

Il regionalismo differenziato tra attese federaliste deluse e rischi di eccessi*

di Giuseppe Chiara**
(6 luglio 2019)

SOMMARIO: - 1. Premessa. - 2. La crisi del federalismo fiscale. - 3. Percorsi attuativi e incertezze procedurali del nuovo regionalismo differenziato. - 4. Il ruolo, non soltanto formale, delle Camere in sede di approvazione dell'intesa Stato-Regione. - 5. Conclusioni.

1. Premessa.

Il regionalismo differenziato manifesta, oggi, tensioni che riflettono esigenze oggettive, acuite da un passato caratterizzato dalla tendenza ad un consistente accentramento delle competenze legislative e amministrative con effetti anche sull'autonomia finanziaria, che del progetto federalista avviato dalla riforma costituzionale del 2001 avrebbe dovuto costituire uno dei punti di forza¹. Si è detto, ad esempio, che l'introduzione di forme di autonomia "asimmetrica" risponderebbe meglio alle caratteristiche locali, sul duplice versante dell'attività gestionale riferita alle forniture di beni e servizi pubblici e di quella di regolazione, avviando processi competitivi ed emulativi tra il livello nazionale e quello regionale, con ricadute positive sulla stessa efficienza del sistema paese, in specie sul versante del rapporto costi-prestazioni².

* Questo lavoro è destinato agli *Studi in onore di Antonio Ruggeri*.

1 Cfr., sul punto, le osservazioni svolte da A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale: se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo/Quaderni*, 2.2010, p. 283: «L'intera vicenda dell'autonomia regionale è stata, come si sa, segnata da proposte di riforma ripetutamente, insistentemente avanzate, da questa o quella parte e con questo o quel contenuto, per correggere supposti difetti congeniti del quadro costituzionale, laddove in non pochi casi si trattava piuttosto di rimuovere prassi distorsive dello stesso, peraltro assai problematicamente suscettibili di essere messe da canto col solo fatto del mutamento costituzionale».

2 Cfr., in tal senso, la sintesi offerta da S. MANGIAMELI, *I problemi della differenziazione e della omogeneità nello Stato regionale*, in *ISSIRFA (Studi ed interventi)*, (febbraio 2019), par. 1: «[...]non solo è possibile mantenere una unità sostanziale dell'ordinamento della Repubblica promuovendo le autonomie territoriali, ma sarebbe possibile assicurare una crescita economica e sociale di tutto il Paese, consentendo alle Regioni del nord di realizzare in autonomia passi in avanti in termini di crescita e competitività e alle Regioni del sud di uscire dalla condizione di aree meno favorite. Un regionalismo differenziato, infatti, comporta una maggiore responsabilità da parte di tutti i soggetti politici della Repubblica: la classe politica nazionale, quella delle regioni settentrionali e quella delle regioni meridionali. Ognuna di queste sarebbe chiamata a svolgere compiti nell'interesse del proprio territorio e nell'interesse di tutto il Paese»; per una compiuta analisi del percorso, lungo e accidentato, che ha caratterizzato i tentativi di attuazione del regionalismo differenziato, ex art. 116, comma 3, Cost., cfr. P. COSTANZO, *Le Regioni tra tendenze evolutive e prospettive future*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, febbraio 2019, par. 5.

Quello del regionalismo differenziato costituisce, peraltro, un tema noto, inserito entro una struttura costituzionale ben definita, propensa, certo, a garantire e, di più, a promuovere forme di diversificazione su base territoriale, ma nel quadro di una precisa cornice di principi inderogabili in sede negoziale, in quanto qualificanti la stessa unità e indivisibilità dell'ordinamento.

Se è vero, infatti, che la differenziazione opera, nel tessuto normativo tracciato dalla nostra Carta fondamentale, a più livelli, pervadendo tutte le più rilevanti attività e funzioni delineate nel Titolo V (legislativa, amministrativa, quella della forma di governo, nonché quella della gestione delle risorse finanziarie), è pure vero che il quadro costituzionale entro cui l'art. 116, comma 3, Cost. si inserisce rimane, anche dopo la novella del 2001, quello tipico del un federalismo cooperativo, modello nel quale «non viene necessariamente meno il riparto formale di competenze, ma certamente vi è la disponibilità ad aggiustamenti collaborativi funzionali all'operare di singoli interventi». Tali forme di cooperazione-integrazione operano, comunque nell'alveo della «sovranità federale», poiché hanno la capacità di mantenere gli apparati centrali come titolari delle effettive competenze di coordinamento cooperativo»³.

