurisprudenza costituzionale sul riparto di competenze fra Stato e Regioni 2001-2014*, a cura di R. BIFULCO, A. CELOTTO, Napoli, 2016, 304 e ss.

¹⁷ Sul punto W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento statale nella prospettiva dell'interesse finanziario*, in AA. VV., *L'organizzazione delle pubbliche*

dirette a vincolare le politiche di bilancio e ad incidere sugli atti di gestione finanziaria, limitando così l'autonomia di entrata e di spesa anche delle regioni.

Tale principio, tuttavia, relativamente ad alcuni specifici ambiti, è stato ridimensionato dalla Corte Costituzionale, la quale già a partire dal 2004 ha fatto il punto in tema di autonomia finanziaria, precisando che l'art. 119 della Costituzione pone precisi limiti al legislatore statale nella disciplina delle modalità di finanziamento delle funzioni spettanti al sistema delle autonomie, specificando fra l'altro che non sono consentiti finanziamenti a destinazione vincolata, in materie e funzioni la cui disciplina spetti in via esclusiva o concorrente alla legge regionale¹⁸. Diversamente opinando, infatti, ove non fossero rispettati questi limiti, si sarebbe innanzi ad uno strumento indiretto, ma pervasivo, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni della regione e degli enti locali, che determinerebbe una possibile sovrapposizione degli indirizzi politici dello Stato centrale rispetto alle funzioni legittimamente esercitate dalle regioni negli ambiti di propria competenza¹⁹. Il principio di massima enunciato dalla Consulta è suscettibile, tuttavia, di alcune eccezioni, possibili solo nell'ambito dell'art. 118 della Costituzione, mediante l'attrazione di competenze dalle regioni allo Stato in forza del principio di sussidiarietà, unitamente al principio di legalità, negli interventi speciali di cui al quinto comma dell'art. 119 della Costituzione e per la tutela della concorrenza, di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione²⁰.

amministrazioni tra Stato nazionale e integrazione europea, Firenze, 2016, 204 e ss. Secondo gli Autori l'armonizzazione ed il coordinamento della finanza pubblica sono stati a lungo interpretati come endiadi dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. sentenza 16 gennaio 2004, n. 17), sebbene abbiano un ambito concettuale ben distinto. Le misure di armonizzazione, infatti, sono dirette a realizzare un coordinamento formale tra i sistemi di bilancio, ponendo le basi per l'aggregazione dei dati dei diversi enti; "diversamente al coordinamento della finanza pubblica devono essere ascritte tutte quelle norme dirette a vincolare le politiche di bilancio ed a incidere sugli atti di gestione finanziaria, limitando con ciò l'autonomia nella dinamica dell'entrata e della spesa".

¹⁸ Sul punto Corte Costituzionale, sentenza 16-29 dicembre 2004, n. 423.

¹⁹ Si veda Corte Costituzionale, sentenza 10-16 gennaio 2004, n. 16.

²⁰ Così Corte Costituzionale, sentenza 6 giugno 2005, n. 222, nella quale si precisa che "il legislatore statale non può porsi «in contrasto con i criteri e i limiti che presiedono all'attuale sistema di autonomia finanziaria regionale, delineato dal nuovo art. 119 della Costituzione, che non consentono finanziamenti di scopo per finalità non riconducibili a funzioni di spettanza statale» (sentenza n. 423 del 2004): nell'ambito del nuovo Titolo V della Costituzione non è

Quanto ai vincoli statali relativi a singole voci di spesa dei bilanci della regione, la Corte ha affermato l'ammissibilità di una disciplina statale di principio la quale, pur traducendosi in limitazioni indirette all'autonomie di spesa degli enti, trova il proprio fondamento in ragione del coordinamento finanziario connesso ad obiettivi nazionali nel contesto europeo²¹, finalizzato ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva²².

In questo contesto si inserisce la distinzione fra coordinamento in senso statico ed in senso dinamico, volta a definire, il primo, i confini di autonomia in materia finanziaria fra lo Stato e gli altri enti territoriali, il secondo, la misura del contributo degli enti territoriali al mantenimento degli obiettivi di finanza pubblica dei quali è responsabile lo Stato²³.

quindi di norma consentito allo Stato prevedere propri finanziamenti in ambiti di competenza delle Regioni (cfr. sentenze numeri 160 e 77 del 2005, 320 e 49 del 2004), né istituire fondi settoriali di finanziamento delle attività regionali (cfr. sentenze n. 16 del 2004 e n. 370 del 2003)". Le eccezioni a questo divieto sono possibili solo nell'ambito e negli stretti limiti di quanto previsto negli artt. 118, primo comma, Cost., 119, quinto comma, (cfr. sentenze n. 49 e n. 16 del 2004), 117, secondo comma, lettera e), Cost. (cfr. sentenze n. 77 del 2005 e n. 14 del 2004)".

²¹ Sul punto Corte Costituzionale, sentenza 9 novembre 2005, n. 417, secondo la quale "la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non può essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica, perché pone un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolve perciò «in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area [...] riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri [...] ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi» (sent. n. 390 del 2004)." Sul punto G. BELFIORE, *Finanza locale fra autonomia e coordinamento nella recente sent. C. Cost. n. 417 del 2005*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2005; E. RINALDI, *Illegittime le statuizioni del decreto "taglia-spese" impositive di vincoli puntuali a specifiche voci di spesa dei bilanci di Regioni ed enti locali*, in *Rivista AIC*, 2005.

