

## La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.\*

di Massimiliano Mezzanotte\*\*  
(14 luglio 2014)

**SOMMARIO:** 1. L'innovazione; 2. L'analisi; 3. Questioni di procedura; 4. Le prospettive solidali; 5. Le indicazioni della Corte costituzionale; 6. La prova del nove.

### 1. *L'innovazione*

La legge di stabilità del 2014<sup>1</sup> ha introdotto un'importante novità. All'art. 1, comma 571, ha infatti stabilito che “anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'[articolo 116, terzo comma, della Costituzione](#) nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge”.

L'innovazione è di sicuro e grande rilievo, perché rappresenta il primo tentativo per svegliare dal letargo una disposizione costituzionale che doveva permettere la “specializzazione” delle Regioni<sup>2</sup>, ovvero la possibilità di incrementare le competenze regionali in alcuni specifici settori (organizzazione dei giudici di pace, istruzione, tutela dell'ambiente e dei beni culturali). Le maggiori difficoltà sorgevano però sull'*iter* da seguire per completare il disposto costituzionale che incarnava una norma sulla produzione normativa, senza trovare però nell'ordinamento consistenti appigli procedurali o riferimenti concreti da seguire<sup>3</sup>.

---

\* Scritto sottoposto a *referee*.

1 Legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante “Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato”.

2 La terminologia utilizzata dalla dottrina per indicare tale prerogativa è stata varia, come ricorda A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 143-144; usa il termine «differenziazione», A. POGGI, *Il principio di “differenziazione” regionale nel Titolo V e la “clausola di differenziazione” del 116, comma 3: modelli, prospettive, implicazioni*, sul sito [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/30-11-2007/Poggi\\_\\_Regionalismo-differenziato.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-24/30-11-2007/Poggi__Regionalismo-differenziato.pdf).

3 Sulle problematiche connesse alla norma costituzionale, S. AGOSTA, *L'infanzia “difficile” (... ed un'incerta adolescenza?) del nuovo art. 116, comma 3, Cost. tra proposte (sempre più pressanti) di revisione costituzionale ed esigenze (sempre più sentite) di partecipazione regionale alla riscrittura del quadro costituzionale delle competenze*, in AA.VV., *La riforma del Titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale*, a cura di E. Bettinelli e F. Rigano, Torino 2004, 313 e segg.

La norma appare tuttora priva di un'analitica disciplina sul procedimento, quasi a voler rimarcare che nella materia la lacuna è meglio di una stringente regolamentazione; l'unico limite imposto, quello del coordinamento della finanza pubblica, consente un collegamento con l'art. 119 Cost.<sup>4</sup>, non limitato però al mero rispetto delle competenze ma anche ai meccanismi ulteriori, come quello che permette la creazione di un fondo perequativo a favore dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Su queste problematiche si soffermerà il presente studio, finalizzato a dare una possibile chiave di lettura della scarna normativa contenuta nella legge di stabilità.

## 2. L'analisi

Volendo invertire le problematiche sopra segnalate, va preliminarmente analizzato il riferimento al coordinamento della finanza pubblica e non, come si ha nella norma costituzionale, al più generico "rispetto dei principi dell'articolo 119 Cost.". Quest'ultima formula appare a maglie più larghe della prima; in quella contenuta nella legge di stabilità pare si voglia svolgere un controllo più rigido, dal momento che la giurisprudenza costituzionale ha elaborato una nozione ampia di principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, precisando come la relativa attuazione non comporta solo l'esercizio del potere legislativo, ma anche di poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica e di controllo<sup>5</sup>. Nel contempo, però, tale potere statale nei confronti delle Regioni differenziate sembrerebbe ingiustificato se l'attribuzione non fosse accompagnata anche da idonee coperture finanziarie<sup>6</sup>. In sostanza, sembra che l'incremento di funzioni ed il coordinamento con la finanza pubblica significhi che lo Stato, insieme alle competenze, permetta la specializzazione anche in termini finanziari.