Certo, l'ampliamento dell'autonomia derivante dall'art. 116, ultimo comma, Cost. consente, almeno per quanto riguarda la ripartizione delle competenze tra legislatore statale e legislatore regionale, di derogare alla normativa costituzionale con una fonte diversa da quella costituzionale⁴, ma la «decostituzionalizzazione formale»⁵ di questi settori non può giungere alla creazione di una Costituzione «per territori», ovvero ad una «disattivazione» della Costituzione per alcuni territori. Proprio per questo, un regionalismo differenziato che intenda introdurre legittimi e, di più, auspicabili elementi di asimmetria, non può prescindere dal costante riferimento a strumenti concertativi idonei a

³ Le citazioni sono tratte da A. POGGI, *Esiste nel Titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in A. Mastromarino, J. M. Castellà Andreu (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato. Il caso italiano e quello spagnolo a confronto*, Milano 2009, p. 27 ss., in specie p. 50 ss.

⁴ Come osserva G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 4, p. 629, peraltro, il regionalismo differenziato ex art. 116, comma 3, Cost., non costituisce l'unica procedura con cui realizzare la devoluzione autonomistica, anche nelle materie di legislazione esclusiva; cfr. pure M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in www.federalismi.it, n. 6/2019, p. 13 ss. per i riferimenti a proposte di implementazione delle competenze regionali con strumenti diversi da quello individuato dall'art. 116, comma 3, Cost. (la delega con legge statale ordinaria di materie non contemplate da quest'ultima disposizione) ed a quelle intese a cogliere in tale previsione un processo utilizzabile dallo Stato e dalle singole Regioni per un *fine tuning* del riparto di competenze «esteso anche a materie diverse da quelle elencate nell'art. 116, 3° co., Cost. ed operante in maniera analoga alle norme di attuazione degli statuti speciali previste per il rapporto fra Stato e singole Regioni speciali dai rispettivi statuti»; su queste ultime proposte, l'A. esprime, peraltro, talune perplessità, dovute alla praticabilità in via generale di un meccanismo pensato per le (sole) autonomie speciali.

⁵ Sulla differenziazione come deroga alla normativa costituzionale, cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del Titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in www.federalismi.it, Osservatorio sul federalismo (13 dicembre 2002), il quale rileva come tale fenomeno non costituisca, certo, un *unicum* nel panorama costituzionale italiano; più in generale, sulla «decostituzionalizzazione formale» nel sistema delle fonti, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna 1996, p. 171 ss.

sorreggere il passaggio di competenze, al fine di preservare un adeguato livello di interazione tra lo Stato e la Regione. In questa cornice deve essere letta la procedura descritta dallo stesso art. 116, comma 3, Cost. e, in specie, il ruolo delle legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, irriducibile a mera sede formale di ratifica di decisioni assunte *aliunde*.

Sullo specifico versante finanziario, poi, l'inesausta tensione a coniugare unità (non certo uniformità) e autonomia è ben ravvisabile nei tratti assunti dall'art. 119 Cost., nel quale, anche dopo la svolta in senso "federalista" impressa al nostro ordinamento dalla riforma del 2001, è ben percepibile un'idea di fiscalità come fattore non soltanto di democratizzazione e di differenziazione, ma anche di eguaglianza sostanziale e di perequazione sociale. Se la Costituzione si fosse limitata a prevedere l'integrale copertura delle funzioni locali con gli strumenti della finanza pubblica riconducibili ai vari territori, avrebbe sancito l'affermazione definitiva di un regionalismo fortemente competitivo e sperequato, destinato a riprodurre e accentuare il divario tra i territori sulla scorta della (sola) solidità economica e della capacità attrattiva nei confronti dei mercati⁶. La previsione di un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante, corregge significativamente tale impostazione in senso cooperativo, preservando, certo, l'autonomia degli enti locali in materia di spesa pubblica e di entrate tributarie, ma entro la cornice di un federalismo solidale «fondato principalmente su compartecipazioni a grandi tributi statali, su limitati tributi propri (la cui ampiezza, rispetto alla situazione attuale, andrebbe senz'altro incrementata, ma senza eccessi) e perequazione»⁷.