²² Corte Costituzionale, sentenza del 17 aprile 2019, n. 89. In questa pronuncia la Consulta ribadisce che "la giurisprudenza di questa Corte è costante nell'affermare che «l'autonomia legislativa concorrente delle Regioni nel settore della tutela della salute ed in particolare nell'ambito della gestione del servizio sanitario può incontrare limiti alla luce degli obiettivi della finanza pubblica e del contenimento della spesa». Tali limiti si iscrivono in un «quadro di esplicita condivisione da parte delle Regioni dell'assoluta necessità di contenere i disavanzi del settore sanitario» (sentenza n. 193 del 2007, punto 5. del Considerato in diritto). Il legislatore statale può dunque «legittimamente imporre alle Regioni vincoli alla spesa corrente per assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva, in connessione con il perseguimento di obiettivi nazionali, condizionati anche da obblighi comunitari» (sentenza n. 52 del 2010, punto 12.3. del Considerato in diritto)".

²³ Sul punto G. DELLA CANANEA, *Il coordinamento della finanza pubblica alla luce dell'Unione economica e monetaria*, in *Giur. Cost.*, 2004, 77 e ss.; G. RIVOCCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica, tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni*

Lo Stato, dunque, è chiamato ad operare un “delicato bilanciamento”²⁴ fra il principio di armonizzazione e coordinamento della finanza pubblica, espressione del più generale principio di unità ed indivisibilità della Repubblica, ed il principio di autonomia degli enti territoriali, che parimenti gode di tutela costituzionale. Il coordinamento, invero, presuppone la posizione di autonomia degli enti destinatari, nei confronti dei quali l'imposizione di vincoli è volta alla salvaguardia del preminente valore dell'unità della Repubblica, tuttavia negli interventi del legislatore statale si riscontra un quadro di compromissione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali. Così il d. lgs. 118 del 2011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni e degli enti locali, come modificato dal d. lgs. n. 126 del 2014, contiene norme destinate ad incidere in maniera diretta e puntuale sulla disciplina regionale, rinforzando in tal modo la vocazione centralista del sistema pubblico ed esponendo a cedimenti i profili di autonomia degli enti territoriali, a costituzione invariata²⁵.

In altri termini gli enti territoriali si trovano costretti ad effettuare politiche di bilancio fortemente condizionate dalle politiche di bilancio statale²⁶, circostanza che evidentemente collide con il principio autonomistico e con le previsioni dell'art. 119 della Costituzione; lo Stato, infatti, si è trincerato dietro al coordinamento finanziario dinamico ed al principio di equilibrio di bilancio di cui all'art. 81 della

standard degli enti territoriali, in L. CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012, 45 e ss.

²⁴ Così W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento*, cit., 201.

²⁵ Così L. SAMBUCCI, *Autonomia contabile delle Regioni e armonizzazione dei bilanci pubblici: le tentazioni invasive dello Stato*, in *contabilità-pubblica.it*, 2014, 2 e ss. L'Autore sostiene, infatti, che il d. lgs. 118/2011, riguardando l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, contiene disposizioni che vanno a privare sostanzialmente le autonomie territoriali dell'autonomia contabile, in palese contrasto con “l'indiscutibile rafforzamento costituzionale delle prerogative autonomistiche”.

²⁶ Cfr. P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere: poteri, diritti e sistema finanziario*, in *Rivista AIC*, 2019, 237 e ss.; G. C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, 2019, 341 e ss.; G. LUCHENA, *Dalla compartecipazione regionale delle risorse statali alla compartecipazione statale delle risorse regionali: “inversione” della finanza derivata e armonizzazione dei bilanci in funzione di coordinamento*, in *Rivista AIC*, 2019, 322 e ss.

Costituzione²⁷ per estendere i limiti di spesa delle proprie amministrazioni anche a quelle regionali e locali²⁸, con la differenza che mentre lo Stato può ricorrere all'indebitamento in funzione di stabilizzazione anticiclica o per eventi eccezionali, in via tendenzialmente esclusiva e a favore dell'intero sistema pubblico, le regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, a condizione di definire contestualmente i piani di ammortamento e che sia rispettato l'equilibrio di bilancio per il complesso degli enti di ciascuna regione²⁹.

L'impostazione centralistica che ne emerge dà atto delle difficoltà di crescita del federalismo fiscale³⁰; la crisi finanziaria degli ultimi anni è stata, infatti, la concausa dell'alterazione dei principi fondamentali dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali, attraverso il sistema dei cosiddetti tagli lineari che hanno determinato un'asimmetria fra potere fiscale, potere di spesa e realizzazione delle funzioni

²⁷ Si veda sul punto M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *federalismi.it*, 2012, il quale sostiene che l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione assume i connotati di "una vera e propria contro-riforma dell'autonomia regionale e locale rispetto al testo costituzionale riformato nel 2001, in particolare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria".

²⁸ Sul punto G. RIVOSACCHI, *La parificazione dei rendiconti regionali nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi.it*, 2019, 3 e ss., il quale sottolinea come "il giudizio di parificazione dei rendiconti costituisce ormai uno strumento incisivo nel controllo della finanza pubblica e nell'accesso alla giustizia costituzionale al fine di assicurare il rispetto dell'equilibrio di bilancio e l'estensione delle compatibilità finanziarie agli enti sub-statali".

²⁹ Secondo l'art. 81, infatti, deve essere il bilancio dello Stato, nell'ambito degli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica nazionale, ad attuare l'equilibrio di bilancio, potendo lo Stato ricorrere all'indebitamento solo in funzione di stabilizzazione anticiclica o per eventi eccezionali. L'articolo 9 della l. 243/2012 contenente disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione, precisa che "i bilanci delle regioni, dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, conseguono un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali, come eventualmente modificato ai sensi dell'articolo 10". Sul punto W. GIULIETTI, M. TRIMARCHI, *Nozione di amministrazione pubblica e coordinamento*, cit., 190 e ss.