Il profilo da ultimo segnalato rappresenta, ovviamente, l'aspetto più problematico della questione. Da sempre ci si è chiesti se la specializzazione comportasse anche l'aumento delle risorse economiche da riconoscersi in capo alla Regione. In sostanza, appariva necessario tracciare un parallelismo tra ulteriori funzioni e mezzi di finanziamento, necessario per l'esercizio delle stesse, nel pieno rispetto dell'art. 119 Cost.. Sotto diversa angolatura, il passaggio di competenze può comportare sicuramente un risparmio per lo Stato, dal momento che esso dismette funzioni anche di rilievo; nel contempo, ciò determina anche un minor introito e, quindi, l'operazione necessita in ogni caso di un riequilibrio sotto il profilo economico. Tale aspetto necessita di particolare attenzione dal momento che l'art. 116, comma 3, Cost. permette di coniugare la specialità non al singolare, bensì al plurale, in ragione del numero delle Regioni ordinarie (ed anche

---

4 Su tale legame, L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico: una mano sul freno a leva oppure un piede sull'acceleratore per l'art. 116, terzo comma, Cost.?*, in *Le Regioni*, n. 1-2/2012, 110 e segg.

5 In tal senso, P. SANTORO, *Manuale di contabilità e finanza pubblica*, Santarcangelo di Romagna, 2013, 141, nota 45, che richiama le sentenze nn. 376/2003, 57/2010, 112/2011 e 229/2011; sull'attività di controllo finalizzata al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, v. anche la recente decisione della Corte costituzionale n. 40/2014.

6 La problematica è sviluppata da M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle regioni di diritto comune*, su <http://www.federalismi.it/federalismi/document/ACFA98.pdf>, pag. 10 e segg.

speciali<sup>7</sup>) e degli ambiti materiali che potrebbero essere oggetto di specializzazione. In ragione del contenuto della norma, è facile intuire quanto sia ampio il numero di competenze che potrebbero passare dallo Stato alla Regione e, nel contempo, di quali e quante risorse economiche vengano messe in discussione al momento del passaggio. Solo per farsi un'idea, è stato evidenziato, ad esempio, che la specializzazione tentata in Lombardia nel 2007 si basava su di una preintesa con lo Stato in cui si prevedeva il trasferimento di ben dodici materie, sia di competenza esclusiva dello Stato che di competenza concorrente<sup>8</sup>.

Tale passaggio comporta quindi il trasferimento delle funzioni legislative e amministrative, accompagnate dall'attribuzione di cospicue risorse. E' stato ad esempio calcolato che l'attuazione dell'art. 116 Cost. in quattro regioni (Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte e Veneto) porterebbe ad un decentramento della spese pari circa a 15,8 miliardi di euro, soprattutto per le competenze legate all'istruzione<sup>9</sup>. Quindi un sostanziale passaggio di consegne che necessita di un pieno finanziamento da parte dello Stato e di un riequilibrio tra centro e periferia volto ad evitare che le nuove competenze comportino spese insostenibili per le Regioni.

Sotto tale profilo, è emblematica la disciplina contenuta sempre nella legge di stabilità.

In essa si stabilisce una sorta di nuovo patto finanziario tra lo Stato e le province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta; queste, infatti, sono destinatarie del trasferimento di competenze di alcune materie e ciò viene considerato concorso al riequilibrio della finanza pubblica<sup>10</sup>. Nel contempo, però, si riconosce alle province autonome di Trento e Bolzano la possibilità di istituire nuovi tributi, anche in deroga alla disciplina nazionale<sup>11</sup>. Appare evidente allora come maggiore autonomia e copertura finanziaria debbano necessariamente camminare di pari passo.

### 3. Questioni di procedura

La norma richiamata non detta un preciso metodo per ottenere la specializzazione, anche se sembra permettere l'individuazione di una corsia preferenziale.