2. La crisi del federalismo fiscale.

Non v'è dubbio, d'altra parte, che, anche in anni recenti, il percorso federalista abbia subito, proprio in materia fiscale, gli effetti di un duplice fenomeno, di stasi e di involuzione al contempo, a motivo, certo, di macroscopiche inerzie del legislatore statale, che ha continuato a conservare (come in passato⁸) un ruolo

6 Cfr. S. STAIANO, *Art. 5 Costituzione italiana*, Roma 2017, pp. 105-106, il quale ricorda come «la capacità fiscale di alcune Regioni del Nord è enormemente maggiore di quella delle Regioni del Mezzogiorno. Dunque non si può pensare a forti poteri impositivi autonomi delle regioni, secondo il modello competitivo, "all'americana": le Regioni "forti" potrebbero finanziare in misura molto maggiore la spesa pubblica e stabilire un'imposizione molto più bassa, mettendosi in posizione sempre più vantaggiosa. E non vi sarebbero ragioni per pretendere da esse politiche perequative, pensando che possono rinunciare alla propria posizione dominante».

7 Così L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 10.

8 La legislazione italiana in materia fiscale era stata segnata infatti, fin dagli anni settanta per secolo scorso, da una accentuata centralizzazione della finanza pubblica, anche a livello locale, con l'abolizione pressoché totale dei vecchi tributi locali, sostituiti da trasferimenti di fondi pubblici dal centro alla periferia o da trasferimenti di gettiti di imposte. Ciò comportò, tra l'altro, una forte asimmetria tra potere fiscale e potere di spesa, il primo divenuto centrale, il secondo rimasto sostanzialmente locale, favorendo fenomeni di deresponsabilizzare degli amministratori locali e di sovraesposizione degli organi politici statali ad una costante pressione, alla quale questi risposero con lo strumento, facile nell'immediato, ma insidioso nel lungo periodo, del ricorso all'indebitamento. Le stesse leggi Bassanini, pur trasferendo agli enti territoriali competenze amministrative molto consistenti, le finanziarono con l'aumento dei trasferimenti di fondi pubblici o con tributi sostanzialmente statali. In dottrina, sul punto, ampiamente, T. MARTINES, A. RUGGERI, C.

cardine in tale ambito; ma anche, e prima, della mancanza di una visione d'insieme, di una "strategia" complessiva volta a definire il volto di un regionalismo finanziario compiutamente cooperativo.

Con specifico riguardo all'autonomia finanziaria degli enti territoriali, è ben noto il ritardo accumulato dal legislatore statale nella definizione dei principi fondamentali in materia di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, in armonia con i quali si sarebbe dovuto realizzare il percorso federalista, ex art. 119, comma 2, Cost., ritardo che, per anni, ha bloccato l'esercizio della potestà legislativa regionale in materia di entrate e di spese⁹. Nelle more dell'individuazione dei suddetti principi, infatti, la Consulta ha inteso garantire la continuità nel passaggio dal vecchio al nuovo assetto dei poteri in ambito finanziario, escludendo che le leggi regionali potessero essere adottate in difetto di una cornice normativa di riferimento delineata dal Parlamento nazionale¹⁰.

Lo stesso principio del coordinamento della finanza pubblica ha progressivamente assunto poi, in specie a partire dalla prolungata fase di stagnazione e di recessione economica prodottasi nella seconda metà dello scorso decennio, una connotazione tale da legittimare, non di rado, un regime vincolistico statale minuzioso, incidente sulla libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti di spesa degli enti territoriali. Il percorso espansivo seguito dalla nozione in parola ha così condotto ad una riperimetrazione dell'autonomia finanziaria locale vocata al ribasso¹¹, tanto da indurre la dottrina a parlare di una

SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano 2019, pp. 297-298.

⁹ Fenomeno, peraltro, denunciato tempestivamente dalla stessa Corte costituzionale, la quale, già nella sentenza n. 370 del 2003, sosteneva: «Appare evidente che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione» (punto 7 del *Considerato in diritto*).