³⁰ A tal punto che si è parlato in dottrina di Requiem del federalismo fiscale. Si veda L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *federalismi.it*, 2016, 2 e ss. In generale sul federalismo fiscale si vedano: L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AIC*, 2017; G. BELLOMO, *Il difficile cammino del federalismo fiscale in Italia: tra vincoli europei e standardizzazione della spesa per gli Enti territoriali*, in *federalismi.it*, 2019; E. JORIO, S. GAMBINO, G. D'IGNAZIO, *Il federalismo fiscale*, Rimini, 2009; G. RIVOSACCHI, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. Dir. Trib.*, 2010, 49 e ss; F. SAITTO, *La legge delega sul federalismo fiscale: i livelli essenziali delle prestazioni come misura economica dell'eguaglianza*, in *Giur. Cost.*, 2010, 2817.

assegnate in termini di efficacia ed efficienza³¹. La dissociazione, ancor oggi esistente, fra il soggetto che decide le entrate, lo Stato, ed il soggetto che decide le spese, la regione, è alla base dell'attuale fallimento del federalismo fiscale³², i cui principi cardine sono subordinati rispetto alla funzione di coordinamento della finanza pubblica esercitata dallo Stato in modo da bloccare sensibilmente l'autonomia finanziaria delle regioni. Il grado di intensità della funzione di coordinamento finanziario, infatti, è stata intesa come una delle variabili in grado di incidere sulla costruzione del modello di finanza pubblica regionale, unitamente alla scelta di una finanza autonoma o derivata, al principio di corrispondenza fra funzioni e risorse e, infine, alla presenza o meno di vincoli di destinazione sulle risorse trasferite dallo Stato agli enti territoriali³³.

In questo contesto appare estremamente attuale la qualificazione dell'autonomia finanziaria degli enti substatali come "pietra angolare del sistema", quale presupposto per garantire il finanziamento delle funzioni, la realizzazione delle politiche regionali e, quindi, le erogazioni necessarie alla soddisfazione dei bisogni pubblici³⁴. Nel contesto attuale, infatti, si deve dare atto che l'autonomia finanziaria delle regioni si attegga come recessiva rispetto alle esigenze finanziarie di equilibrio del bilancio dello Stato centrale. Il modello regionale di finanza derivata, infatti, si fonda essenzialmente sui trasferimenti erariali periodici disposti dallo Stato, ovvero nelle forme di compartecipazioni al gettito erariale; si tratta di un primo indice negativo sulla valutazione del grado di autonomia finanziaria

³¹ A CAROSI, *Corte Costituzionale*, cit., con riferimento ai tagli lineari parla di "trasposizione" della responsabilità politica della riduzione delle prestazioni sociali dal livello centrale, che opera il taglio, a quello dell'ente territoriale che eroga il servizio. Sul punto nella sentenza della Corte Costituzionale (n. 275 del 2016) si afferma che "è la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione".

³² B. CARAVITA, *Federalismi*, cit., 4 e ss. Secondo l'Autore "ad un modello di federalismo fiscale si è rinunciato già all'inizio e cioè da quando si è messo da parte il progetto elaborato fondamentalmente dalla regione Lombardia, basato essenzialmente sull'idea che le risorse prodotte sul territorio ivi dovessero rimanere, fatta salva, naturalmente, le quote, anche quantitativamente importanti, destinate al finanziamento del debito pubblico, alle spese comuni ed alla perequazione (quote da contrattare e da fissare centralmente)".

³³ Così G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 2019, 257.

³⁴ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 906.

raggiunto o garantito dallo Stato alle regioni. In secondo luogo, appare necessario ricordare la già menzionata dissociazione fra potere di entrata e potere di spesa, la quale, oltre ad incidere sull'attuazione del federalismo fiscale, determina un *vulnus* alla democrazia rappresentativa, la quale esige non solo che alle funzioni trasferite corrispondano i relativi finanziamenti, ma anche che l'operato degli amministratori sia soggetto alla valutazione degli amministrati.

Il coordinamento finanziario diventa, dunque, un sistema di controllo della finanza regionale e locale, tramite il quale lo Stato legittima l'imposizione di misure di contenimento della spesa pubblica alle regioni o agli enti locali, in forza del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nazionale, necessario, tuttavia, per scongiurare la nascita di una "democrazia dei territori", nella quale le singole unità che compongono lo Stato gestiscono le proprie risorse in assenza di meccanismi che garantiscano una visione globale del sistema finanziario, che tengano in debita considerazione i divari sociologici, culturali, territoriali ed economici esistenti fra le diverse autonomie, risultando comunque necessari gli strumenti di perequazione, finalizzati a garantire l'uguaglianza sostanziale di situazioni anche economiche intrinsecamente differenti³⁵.

3. *L'autonomia finanziaria nel regionalismo differenziato.*

Sembra, dunque, che l'unica soluzione percorribile dalle Regioni interessate all'attuazione del federalismo fiscale sia il ricorso alla differenziazione, la quale in astratto potrebbe garantire il trattenimento da parte della regione delle risorse "prodotte" nel territorio. Si tratta evidentemente di una interpretazione distorta di entrambi gli istituti, in contrasto con l'architrave costituzionale sulla quale si fondano, ovvero il principio di unità ed indivisibilità della repubblica unitamente al principio autonomistico, sviluppati secondo una logica garantistica e collaborativa³⁶.

³⁵ Così A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, 2019, 293 e ss.

³⁶ In tal senso E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e regioni*, in *Rivista AIC*, 2019, 193 e ss.