Volendola leggere congiuntamente alla disposizione costituzionale, emerge un quadro molto fluido, senza alcuna forma prestabilita. In sostanza, l'art. 116, comma 3, Cost. si

---

7 Sull'applicabilità di tale disposizione anche alle Regioni speciali, D. GALLIANI, *All'interno del Titolo V: le "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" di cui all'art. 116, comma 3, Cost. riguardano anche le Regioni a Statuto speciale?*, in *Le Regioni*, n. 2/3, aprile-giugno 2003, 423 e segg.; in realtà, la questione è dibattuta in dottrina, come ricorda L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, sul sito <http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/04/salomoni.pdf>, 1, nota 1.

8 Ricordano P. CIARLO e M. BETZU, *Dal regionalismo differenziato al regionalismo pasticciato*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 268, come il detto accordo prevedeva il trasferimento di dodici materie: «quelle riservate in via esclusiva allo Stato di cui alle lettere l), n) ed s) del secondo comma dell'art. 117, e altre nove estratte dalla lista delle competenze concorrenti di cui al terzo comma».

9 In tal senso, *Regioni italiane e regioni federali europee: un confronto sulla spesa ante e post decentramento*, in *Federalismo e dintorni*, 1/2011, sul sito <http://osservatoriofederalismo.eu/febe/bollettino/file/11/lnk/Boll2011-01.pdf>.

limita a stabilire che, su iniziativa delle Regioni, sentiti gli enti locali<sup>12</sup>, è possibile approvare una legge dello Stato (a maggioranza assoluta delle Camere), nel rispetto dei principi dell'art. 119 Cost. e previa intesa tra lo Stato e le Regioni. A questo punto, però, il disposto contenuto nella legge di stabilità 2014 sembra aggiungere un ulteriore tassello. Infatti, l'iniziativa legislativa spetta ovviamente al Consiglio, secondo il disposto dell'art. 121 Cost.; non sembra possibile una differente interpretazione, dal momento che, dovendo essere approvata una legge, l'iniziativa legislativa non può che spettare all'organo elettivo regionale. L'intesa invece può essere raggiunta anche dalla Giunta regionale; in questo caso, essa dovrà comunque essere siglata dietro la supervisione del Consiglio che, stante la natura dell'atto da adottare, resta comunque il referente principale<sup>13</sup>. Ma a questo punto

---

10 Secondo l'art. 1, comma 515, della legge n. 147/2013, “mediante intese tra lo Stato, la regione Valle d'Aosta e le province autonome di Trento e di Bolzano, da concludere entro il 30 giugno 2014, sono definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, ai servizi ferroviari di interesse locale per la Valle d'Aosta, alle Agenzie fiscali dello Stato e alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, nonché al Parco nazionale dello Stelvio, per le province autonome di Trento e di Bolzano. Con apposite norme di attuazione si provvede al completamento del trasferimento o della delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa. Laddove non già attribuiti, l'assunzione di oneri avviene in luogo e nei limiti delle riserve di cui al comma 508, e computata quale concorso al riequilibrio della finanza pubblica nei termini dello stesso comma. Con i predetti accordi, lo Stato, la regione Valle d'Aosta, le province autonome di Trento e di Bolzano e la regione Trentino-Alto Adige individuano gli standard minimi di servizio e di attività che lo Stato, per ciascuna delle funzioni trasferite o delegate, si impegna a garantire sul territorio provinciale o regionale con riferimento alle funzioni i cui oneri sono sostenuti dalle province o dalla regione, nonché i parametri e le modalità per la quantificazione e l'assunzione degli oneri. Ai fini di evitare disparità di trattamento, duplicazioni di costi e di attività sul territorio nazionale, in ogni caso è escluso il trasferimento e la delega delle funzioni delle Agenzie fiscali di cui al primo periodo sia in relazione ad ambiti di materia relativi a concessioni statali e alle reti di acquisizione del gettito tributario sia con riferimento: 1) alle disposizioni che riguardano tributi armonizzati o applicabili su base transnazionale; 2) ai contribuenti di grandi dimensioni; 3) alle attività strumentali alla conoscenza dell'andamento del gettito tributario; 4) alle procedure telematiche di trasmissione dei dati e delle informazioni alla anagrafe tributaria. Deve essere assicurato in ogni caso il coordinamento delle attività di controllo sulla base di intese, nel quadro di accordi tra il Ministro dell'economia e delle finanze e i presidenti della regione Valle d'Aosta, delle province autonome di Trento e di Bolzano e della regione Trentino-Alto Adige, tra i direttori delle Agenzie delle entrate e delle dogane e dei monopoli e le strutture territoriali competenti. Sono riservate all'Amministrazione centrale le relazioni con le istituzioni internazionali. Con apposite norme di attuazione si provvede al completamento del trasferimento o della delega delle funzioni statali oggetto dell'intesa”.