¹⁰ Cfr. in tal senso, per tutte, la sent. n. 37 del 2004, in specie il punto 5 del *Considerato in diritto*: «[...] poichè non è ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale, si deve tuttora ritenere preclusa alle Regioni (se non nei limiti ad esse già espressamente riconosciuti dalla legge statale) la potestà di legiferare sui tributi esistenti, istituiti e regolati da leggi statali [...]; e per converso si deve ritenere tuttora spettante al legislatore statale la potestà di dettare norme modificative, anche nel dettaglio, della disciplina dei tributi locali esistenti»; in senso sostanzialmente conforme cfr. anche la sent. n. 102 del 2008. In dottrina, ex multis, A. BRANCASI, G. RIVISECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica, tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica* - Atti del Convegno di Cagliari, 15-16 ottobre 2010, Napoli 2012, p. 45 ss.; L. CAVALLINI CADEDDU, *Indicazioni giurisprudenziali per il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in www.federalismi.it, 1/2011.

¹¹ Cfr. G. RIVISECCHI, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sul tema "Attualità e prospettive del coordinamento della finanza pubblica"*, Camera dei deputati e Senato della Repubblica – Roma, 5 aprile 2017, in *Osservatorio costituzionale*, 1/2017, p. 4, il quale rileva come, proprio in materia di coordinamento della finanza pubblica, sia possibile cogliere, nella giurisprudenza costituzionale, una fase iniziale, nella quale si riteneva che i vincoli statali potessero considerarsi rispettosi dell'autonomia finanziaria degli enti locali sono se aventi ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure - in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica - la crescita della spesa corrente, sicché il legislatore statale avrebbe potuto stabilire soltanto un limite

sorta di “slittamento” dell’ambito competenziale in oggetto, dalla sfera della potestà legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato¹².

Tra ritardi del legislatore e permanente situazione di emergenza per la tenuta dei conti pubblici condizionata dagli equilibri finanziari definiti a livello sovranazionale e internazionale, l’afflato riformatore espresso dalla riforma costituzionale del 2001 poteva ritenersi gravemente compromesso prima ancora di prendere avvio¹³. Considerata la situazione di stallo in cui versava allora il *federalizing process*, la legge n. 42 del 2009 ebbe, dunque, il merito non secondario di riproporre al centro dell’agenda politica il tema del federalismo fiscale, seppure attraverso un complesso sistema di deleghe legislative che diluirono ulteriormente i tempi della riforma.

complessivo, in maniera tale da lasciare alle autonomie ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa. A fondamento di questo indirizzo si collocava l’assunto secondo cui il legislatore statale non avrebbe potuto fissare vincoli puntuali relativi a singole voci di spesa, perché così avrebbe superato il perimetro costituito dall’individuazione dei soli principi di coordinamento della finanza pubblica, limitando gli enti territoriali nella loro autonomia (in tal senso, cfr., *ex multis*, le sentt. n. 36 del 2004; n. 417 del 2005; n. 169 del 2007; n. 120 e n. 159 del 2008; n. 237 del 2009). In un secondo momento, la Corte è venuta ampliando l’ambito del coordinamento finanziario alle norme necessarie ad assicurare il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica che derivavano dai vincoli europei e che avrebbero potuto, pertanto, tradursi anche in puntuali limitazioni delle singole voci di spesa dei bilanci delle autonomie territoriali, ricavabili dalla legislazione statale (cfr., tra le altre, le sentt. n. 139 del 2012; n. 236 del 2013; n. 44 del 2014; n. 64 del 2016). Su questi sviluppi cfr., *ex multis*, ancora G. RIVOSECCHI, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, in *Rivista AIC*, 3/2012, in specie par. 2, ma *passim*; T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell’autonomia regionale*, www.federalismi.it (9 ottobre 2013); M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell’equilibrio di bilancio*, Torino 2016, p. 88 ss., ma *passim*. Sul piano della ricostruzione teorica, cfr., *ex multis*, la sent. n. 414 del 2004, in cui il giudice delle leggi afferma che il coordinamento della finanza pubblica è da qualificare «più che una materia, una funzione che, a livello nazionale, e quanto alla finanza pubblica nel suo complesso, spetta allo Stato» (punto 4 del *Considerato in diritto*), precisando che esso non individua propriamente oggetti, bensì peculiari e strategiche finalità in vista delle quali la potestà legislativa statale trova, di volta in volta, il proprio fondamento costituzionale a garanzia dell’equilibrio finanziario complessivo della Repubblica. Ancora secondo la Consulta, nell’ambito in esame la nozione di principio fondamentale non può essere cristallizzata in una formula valida in ogni circostanza, ma deve tener conto del contesto, del momento congiunturale in relazione al quale l’accertamento è compiuto, nonché della peculiarità della materia, sicché la specificità delle prescrizioni, di per sé, non può escludere il carattere di principio di una norma, quando essa risulti legata al principio stesso da un evidente rapporto di coesistenzialità e di necessaria integrazione; in tal senso cfr., *ex multis*, le sentt. n. 23 del 2014 e n. 38 del 2016.