In questo contesto appare senza dubbio centrale il tema del finanziamento delle funzioni avocate, seppur con procedimento negoziato, dalle regioni, in assenza di alcuna previsione specifica sul punto né da parte del legislatore costituzionale, che all'art. 116, comma terzo, della Costituzione si limita a richiedere il rispetto dei principi di cui all'art. 119, né da parte del legislatore ordinario.

Il procedimento volto alla differenziazione delle tre regioni pioniere, Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna, è in realtà ancora *in itinere* e rappresenta, dunque, il banco di prova per l'attuazione dell'asimmetria regionale voluta con la riforma del titolo V della Costituzione. In assenza di una normativa generale di rango primario³⁷ che disciplini il procedimento negli aspetti comuni alle diverse istanze, l'interprete è chiamato ad uno sforzo ermeneutico finalizzato ad una lettura della complessa vicenda in modo conforme non solo al dettato costituzionale strettamente inteso, ma anche ai valori fondanti la Repubblica e stratificati nel tempo nella costituzione materiale.

Un approccio finalizzato alla valorizzazione *tout court* del principio autonomistico rischierebbe, infatti, di porsi in contrasto con quei principi di rango costituzionale volti alla tutela dell'unità della Repubblica, la quale trova la sua realizzazione anche nei meccanismi di perequazione degli enti territoriali più deboli, a salvaguardia dei principi di leale collaborazione, di eguaglianza sostanziale e di solidarietà³⁸.

Non può essere sottovalutato, tuttavia, che anche un approccio centralistico non può apparire costruttivo di un regionalismo che deve evidentemente ritrovare la sua *ratio*, in un contesto che non può essere solo nazionale, ma deve estendersi all'Unione Europea; in questa prospettiva l'autonomia delle regioni può

³⁷ F. PALERMO, *Il ruolo*, cit., 19, sostiene al riguardo che "i fattori di criticità non sono dunque dati dal fenomeno in sé, ma dalla mancanza di una cornice procedurale predefinita e dalla superficiale analogia con le autonomie speciali".

³⁸ Si veda F. POLITI, *Diritto*, cit., 353. L'Autore, infatti, ritiene che nel richiedere il rispetto dei principi dell'art. 119 della Costituzione, il regionalismo differenziato viene inteso come uno strumento utilizzabile solo da parte delle regioni dotate di maggiori possibilità finanziarie, rivelando così la sua natura di strumento espressione di un regionalismo competitivo e non cooperativo.

rappresentare un mezzo per il raggiungimento degli obiettivi nazionali ed europei, non solo di bilancio, ma anche di politiche di investimento e di sviluppo.

Nel difficile bilanciamento fra queste due visioni deve essere affrontata la questione del finanziamento delle ulteriori funzioni attribuite alle regioni in forza dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

Che l'intento delle regioni "differenziande" sia quello di trattenere sul territorio un'elevata percentuale dei tributi pagati annualmente dai cittadini allo Stato o di mantenere i tributi riscossi nel territorio regionale è una circostanza che emerge già dalle leggi n. 15 e 16 della Regione Veneto, dichiarate parzialmente incostituzionali dalla Consulta nella sentenza n. 118 del 2015³⁹, le cui disposizioni sono indice di

³⁹ Nella sentenza si legge che "l'unità della Repubblica è uno di quegli elementi così essenziali dell'ordinamento costituzionale da essere sottratti persino al potere di revisione costituzionale (sentenza n. 1146 del 1988). Indubbiamente, come riconosciuto anche da questa Corte, l'ordinamento repubblicano è fondato altresì su principi che includono il pluralismo sociale e istituzionale e l'autonomia territoriale, oltre che l'apertura all'integrazione sovranazionale e all'ordinamento internazionale; ma detti principi debbono svilupparsi nella cornice dell'unica Repubblica: «La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali» (art. 5 Cost.). Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, pluralismo e autonomia non consentono alle Regioni di qualificarsi in termini di sovranità, né permettono che i loro organi di governo siano assimilati a quelli dotati di rappresentanza nazionale (sentenze n. 365 del 2007, n. 306 e n. 106 del 2002). A maggior ragione, gli stessi principi non possono essere estremizzati fino alla frammentazione dell'ordinamento e non possono essere invocati a giustificazione di iniziative volte a interpellare gli elettori, sia pure a scopo meramente consultivo, su prospettive di secessione in vista della istituzione di un nuovo soggetto sovrano. Una iniziativa referendaria che, come quella in esame, contraddica l'unità della Repubblica non potrebbe mai tradursi in un legittimo esercizio del potere da parte delle istituzioni regionali e si pone perciò *extra ordinem*". Sulla scorta di questa premessa la Corte continua precisando che "i due quesiti interferiscono palesemente con la materia tributaria e perciò contrastano con gli artt. 26, comma 4, lettera a), e 27, comma 3, dello statuto, i quali non ammettono referendum consultivi che attengano a leggi tributarie. Non meno incisiva è la violazione dei principi costituzionali in tema di coordinamento della finanza pubblica, nonché del limite delle leggi di bilancio, come interpretato dalla costante giurisprudenza di questa Corte in tema di referendum ex art. 75 Cost., valevole come canone interpretativo anche dell'analoga clausola statutaria (*ex plurimis*, sentenze n. 6 del 2015, n. 12 del 2014, n. 12 del 1995 e n. 2 del 1994). I quesiti in esame profilano alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica. Pertanto, i due quesiti investono in pieno non già le singole manovre di bilancio, o determinate misure in esse ricomprese, ma alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima. Così facendo, i quesiti si pongono in contrasto con principi di sicuro rilievo costituzionale ed entrano nel cuore di una materia in cui lo stesso statuto regionale, in armonia con la Costituzione, non ammette referendum, nemmeno consultivi". Sul questo aspetto si sofferma B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *federalismi.it*, 2019, 2 e ss.