11 Sempre l'art. 1 della legge n. 147/2013, stabilisce che “l'articolo 80 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, è sostituito dal seguente: «Art. 80. - 1. Le province hanno competenza legislativa in materia di finanza locale. 2. Nelle materie di competenza, le province possono istituire nuovi tributi locali. La legge provinciale disciplina i predetti tributi e i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni... (omissis)”.

12 Sul significato dell'inciso “sentiti gli enti locali”, E. BALBONI e L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell'applicazione dell'art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, n. 1/2011, 205 e segg.

13 Su tale profilo, sul fatto che potrebbe esserci anche l'iniziativa del Consiglio delle autonomie locali nonché sulla possibilità di sottoporre tale iniziativa a referendum consultivo, L. SALOMONI, *Note in tema di problematiche attuative dell'art. 116 c. III cost. Il caso della Regione Lombardia*, cit., 4 e segg.

sorge un ulteriore profilo, il più importante; la norma del 2013 infatti fa assumere un ruolo centrale nella vicenda al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali, cui spetterà gestire i rapporti con la Regione al fine di pervenire all'intesa richiamata dall'art. 116 Cost. In sostanza, oltre a formalizzare quello che in precedenza già si verificava<sup>14</sup>, viene creata una sorta di corsia preferenziale per giungere a siglare un'intesa, in termini rapidi, con lo Stato. Ma forse la norma permette di andare anche oltre. Sarebbe strano, infatti, che i compiti governativi si esauriscano nella sola fase preparatoria; sembra preferibile intendere che, come avviene in alcune Regioni, l'intesa raggiunta venga poi trasformata in un progetto di legge e trasmesso al Governo per il prosieguo<sup>15</sup>.

Ma alla luce di quanto detto, si potrebbe giungere anche ad un'altra lettura del dettato costituzionale; quest'ultimo, infatti, richiede solo l'iniziativa della Regione, per cui potrebbe essere il Governo che, dopo aver stipulato l'intesa con il Consiglio (o la Giunta), presenti un d.d.l. volto a dare maggiore autonomia alla regione interessata<sup>16</sup>. A questo punto, è evidente che l'iniziativa governativa potrebbe avere sicuramente maggiore possibilità di venire approvata in tempi celeri.

Le lacune che interessano la procedura<sup>17</sup>, allora, più che costituire un limite, rappresentano invece un scelta consapevole per contemperare gli interessi di tutti gli enti coinvolti (Regioni, Stato ed Enti locali) e, nel contempo, permettono di non ingessare un *iter* che deve essere ispirato alla massima celerità e fluidità, coinvolgendo il governo con meccanismi acceleratori.

---

14 I tentativi volti all'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., che hanno interessato le regioni Lombardia, Veneto e Piemonte, hanno visto comunque il Presidente del Consiglio ed alcuni ministri svolgere un ruolo fondamentale di raccordo tra periferia e centro; a riguardo, v. l'ampia documentazione sul sito <http://www.issirfa.cnr.it/3518,46.html>. Un resoconto analitico di tali iniziative è fatto da L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, n. 2, aprile 2007, 199 e segg.