12 In tal senso, esplicitamente, cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *Lineamenti di diritto regionale*, cit., p. 292.

13 Ad una «chiara involuzione di tipo centralistico» fa riferimento, per descrivere gli anni della grande crisi economica post-2010, M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 7, ma *passim*. Si tratta, peraltro, di osservazione largamente condivisa in dottrina; cfr., per tutti, M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale. Tra tutela di valori fondamentali, esigenze strategiche e di coordinamento della finanza pubblica*, Roma, 2012; ID., *Costituzione fiscale multilivello*, in www.federalismi.it (14 dicembre 2018), p. 14 ss., ma *passim*; L. LETIZIA, F. SANTAGATA, *L’ordinamento finanziario plurilivello tra vincoli interni ed esterni. Alla ricerca di contrappesi tra esigenze di autonomia e propositi di accentramento*, in *Diritti regionali*, 2018, 1, p. 71 ss.

La riforma intese valorizzare, sul versante delle spese, la correlazione tra funzioni e risorse allocate ai diversi livelli territoriali di governo, e, su quello delle entrate, il principio della territorialità dell'imposta; risultarono ampliati, altresì, i tributi propri derivati, la cui disponibilità aumentava rispetto al passato. Altri punti qualificanti furono l'introduzione di forme "premiali" di fiscalità di vantaggio e la transizione dal criterio della spesa storica a quello dei costi e dei fabbisogni *standard*¹⁴ nella determinazione delle risorse finanziarie necessarie allo svolgimento delle funzioni amministrative affidate a ciascun ente territoriale. Si mirava, in tal modo, ad introdurre criteri di misurazione omogenea del costo del servizio, depurandolo delle inefficienze, e a quantificare in termini di risorse, per ogni singolo servizio, i livelli essenziali delle prestazioni, nonché i livelli essenziali di assistenza. Costi e fabbisogni *standard* erano raccordati, poi, con le esigenze della perequazione¹⁵.

In sede di attuazione del processo federalista abbozzato dalla legge n. 42 del 2009 si è manifestata ancora una volta, però, un'allarmante carenza di prospettiva strategica nella definizione di modelli conformanti i rapporti tra i vari livelli di governo in materia fiscale. La legislazione di settore è apparsa, infatti, costantemente ispirata dall'esigenza di affrontare situazioni contingenti, secondo una logica puramente emergenziale, espressa da una "girandola" di provvedimenti normativi, privi di una *ratio* accomunante.

La prova più evidente di quanto detto è offerta dalla stagione dei pesanti "tagli lineari" ai trasferimenti per le autonomie locali, che alterarono profondamente la fisionomia della fiscalità definita dalla legge n. 42. Emblematica, in tal senso, la consistente decurtazione operata con il d. l. n. 78 del 2010 (convertito nella legge n. 122 del 2010), compiuta per circostanza fortuita proprio dopo la determinazione da parte della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (Copaff) dei trasferimenti statali che andavano fiscalizzati a favore delle Regioni¹⁶.