una volontà implicita o esplicita delle regioni di derogare al principio di solidarietà in forza di una migliore capacità di gestione delle funzioni anche rispetto allo Stato. E tale impostazione viene confermata nella sua struttura essenziale anche nelle bozze di intese pubblicate il 15 febbraio 2019, nelle quali tuttavia non viene presa in considerazione l'ulteriore problematica dei residui fiscali che, ragionevolmente, può rappresentare un parametro di valutazione per richiedere la differenziazione. Le regioni con residuo fiscale positivo, ovvero le regioni maggiormente efficienti che spendono meno delle risorse attribuite, infatti, possono avere interesse a trattenere i residui quale premio per la gestione efficiente delle funzioni; a tale fine il canale della differenziazione sembra per le stesse l'unico percorribile a fronte di un federalismo fiscale assestato in alto mare⁴⁰.

La stratificazione delle problematiche fiscali che hanno caratterizzato il regionalismo deve indurre, dunque, a valutazioni prudenti circa il finanziamento delle nuove funzioni delle regioni differenziate, onde scongiurare il rischio di creare un ulteriore distacco fra regioni differenziate e regioni ordinarie, la cui partecipazione al procedimento sembra peraltro attualmente esclusa⁴¹. Il rischio insito ad un regionalismo competitivo, infatti, risiede nella circostanza che la competizione, in un'ottica emulativa delle regioni in grado di gestire meglio le funzioni attribuite, può essere uno stimolo per la crescita delle regioni "meno ricche", ma può parimenti costituire il rischio di ulteriore aggravio fiscale, incidendosi di fatto sui meccanismi perequativi del regionalismo cooperativo.

All'indomani della riforma del Titolo V della Costituzione, l'interrogativo sull'attribuzione del significato e della portata del limite dell'art. 119,

⁴⁰ Nota F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo*, cit., 15, che aggregare i cittadini sulla base della loro appartenenza territoriale è non solo "giuridicamente sbagliato", ma anche "ideologicamente arbitrario", vigendo nel nostro ordinamento inderogabili doveri di solidarietà di cui all'art. 2 della Costituzione che valgono nei confronti di tutti i cittadini e non nei confronti dei soli corregionali.

⁴¹ In tal senso M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 17 e ss. L'Autore nello specifico sottolinea che le altre regioni, diverse da quella procedente, "non hanno a disposizione un'arena istituzionale nella quale manifestare il loro eventuale dissenso, stante l'assenza di una Camera delle Regioni nell'ordinamento italiano". Per questo motivo sarebbe auspicabile, nel procedimento di elaborazione dell'intesa, la consultazione della Conferenza Stato-Regione della Conferenza unificata, sebbene nell'attuale procedura per il riconoscimento del regionalismo differenziato alle regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna non si sia proceduto in tal senso.

espressamente menzionato dall'art. 116, comma terzo, della Costituzione, poneva l'interprete davanti a risposte non univoche che oscillavano fra l'attribuzione delle ulteriori funzioni alle regioni "a condizioni finanziarie ordinarie invariate", affidandole dunque alla sostanziale capacità di autofinanziamento delle regioni stesse, e la "sostenibilità finanziaria" delle maggiori forme e condizioni di autonomia⁴².

La circostanza che l'art. 116 della Costituzione si limitasse a menzionare i principi dell'art. 119, infatti, veniva intesa come una autorizzazione implicita ad un certo margine di differenziazione regionale anche sul piano dell'autonomia finanziaria⁴³, anche in considerazione del principio espresso dall'art. 119 di corrispondenza fra funzioni attribuite e risorse finanziarie garantite alle Regioni, in assenza di alcuna specificazione in ordine al titolo di provenienza della funzione⁴⁴.

La lettura congiunta delle disposizioni di cui agli articoli 116, terzo comma, e 119 della Costituzione inducono, dunque, a ritenere conforme ai principi costituzionali il finanziamento delle ulteriori materie delle regioni differenziate attraverso gli strumenti previsti dall'articolo 119 della Costituzione, purchè non venga alterata la perequazione interregionale.

Le bozze delle intese attualmente concordate dal Governo e dalle regioni Veneto, Emilia Romagna e Lombardia si allineano verso il finanziamento delle ulteriori competenze sulla base della previsione dell'articolo 119, quarto comma, della

⁴² Sul punto M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, in *federalismi.it*, 2002. Sosteneva la tesi della concessione e del finanziamento da parte dello Stato delle ulteriori funzioni B. CARAVITA, *Audizione del Presidente dell'AIC al Senato sulla revisione del Titolo V, Parte II, della Costituzione. Risposte dei soci dell'A.I.C. ai quesiti*, in *federalismi.it*, 2002, 33 e ss.; in senso contrario, F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. GROPPI, M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e Autonomie Locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 52 e ss.

⁴³ Così A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del Titolo V*, in G. BERTI, G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali: dalla riforma amministrativa alla riforma costituzionale, Atti del Convegno di Roma, 9 gennaio 2001*, Milano, 2001, 225 e ss.; ID, *L'Italia verso il "federalismo"*. *Taccuini di viaggio*, Milano, 2001, 213 e ss.

⁴⁴ Secondo B. CARAVITA, *Audizione del Presidente*, cit., 33, se ed in quanto la legge di attuazione dell'art. 116, comma 3, preveda il riconoscimento alle regioni di ulteriori funzioni che importino costi aggiuntivi, sarebbe lo stesso principio dell'art. 119, quarto comma, della Costituzione ad imporre la previsione delle corrispondenti fonti di finanziamento.