15 Com'è noto, ciò avviene in alcune regioni speciali, secondo le disposizioni previsti nei rispettivi statuti. Tale "anomalia" è evidenziata da T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2012, 113, con riferimento agli artt. 35 T.A.A. e 26 F.V.G..

16 Come peraltro previsto nello "Schema di disegno di legge di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione approvato dal Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 2007", su *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 19-20.

17 Ritiene invece utile una "legge-modello" statale, con riguardo, ad esempio, «alla diversa capacità di pressione di cui dispongono le Regioni ed in vista di salvaguardare al meglio quelle più deboli», A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, sul sito [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0027\\_ruggeri.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0027_ruggeri.pdf)

#### 4. *Le prospettive solidali*

Altro punto nodale è ovviamente lo spostamento di risorse dallo Stato alle regioni, le quali vedranno attribuirsi, contemporaneamente a nuove competenze, anche l'incremento della capacità di spesa. Ma la storia del regionalismo italiano insegna che l'attuazione della Costituzione, soprattutto quando riguarda il passaggio di competenze dal centro alla periferia, è animata da lunghi periodi di stasi, per cui è possibile che il passaggio di risorse non segua con altrettanta rapidità l'attribuzione di competenze. Appare allora credibile che in questa operazione siano avvantaggiate alcune Regioni, sia perché necessitano di maggior autonomia in relazione al proprio sistema economico, sia perché in grado di sostenere questo passaggio<sup>18</sup>, anche nell'attesa che lo Stato effettui il trasferimento delle risorse.

In uno studio pubblicato nel 2013, è stato evidenziato, ad esempio, che nel caso di applicazione dell'art. 116 Cost. in Veneto si avrebbe uno spostamento di risorse di oltre 4 punti del Pil regionale, mentre la gestione a livello locale delle risorse avrebbe «un effetto volano» sul Pil procapite, che potrebbe così crescere del 9,2 %<sup>19</sup>. In sostanza, l'aumento delle competenze determina un incremento della ricchezza regionale e, nello stesso tempo, favorisce l'erogazione di un servizio sicuramente più efficiente e più vicino alle esigenze dei cittadini in ragione della sua allocazione.

Il modello di riferimento è ovviamente quello tedesco, in cui, secondo dati riportati nella stessa ricerca e risalenti al 2011, il grado di autonomia fiscale è pari al 68,8%; «in altre parole, quasi il 70% delle entrate locali sono date da tributi propri o compartecipazioni, mentre in Italia vi è ancora una componente molto forte di trasferimenti. Infatti, nello stesso anno, il grado di autonomia locale in Italia supera di poco il 43%»<sup>20</sup>.

Va però evidenziato che il federalismo a geometria variabile potrebbe portare ad un sistema a tre velocità (Regioni speciali, specializzate ed ordinarie non specializzate), con enti che si distinguono in ragione della differente ricchezza. Proprio in ragione di tale peculiarità, è necessario allora che il contenuto della legge atipica approvata secondo il meccanismo di cui all'art. 116, comma III, Cost. valorizzi anche i meccanismi di cui all'art. 119 Cost. e, in particolar modo, i commi 3 e 5. In sostanza, è utile, al fine di non aggravare eccessivamente il divario tra le regioni, creare fondi perequativi e prevedere interventi speciali. Mentre questi ultimi sono finanziati con contributi speciali del bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, per i primi è invece permesso modulare in modo differente le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al territorio nazionale. Ed allora è possibile considerare che la maggiore autonomia comporti una rimodulazione di questa compartecipazione, in ragione della differente ricchezza di ogni regione. Volendo continuare il parallelismo con la Germania, si

---

18 La mancata attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. è stata letta anche nel senso che le Regioni non sarebbero in grado di sostenere gli oneri delle competenze aggiuntive; in tal senso, A. CARIOLA – F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. III, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 2195.