14 Tali previsioni hanno avuto attuazione ad opera dei d. lgs. n. 68 del 2011 e 216 del 2010.

15 Come osserva L. ANTONINI, *op. loc. cit.*, «Lo scopo è stato quello di avviare una dinamica che potesse permettere il passaggio dalla spesa storica (che finanzia indistintamente servizi e inefficienze) a quello del fabbisogno *standard* (che finanzia solo i servizi). L'evoluzione verso costi e fabbisogni *standard* ha anche implicazioni costituzionali che meritano di essere considerate. Costi e fabbisogni *standard* infatti si raccordano alla perequazione e quindi al principio di solidarietà, consentendo un grado di attuazione del principio di eguaglianza di alta intensità. [...] La perequazione in base alle capacità fiscali penalizza infatti indebitamente i territori che dispongono di minori risorse, mentre quella ai fabbisogni *standard* attiva processi di efficienza ma non pregiudica, anzi valorizza, il principio di eguaglianza. È utile, peraltro, ricordare che l'Ocse valuta il sistema dei fabbisogni *standard* come il modello di perequazione più evoluto, senz'altro preferibile non solo a quello distorsivo della spesa storica ma anche a quello della capacità fiscale». Anche G. RIVISECCHI, *Audizione*, cit., p. 3, giudica positivamente «il tentativo [...] di contemperare le spinte egualitaristico-redistributive, proprie di ogni sistema di *Welfare*, con la naturale tendenza alla differenziazione, coltivata da ogni sistema autonomistico, bilanciando così principi fondamentali compresenti nella Carta costituzionale». Sul tema della perequazione cfr. anche G. BERNABEI, *Il ruolo della perequazione nel sistema multilivello di finanza locale*, in www.federalimi.it (24 ottobre 2018) ed ampia bibliografia *ivi* cit.

16 Cfr. L. ANTONINI, *op. cit.*, pp. 6-7, il quale ricorda, altresì, come si trattasse «di una cifra intorno ai quattro miliardi, inquadrabile come i cd. trasferimenti ex Bassanini, ovvero i trasferimenti diretti a finanziare le nuove funzioni amministrative che erano state, con quella riforma decentrate. In

Il ricorso alla tecnica semplicistica dei “tagli lineari”rendeva percepibile, già in queste prime fasi, che avrebbero dovuto essere di rilancio del progetto federalista su basi cooperative, la provvisorietà e la confusione della legislazione statale sulla fiscalità locale, oltre che, sul piano operativo, la sostanziale rinuncia all’effettivo esercizio della funzione di coordinamento della finanza pubblica, che avrebbe comportato, tra l’altro, una complessiva revisione dei livelli delle prestazioni per renderli compatibili con le risorse disponibili. Questi livelli rimanevano allora, e rimangono tuttora, in una sorta di “limbo” definitorio, a riprova della debolezza originaria di quell’ambizioso progetto rivolto a coniugare autonomia e solidarietà.

La mancanza di politiche di lungo periodo in materia di finanza locale ha ricevuto, poi, numerosi altri riscontri.

Sin dal d. lgs. n. 23 del 2011, si era avviato un complesso processo riformatore delle fiscalità locale, rivolto a eliminare i tradizionali trasferimenti erariali con carattere di generalità e permanenza, a favore di entrate proprie che finanziassero le funzioni degli enti locali (tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali e gettito, o quote di gettito, di tributi erariali, addizionali a tali tributi), nonché di risorse di carattere perequativo.

Quanto al primo punto, il decreto dispose il trasferimento dell’asse del prelievo sul comparto immobiliare dallo Stato ai Comuni, introducendo l’imposta municipale propria e l’imposta municipale secondaria, con un evidente intento di semplificazione del farraginoso sistema fiscale locale, segnato dalla stratificazione di numerosi interventi normativi, che avevano propiziato un elevato tasso di incertezza in sede applicativa ed un contenzioso endemico. Il provvedimento prevedeva, altresì, la riduzione dei trasferimenti erariali ai Comuni e l’introduzione di altre compartecipazioni a loro favore, secondo un progetto, coerente con le direttrici costituzionali, di alleggerimento della finanza derivata a vantaggio di quella autonoma.

Ai fini perequativi, in luogo dei trasferimenti aboliti, era disposta l’istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio, gestito dalla Conferenza Stato-Città. Si trattava di un istituto provvisorio, di durata triennale, che avrebbe dovuto operare fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall’articolo 12 della citata legge n. 42 del 2009. In tale fondo le entrate sarebbero confluite per essere successivamente ridistribuite tra i Comuni in forma territorialmente equilibrata¹⁷.