Costituzione⁴⁵, dal quale non devono derivare “nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica”. Tale ultima generica affermazione delle intese (art. 5, comma 2) non chiarisce, tuttavia, le modalità attraverso le quali garantire la tenuta del sistema perequativo, anch’esso costituzionalmente previsto dal terzo comma dell’art. 119. Nello specifico si prevede che il finanziamento delle ulteriori funzioni debba realizzarsi attraverso la compartecipazione al gettito maturato nel territorio regionale dell’imposta sui redditi delle persone fisiche e di eventuali altri tributi erariali e attraverso aliquote riservate, nell’ambito di quelle previste dalla legge statale, sulla base imponibile dei medesimi tributi riferibile al territorio regionale (articolo 5, comma 3, lett. a) e b)), conformemente rispetto ai principi desumibili dall’art. 119, primo e secondo comma, della Costituzione.

La commisurazione del finanziamento, e quindi l’individuazione delle modalità per l’attribuzione delle risorse finanziarie, è rimessa alla determinazione della commissione paritetica istituita ai sensi dell’art. 3 delle bozze di intesa, la quale deve basarsi nella fase di prima applicazione sulla spesa storica, ovvero la spesa sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate, in attesa della definizione dei fabbisogni standard per ogni singola materia, fatti salvi i livelli essenziali delle prestazioni⁴⁶.

La determinazione delle risorse finanziarie e la previsione dei relativi strumenti per l’attribuzione delle stesse appaiono, tuttavia, svincolate dalla verifica preliminare della solidità finanziaria delle regioni, della sostenibilità concreta delle nuove funzioni da parte delle autonomie territoriali, nonché della loro capacità amministrativa; sul piano dei rapporti fra Stato e regioni, infatti, il trasferimento di risorse dallo Stato agli enti territoriali sottintende il riconoscimento, o almeno la

⁴⁵ Nello specifico all’art. 5, comma 3, delle bozze si afferma che “il finanziamento delle competenze riconosciute nei termini di cui al precedente comma è garantito, sulla base delle scelte e delle indicazioni della commissione paritetica, in modo da consentire l’adeguata gestione delle nuove competenze in coerenza con quanto indicato all’art. 119, quarto comma, della Costituzione”.

⁴⁶ L’art. 5 comma 1 delle bozze di intesa precisa che “qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l’ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l’esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non può essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l’esercizio delle stesse”.

presunzione, da parte dello Stato che, a parità di condizioni, la regione gestisca in modo più efficace ed efficiente le funzioni, pertanto il quadro iniziale di partenza delle regioni deve essere chiaro onde valutare compiutamente l'ammissibilità dell'istanza di differenziazione.

A ciò si aggiunga che la determinazione della spesa storica con riferimento alle singole competenze è un'operazione estremamente complessa che richiede due passaggi: in primo luogo la determinazione dell'ammontare di risorse attualmente destinate alla specifica funzione, in secondo luogo l'individuazione di indicatori territoriali per una "corretta regionalizzazione delle risorse stesse"⁴⁷. Infine, non possono essere taciute le difficoltà connesse alla determinazione dei fabbisogni standard, i quali rappresentano, nell'impostazione complessiva delle intese, il riferimento per la quantificazione del costo delle funzioni attribuite ed il parametro per garantire il rispetto del principio perequativo. Al riguardo, appare singolare la previsione contenuta nelle bozze di intese, concernente i fabbisogni standard, i quali costituiscono il parametro di riferimento per tutte le materie, ad esclusione dei livelli essenziali delle prestazioni; è proprio per quest'ultimi, infatti, che si hanno costi finanziari rilevanti, la cui quantificazione richiederebbe la determinazione dei fabbisogni standard, viceversa, per le altre materie, potrebbe essere sufficiente l'aggancio alla spesa storica⁴⁸ in via transitoria, ritenendosi comunque auspicabile la commisurazione della spesa attraverso i fabbisogni standard.

Inoltre la determinazione delle modalità di finanziamento delle nuove competenze attribuite alle regioni sulla base dei fabbisogni standard determinerebbe uno squilibrio rispetto alle regioni ordinarie, rispetto alle quali si assiste al continuo rinvio dell'attuazione del d. lgs. 68 del 2011 per il finanziamento delle funzioni regionali, nonché alla mancata determinazione dei livelli essenziali delle

⁴⁷ In tal senso A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, 3° c., della Costituzione*, 10 luglio 2019, in www.upbilancio.it/audizioni-parlamentari.

⁴⁸ Così A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare*, cit., 13.

prestazioni nelle materie diverse dalla sanità⁴⁹. In altri termini le previsioni delle bozze di intesa determinerebbero *a priori* una disparità di trattamento fra regioni ordinarie, le cui funzioni resterebbero finanziate in termini non standardizzati, e le regioni differenziate, per le quali al contrario troverebbero applicazione i fabbisogni standard, rispetto a tutte le materie, esclusi i livelli essenziali delle prestazioni. Inoltre, nelle bozze di intese, non viene affrontata la questione, seppur economicamente rilevante, della ripartizione fra lo Stato e le Regioni differenziate del maggior gettito derivante dal contrasto all'evasione fiscale sui tributi compartecipati nei relativi territori, in considerazione del fatto che i costi relativi alla procedura di recupero sono sostenuti interamente dallo Stato centrale.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda le variazioni di gettito maturato nel territorio della regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata sia rispetto alla spesa storica, sia, a regime, rispetto ai fabbisogni standard, che nelle bozze di intese è devoluto dal comma quattro dell'art. 5 alla competenza della regione. Inoltre il monitoraggio sullo stato di attuazione delle intese è attribuito, dall'articolo 8, alla commissione paritetica, su richiesta dello Stato o della regione, al fine di verificare anche la necessità di adeguamento della stessa.