19 *Il federalismo in tempo di crisi. Analisi della spesa pubblica italiana tra riforme inattuate e politiche di riaccentramento*, 2013, 82, sul sito [http://osservatoriofederalismo.eu/febe/publicazioni/file/10/ita/QdR18\\_web.pdf](http://osservatoriofederalismo.eu/febe/publicazioni/file/10/ita/QdR18_web.pdf).

20 *Ult. op. cit.*, 17.

permetterebbe non l'attribuzione di poteri fiscali autonomi, bensì l'incremento della compartecipazione ai tributi statali<sup>21</sup>. E' questo il meccanismo attuato in questo Paese, in cui si assegna il rango di principio fondamentale alla solidarietà, che si esprime per il tramite della perequazione sia in senso verticale, ovvero per mezzo della negoziazione delle quote sull'imposta, che in senso orizzontale. In particolare, l'art. 107 GG prevede al comma 2 che "la legge deve garantire un opportuno conguaglio della diversa capacità finanziaria dei Länder". Un meccanismo quindi che permette di individuare sia i presupposti in base ai quali è possibile chiedere il conguaglio, sia gli obblighi contributivi a carico dei territori più ricchi, sia i criteri per determinare l'ammontare delle prestazioni di conguaglio<sup>22</sup>.

Ma anche questa logica non comporta un sacrificio di alcuni *Länder* a discapito di altri. Il meccanismo prevede, oltre alla disciplina per principi contenuta nella Costituzione, sia un legge sui parametri (approvata nel 2005) sia una legge di perequazione vera e propria. Quest'ultima, approvata sulla base delle indicazioni della legge sui parametri, impone agli Stati più ricchi di mettere a disposizione di quelli più poveri una parte delle entrate finanziarie; ma, giova sottolineare, «le modalità di assegnazione della perequazione vengono stabilite in modo che la differenza tra i due valori non venga annullata, perché questo obiettivo sacrificerebbe gli enti erogatori»<sup>23</sup>. In sostanza, un sistema flessibile, in cui lo Stato centrale, in forza delle previsioni costituzionali, svolge un ruolo di finanziatore e regolatore, soprattutto nel caso di particolare necessità o di contestazioni che potrebbero provenire dai *Länder* più ricchi.

Anche in Italia, allora, andrebbe valorizzato sia questo principio che questo meccanismo. Ma è possibile ricavare dalla Costituzione l'esistenza di questo obbligo di solidarietà al momento della specializzazione ex art. 116 Cost.?

##### 5. Le indicazioni della Corte costituzionale

La Corte ovviamente gioca un ruolo fondamentale in questa materia. Nei paesi del federalismo fiscale solidale, il compito attribuito consiste sia nello svolgere un'*actio finium regundorum* tra le competenze della federazione e quelle degli enti territoriali, sia di individuare la natura delle imposte<sup>24</sup>, in relazione sempre alla previsione costituzionale.

La Consulta ha svolto, dopo la riforma del titolo V, un'opera attenta in merito alla perequazione regionale. In particolare, i principi cardine individuati sono molto puntuali.

---

21 L. ANTONINI, *Impariamo dal federalismo tedesco*, su *Il Sole 24 ore* del 12 agosto 2012.

22 Così riassume il contenuto dell'art. 107, comma 2, della Costituzione tedesca, A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale nella Repubblica Federale di Germania*, sul sito [http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/26-06-2009/DePetris\\_Il-federalismo-fiscale-nella-Repubblica-Federale-di-Germania-Bologna-\\_2\\_.pdf](http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-27/26-06-2009/DePetris_Il-federalismo-fiscale-nella-Repubblica-Federale-di-Germania-Bologna-_2_.pdf), 14.