Anche su questo versante si assistette peraltro, assai per tempo, ad un vigoroso *revirement*. Il cambio di rotta fu segnato, in particolare, dal cd. decreto Salva Italia, che, in estrema sintesi, prevede l’assegnazione della metà del gettito

base a quella cifra si sarebbe dovuta ridurre l’Irpef nazionale e aumentare corrispondentemente l’aliquota base dell’addizione Irpef regionale. Ma quando nel 2010 è esplosa la crisi, quei quattro miliardi, anziché fiscalizzati a favore delle Regioni (come prevedeva la l. n. 42 del 2009), vennero semplicemente e brutalmente tagliati, aprendo anche sul fronte regionale una fase di ostilità alla direzione assunta dalla riforma».

17 A partire dal 2014, lo stesso d. lgs. stabiliva, poi, l’attribuzione diretta dei cespiti derivanti dalla fiscalità immobiliare, con la sostituzione del Fondo di riequilibrio con il Fondo perequativo; cfr. *Le entrate delle Regioni e degli enti locali*, in Camera dei deputati, Servizio studi, XVIII legislatura (6 marzo 2019).

dell'IMU sulle seconde case allo Stato, tagliò in maniera significativa il fondo di riequilibrio destinato ai Comuni e introdusse la TARES¹⁸. Si trattava di opzioni, peraltro non limpidissime in punto di legittimità costituzionale¹⁹, che rivedevano in profondità l'assetto prefigurato nel biennio 2009-2011. Il decreto produsse così, tra gli altri, un duplice effetto distorsivo: per un verso, accrebbe considerevolmente (di più del doppio) il carico impositivo dei contribuenti, destinando peraltro una parte cospicua di tali introiti allo Stato; per altro verso, ridusse i fondi destinati ad una, ancora embrionale, perequazione.

Di lì a poco, la legge di stabilità del 2013, segnò un nuovo cambio di rotta: si attribuì ai Comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo e si assicurò, in contraddizione con quanto disposto dalla legge n. 42 del 2009, anche ai Comuni più piccoli maggiore manovrabilità sui vari tributi ad essi, a vario titolo, riconducibili²⁰. Si disponeva, altresì, la soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e l'istituzione di un Fondo di solidarietà comunale, alimentato da una quota dell'imposta municipale propria (IMU) e ripartito sulla scorta di criteri indicati espressamente dalla stessa legge di stabilità.

Trascorsi pochi mesi, si realizzò un nuovo intervento correttivo: il d. l. n. 54 sospese per il 2013 il pagamento della prima rata dell'IMU su abitazioni principali, terreni agricoli e fabbricati rurali; il d.l. n. 102 abolì, per lo stesso anno, la prima rata dell'IMU sugli stessi immobili; il d.l. n. 133 del 2013 esentò dal pagamento della seconda rata dell'IMU relativa a una serie di altri immobili.

La tangibile carenza di progettualità e di visione d'insieme mostrata dal legislatore statale sul versante della fiscalità locale, si è ripercossa, poi, su quello, strettamente correlato, della perequazione. In questo campo, si è assistito

18 Come ricorda L. ANTONINI, *Un requiem per i federalismo fiscale*, in www.federalismi.it, (Editoriale del 10 agosto 2106), p. 11 «[...] la nuova Imu si configurava come un'imposta più che raddoppiata rispetto alla vecchia Ici, soprattutto per effetto delle rivalutazioni catastali e dell'inclusione della prima casa. Ciononostante, non comportava alcuna risorsa aggiuntiva per i servizi municipali, perché i Comuni ricevevano meno gettito addirittura rispetto alla vecchia Ici. In questi termini, sia la tracciabilità del tributo, sia l'*accountability* furono gravemente compromesse (rendendo di conseguenza anche più complicata l'operatività dei fabbisogni *standard* sul versante della spesa, in quanto diretti proprio a rafforzare l'*accountability* indicando la spesa giustificata per i servizi locali)».

19 Cfr. ancora L. ANTONINI, *op. loc. ult. cit.*, il quale osserva perspicuamente che «Se da un lato il dettato costituzionale contempla, dunque, la compartecipazione a tributi erariali da parte di Comuni e altri enti territoriali non prevede il contrario: non è infatti in alcun modo contemplata la compartecipazione dello Stato su un tributo locale, né esiste in nessun sistema al mondo un'ipotesi del genere. Si tratta di una radicale alterazione dei principi fondamentali del federalismo fiscale: stabilire che una quota pari addirittura alla metà del gettito dell'Imu sulle seconde case sia assorbita dallo Stato significa, infatti, alterare radicalmente la *ratio* di quella che risulta essere la principale imposta municipale, con conseguente *vulnus* alla Costituzione».