Sul punto le intese non disciplinano con sufficiente specificità le diverse situazioni che potranno profilarsi nell'attuazione delle intese, quali le modifiche ai tributi, alle basi imponibili, nonché la verifica della sostenibilità finanziaria delle nuove funzioni nel corso del tempo; proprio per evitare situazioni di compromissione del corretto svolgimento delle nuove competenze sarebbe auspicabile prevedere nelle

⁴⁹ La quantificazione dei LEP, infatti, dovrebbe essere preliminare rispetto a quella dei fabbisogni standard per i servizi pubblici, sebbene l'onere attribuito allo Stato dall'art. 117, secondo comma, lett. m), della Costituzione non sia stato finora adempiuto. Si veda sul punto A. PIRAINO, *Ancora sul regionalismo*, cit., 23 e ss. Proprio il continuo rinvio del meccanismo dei costi standard, unitamente ad altri fattori, fra cui l'attribuzione di una limitatissima autonomia sulle entrate regionali, è alla base della mancata attuazione dei meccanismi di autonomia fiscale. In tal senso B. CARAVITA, *Federalismi*, cit., 5 e ss. Da ultimo la Consulta (sentenza n. 169 del 2017) ha riconosciuto che l'attuazione della lettera m) dell'art. 117 della Costituzione è eziologicamente collegata alla notevole complessità di elaborazione e di acquisizione di dati analitici idonei a determinare i fabbisogni standard in modo conforme all'art. 8 della legge 42/2009. La Corte sottolinea anche che l'obbligo statale di determinazione dei LEA nella sua proiezione in termini di fabbisogno regionale deve coinvolgere anche le regioni in un'ottiva di doverosa collaborazione per assicurare il migliore servizio alla collettività.

intese delle clausole di salvaguardia che consentano la verifica periodica dell'attuazione dell'intesa e prevedano i consequenziali strumenti di rinnovo o di modifica delle condizioni, semplificando in tal modo la capacità di adattamento dell'intesa stipulata, senza dover ricorrere ad un nuovo accordo⁵⁰. Ciò che accomuna queste ipotesi è il cambiamento delle condizioni dell'intesa e la necessità di adeguarne i contenuti alle modifiche alle risorse finanziarie ed ai parametri di calcolo delle stesse nel frattempo intervenute.

La valutazione complessiva del procedimento di differenziazione, tuttavia, richiede anche l'analisi dell'ipotesi inversa alla stessa, potendosi ragionevolmente concretizzare la volontà dello Stato o delle regioni di tornare ad un regionalismo ordinario. Tale eventualità, attualmente non prevista dalle bozze di intese, può riferirsi ad una volontà congiunta delle parti, oppure ad una revoca rispondente alle esigenze dello Stato o della regione, con conseguenze anche procedurali distinte. In questo caso, infatti, non si tratta di adeguare il contenuto dell'intesa ai mutamenti dei parametri sottesi alla stessa, obiettivo che può essere raggiunto tramite la previsione di apposite clausole nelle intese, ma si è innanzi alla volontà, concordata o meno, dello Stato centrale o delle autonomie territoriali di fare un passo indietro rispetto alla differenziazione. La restituzione concordata delle funzioni da parte delle regioni a favore dello Stato centrale, in assenza di una espressa previsione, può ragionevolmente avvenire per il tramite del procedimento indicato dall'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, valido non solo per l'attribuzione dell'autonomia differenziata, ma anche per eventuali interventi correttivi delle funzioni, in senso crescente o decrescente, ovvero per ripristinare lo *status quo ante*⁵¹.

⁵⁰ Sulla previsione nelle intese delle cosiddette clausole di durata è favorevole M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *osservatoriosullefonti.it*, 2002, 152, e M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit., 37; mentre è contrario A RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *forumcostituzionale.it.*, 2010, 40.

⁵¹ In tal senso A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*, cit., 15 e ss; Una parte della dottrina ritiene, al contrario, che il procedimento dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione debba essere inteso solo nel senso di "crescita" dell'autonomia regionale e non per la sua riduzione (cfr. A. RUGGERI, *Nota minima sulle oscillanti prospettive del regionalismo italiano, tra logica della*

Più problematiche appaiono, invece, le ipotesi di revoca unilaterale della differenziazione, dal momento che il procedimento dell'articolo 116, comma terzo, della Costituzione costruisce il procedimento sulla base di un'intesa fra lo Stato e la regione, quindi su un accordo fra le due entità. Una revoca unilaterale della regione non può infatti ipotizzarsi in assenza di un sistema di raccordo con lo Stato, quale ente al quale torneranno le funzioni inizialmente trasferite unitamente alle risorse finanziarie necessarie, che in questo caso sarebbero oggetto di un passaggio inverso, dalla regione allo Stato, e per le quali appare senza dubbio difficoltosa la quantificazione. In ogni caso come la differenziazione anche il recesso unilaterale della regione si configura quale scelta politica, dietro alla quale c'è l'assunzione di responsabilità dell'ente territoriale che non è più in grado di sostenere e gestire le ulteriori funzioni allo stesso in precedenza attribuite. Pertanto, sarebbe più corretto parlare non di recesso ma di iniziativa unilaterale della regione nel procedimento di "differenziazione inversa", per il quale non vi è motivo per escludere l'applicazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione⁵².