23 G. G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, 124.

24 G. G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, cit., 96.

Preliminarmente, è stato sottolineato che gli interventi statali volti a rimuovere gli squilibri tra le Regioni devono avvenire secondo le modalità fissate dall'art. 119, quinto comma, Cost.<sup>25</sup>. Da questa affermazione, è stato dedotto «l'implicito riconoscimento del principio di tipicità delle ipotesi e dei procedimenti attinenti alla perequazione regionale, che caratterizza la scelta legislativa di perequazione "verticale" effettuata in sede di riforma del Titolo V della Costituzione»<sup>26</sup>.

Di contro, la Corte nella sentenza n. 176/2012 ha escluso che possa avere ingresso nel nostro ordinamento la c.d. perequazione orizzontale, basandosi proprio sul disposto dell'art. 119, comma 3, Cost.; sottolinea la Consulta che «l'analisi letterale e sistematica della norma impugnata porta dunque a concludere che essa non si limita ad autorizzare la spendita dei fondi integrativi dei contributi comunitari in deroga alle prescrizioni del patto di stabilità, ma attribuisce piuttosto le conseguenze finanziarie di tale disposizione allo Stato e alle altre Regioni, al fine di assicurare il rispetto della clausola di invarianza dei tetti. È proprio questa "chiamata in solidarietà", lamentata dalle ricorrenti, che rende concretamente possibile ed attuabile la deroga contenuta nel comma 1 dell'art. 5-bis, gravando dei correlati oneri non solo lo Stato ma anche le altre Regioni», puntualizzando che «la disposizione impugnata non è comunque riconducibile alle ipotesi di cui all'art. 119 Cost., poiché detta norma e quelle attuative sono esplicite nello stabilire che gli interventi perequativi e solidali devono garantire risorse aggiuntive rispetto a quelle reperite per l'esercizio delle normali funzioni e che tali risorse devono provenire dallo Stato»<sup>27</sup>.

In sostanza, non si ammette alcuna forma di ausilio al di fuori delle ipotesi e del procedimento previsto dalla norma costituzionale né, a quanto pare, alcuna forma di perequazione orizzontale. In realtà, la norma costituzionale nulla dice al riguardo, per cui, non sussistendo alcun limite, sembra che tale strada sia percorribile<sup>28</sup>. Anzi, va aggiunto che nel 2007, il Governo Prodi aveva presentato un DDL per l'attuazione dell'art. 119 Cost.; nel testo licenziato il 3 agosto 2007, era stato inserito l'art. 17-bis, secondo il quale «con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni (ordinarie), si provvede, altresì, all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, che devono derivare da tributi propri o da compartecipazioni a tributi erariali riferiti al territorio regionale, in

---

25 C. cost., 6 novembre 2009, n. 284, in *Giur. cost.*, 2009, 4412.

26 C. cost., 6 luglio 2012, n. 176, in *Giur. cost.*, 2012, 2608.

27 C. cost., 6 luglio 2012, n. 176, cit., 2607-2608.

28 J. DI GESÙ, *La Corte respinge la «chiamata in solidarietà» fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giur. cost.*, 2012, 2617.

conformità all'articolo 119 della Costituzione e tenuto conto delle esigenze di perequazione in favore dei territori con minore capacità fiscale"<sup>29</sup>. In sostanza, la disposizione considerava sia le problematiche connesse al finanziamento delle funzioni trasferite che, sotto altro profilo, la necessità di tenere in considerazione i territori svantaggi, per il tramite della perequazione.

## 6. La prova del nove

Dall'analisi svolta è emerso che le procedure di specializzazione sono prive di una particolare forma; di contro, esse devono avere un contenuto, sotto certi aspetti, quasi obbligato, dal momento che devono ispirarsi al principio di solidarietà e permettere una sorta di perequazione pseudo-orizzontale.