Il recesso unilaterale dello Stato, al contrario, può fondarsi su distinti presupposti, ai quali non consegue l'automatica applicazione del procedimento atipico previsto dalla Costituzione per la differenziazione. Le cause di recesso da parte dello Stato, infatti, possono essere integrate dall'inadempienza grave da parte della regione nello svolgimento delle ulteriori competenze, ovvero possono rinvenirsi nella scelta discrezionale dello stesso di abrogare la differenziazione. Tale ultimo aspetto riguarda essenzialmente la disponibilità da parte del legislatore costituzionale di incidere sul regionalismo asimmetrico, il quale, al contrario della specialità, si atteggia come principio modificabile mediante il procedimento aggravato dell'articolo 138 della Costituzione⁵³, in tal modo incidendosi sulla caratterizzazione del regionalismo in senso dualistico, ripristinando il binomio

separazione e logica della integrazione delle competenze, alla luce della «controriforma» del Titolo V, in federalismi.it, 2003)

⁵² Così A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*, cit., 37.

⁵³ Contrario a questa impostazione F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, cit., 53. L'Autore, infatti, sostiene che le leggi di differenziazione danno luogo ad un federalismo di tipo pattizio volto ad escludere modifiche unilaterali anche mediante revisione costituzionale.

regioni ad autonomia ordinaria e regioni ad autonomia speciale, finanche creando un ulteriore *tertium genus*, distinto dalla differenziazione.

La possibilità di applicare il procedimento di revisione della Costituzione non è esclusa neppure per la prima ipotesi di recesso dello Stato indicata in precedenza, ovvero nel caso di inadempienza della regione interessata; in questa eventualità il procedimento di all'articolo 138 della Costituzione potrebbe essere preceduto dal ricorso al potere sostitutivo dello Stato, soprattutto qualora fosse necessario per garantire l'attuazione dei diritti fondamentali⁵⁴, ovvero al principio di sussidiarietà, al fine di avocare a sé lo svolgimento delle competenze ed assicurarne l'efficacia e l'efficienza della gestione. Solo in subordine, qualora il ricorso a tali meccanismi non sia sufficiente, lo Stato può ricorrere all'adozione di una legge costituzionale per l'abrogazione unilaterale della differenziazione, passaggio che dovrebbe determinare contestualmente il trasferimento delle risorse dalla periferia al centro. Si tratta evidentemente di problematiche che necessitano di opportuna ponderazione in sede di intese, onde evitare non solo squilibri finanziari nel corso dell'effettiva attuazione delle nuove funzioni da parte delle regioni, ma anche per assicurare una gestione delle stesse quanto più efficiente.

Il procedimento di differenziazione resta, pertanto, nella disponibilità del legislatore costituzionale, diversamente dalla specialità, quale principio ontologico e non modificabile neppure con il procedimento aggravato di revisione. Ne consegue che il legislatore costituzionale potrebbe modificare l'attuale assetto del regionalismo, finanche ripristinando lo *status quo ante* e così tornando indietro ad un doppio binario di regionalismo ordinario e speciale, ovvero incidendo sulla caratterizzazione della differenziazione; pertanto è sempre opportuno prevedere dei meccanismi di verifica e di monitoraggio costanti in grado di modellare il sistema delle risorse finanziarie alle modifiche che potrebbero intervenire ai parametri di base, tenendo sempre in considerazione l'aspetto della perequazione.

Le soluzioni prospettabili in termini di trasferimento delle risorse, infatti, sia mediante l'utilizzo di una parte del gettito maturato nel territorio, sia mediante una

⁵⁴ Così A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*, cit., 37.

maggiore percentuale di compartecipazione al gettito dei tributi erariali, sono suscettibili di porsi in contrasto con i meccanismi tipici del regionalismo cooperativo, potendo incidere sulla perequazione e sulla distribuzione delle risorse fra centro e periferia con il rischio di lesione del principio di uguaglianza nel godimento dei diritti. Quest'ultimo aspetto si accentua nell'ipotesi in cui non si assiste ad un trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni, ma alla creazione *ex novo* da parte delle regioni di un nuovo intervento prima non previsto; in questa eventualità l'impatto sulle risorse statali da trasferire per lo svolgimento della funzione sarebbe ancor più incisivo rispetto alla capacità di redistribuzione da parte dello Stato delle risorse.

Invero se la differenziazione presuppone il rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione, la regione richiedente dovrebbe trovarsi, finanziariamente, in una condizione di gestione ottimale delle risorse disponibili rispetto alle funzioni delle quali è titolare. Se questa è la premessa alla base della differenziazione, non vi sono motivi per escludere la possibilità che la regione garantisca l'efficiente ed efficace gestione delle nuove funzioni a parità di risorse. L'amministrare meglio rispetto allo Stato dovrebbe, infatti, richiedere uno sforzo da parte della regione che avoca a sé alcune funzioni che, per ragioni di sostenibilità finanziaria derivanti dal rispetto dei principi dell'articolo 119 Costituzione, è in grado di gestire senza l'intervento dello Stato, dal quale invero chiede di emanciparsi. In questo modo la differenziazione diventerebbe compatibile rispetto al principio di solidarietà, rispettando la perequazione e non incidendo sulla capacità redistributiva dello Stato, ma richiederebbe l'attuazione dell'autonomia tributaria e finanziaria delle regioni⁵⁵ così da non fornire alle stesse una fin troppo facile difesa nell'ipotesi di una gestione delle funzioni non rispondente alle attese.

⁵⁵ Fanno leva sull'attuazione del federalismo fiscale F. GALLO, *Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica alla luce della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2017, 12; A. NAPOLITANO, *Il regionalismo*, cit., 37, secondo il quale "solo un'adeguata ripresa dell'impostazione iniziata con la legge 42/2009" potrebbe assicurare un effettivo rafforzamento dell'autonomia regionale nel rispetto del principio della necessaria correlazione fra funzioni e risorse.