Ma soprattutto si può evidenziare che tra l'art. 116, comma III, Cost. e l'autonomia finanziaria, letta in un'ottica di vincolo solidale tra Regioni, vi è un legame inscindibile che non potrà che essere tenuto in attenta considerazione al momento in cui si giungerà alla creazione di Regione specializzate.

Ancora una volta, allora, sembra che il procedimento nella sua completezza avrà sì la Regione come principale interlocutore, ma dovrà necessariamente passare attraverso l'attività di snodo svolta dal Governo, cui spetterà, secondo quanto sopra evidenziato, sia il compito di coordinare e promuovere avanti il Parlamento le istanze di maggior specializzazione provenienti dalle Regioni, sia di verificare il rispetto dei vincoli contabili e del principio solidaristico. In tal modo, il Governo, che nel dettato costituzionale poteva apparire uno spettatore inerte nei confronti degli accordi che venivano stipulati tra Parlamento e Regioni, assume il ruolo di regista nell'*iter* di specializzazione. Sicuramente esso svolge un ruolo di garanzia e di raccordo, ma anche di responsabile del procedimento, nei confronti del quale poter agire per il tramite del conflitto Stato-regioni nel caso di inerzia. La norma contenuta nella legge di stabilità, infatti, individua comunque un organo che entro termini brevi deve attivarsi, per cui l'eventuale omissione permette il ricorso allo strumento del conflitto intersoggettivo, con un sistema di tutela che la norma costituzionale sicuramente non permetteva di individuare.

Resta comunque il dato di fondo, rilevato da un'attenta dottrina, che il nuovo *imput* all'attuazione dell'art. 116, comma III, Cost., nasce in ogni caso dall'insoddisfazione per il modo in cui è stato attuato il Titolo V<sup>30</sup>; ma, ancora una volta, esso è solo un tentativo di correggere dei malfunzionamenti per i quali, in ogni caso, la via maestra resta quella delle riforme costituzionali, a questo punto non più procrastinabili. A riguardo, desta non poche perplessità la riforma in discussione in Parlamento che prevede la soppressione dell'art. 116, comma 3, Cost. Tale scelta è criticabile sotto due profili. Da un lato, infatti, dopo che nel dicembre 2013 si è pensato di dare nuova linfa vitale a questa norma, nel d.d.l.

---

29 Su tale normativa M. BARBERO, *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione: considerazioni a prima lettura*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5/2007, 598.

30 R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. Alcune tesi per aprire il dibattito*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2008, 17.

costituzionale n. 1429 dell'8 aprile 2014 si è pensato di chiederne l'abrogazione (art. 25<sup>31</sup>). Da un altro, non è dato comprendere il motivo per il quale una norma mai applicata e che poteva invece essere utile per non irrigidire le competenze regionale all'interno di un unico schema e valorizzare le specificità di ogni territorio venga eliminata, quasi a volerne rimarcare l'inutilità. E' questa una strada che fa sorgere sicuramente più di qualche perplessità e che, se letta congiuntamente all'incremento delle competenze statali indicate nella proposta di riforma dell'art. 117 Cost.<sup>32</sup>, rappresenta sicuramente un passo indietro verso quel percorso intrapreso nel 2001 che era volto, a differenza di quello contenuto nel testo della riforma costituzionale in discussione, a valorizzare e specializzare le regioni, secondo scelte che tuttora appaiono sicuramente condivisibili.

\*\* Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico, Università di Teramo

---

31 Molti sono peraltro gli emendamenti che invece mirano al mantenimento o alla parziale modifica della norma, sempre nel senso della continuità con il testo vigente; gli emendamenti possono essere letti alla pagina [http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44283\\_testi.htm](http://www.senato.it/leg/17/BGT/Schede/Ddliter/testi/44283_testi.htm).

32 A ciò è da aggiungere che sempre l'art. 26 del d.d.l., che modifica l'art. 117 Cost., introduce una sorta di delega della funzione legislativa che lo Stato può attribuire alle Regioni in alcune materia.