20 In dettaglio: la legge di stabilità del 2013 sopprime la riserva allo Stato dell'IMU sulle seconde case e abrogò la compartecipazione ai tributi immobiliari statali destinati al Fondo di riequilibrio. La riserva allo Stato si spostò, allora, sull'intero gettito dell'IMU dovuta sugli immobili ad uso produttivo (capannoni industriali e opifici). Si stabilì, inoltre, che una parte dell'IMU divenuta interamente comunale andasse ad alimentare nel bilancio statale il Fondo di solidarietà comunale, sostanzialmente gestito dai Comuni in accordo con lo Stato, destinato a riequilibrare, in base a diversi complessi parametri (come capacità fiscale, numero di abitanti e costi e fabbisogni *standard*), le entrate dei Comuni stessi.

a frequenti tagli e modificazioni delle fonti di finanziamento, mentre la mancata riforma del catasto ha prodotto gravi effetti discorsivi sulle fonti di finanziamento del Fondo di solidarietà comunale (attraverso cui si realizza una perequazione interamente orizzontale), penalizzando, proprio in sede di perequazione, i Comuni “virtuosi” che avevano proceduto all’aggiornamento del catasto.

In sintesi, le misure poste in essere nel periodo più acuto della crisi finanziaria globale sotto l’imperativo della *spending review* e del principio del pareggio di bilancio elevato al rango di canone costituzionale dalla legge cost. n. 1 del 2012, hanno inciso pesantemente sulle linee di finanziamento degli enti territoriali, risultate sostanzialmente inadeguate ad assicurare l’autonomia finanziaria degli enti substatali ed una strutturazione razionale dei rapporti tra funzioni e risorse. In tal senso, il principio qualificante il nuovo modello di autonomia finanziaria, quello secondo il quale le risorse degli enti territoriali (sia che derivino da tributi propri, che da compartecipazioni a tributi erariali) devono essere di consistenza tale da assicurare a questi di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite²¹, non ha impedito allo Stato di continuare a disciplinare tali tributi, anche con disposizioni di dettaglio, richiamando competenze “trasversali”, né di operare tagli alle risorse locali, con conseguente crollo della spesa in conto capitale realizzata dagli enti territoriali.

In tempi più recenti, poi, l’introduzione della Imposta Unica Comunale (IUC) ha aumentato la manovrabilità delle imposte da parte delle varie migliaia di Comuni italiani, con una frammentazione che è degenerata in un vero e proprio «caos fiscale»²².

3. Percorsi attuativi e incertezze procedurali del nuovo regionalismo differenziato.

La diffusa inattuazione del regionalismo cooperativo tracciato dal nuovo Titolo V della Costituzione, resa manifesta dai ritardi nella definizione dei costi *standard*, dalla vaghezza che ancora avvolge l’inquadramento dei LEP, dall’andamento ondivago della legislazione in materia di finanza locale e dai “tagli lineari” ai fondi perequativi fa da sfondo alle recenti proposte di “rilancio” del regionalismo differenziato.

La “nuova stagione”²³ della differenziazione è stata avviata - come noto - per iniziativa di tre Regioni (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) che, attraverso itinerari differenti, hanno assunto iniziative dirette a conseguire «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia»²⁴. In tempi abbastanza contenuti, le Regioni

21 Dopo il 2001, si è assistito, è vero, ad un certo ampliamento del novero dei tributi propri, istituiti dalle Regioni con proprie leggi in relazione a presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale, ma in parallelo a tale fenomeno si è verificato un ricorso ben più ampio ai tributi propri derivati, istituiti e regolati da legge statale. Sul punto cfr., *amplius*, G. RIVOSECCHI, *Audizione presso la Commissione parlamentare*, cit., pp. 6-7.

22 L’espressione è di L. ANTONINI, *op. ult. cit.*, p. 17.

23 Secondo la formula usata da F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato: questioni e prospettive, tra regola ed eccezione*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 689 ss.

24 In rapida sintesi, può qui ricordarsi come, dopo anni di “sopore”, il tema del regionalismo differenziato abbia ripreso slancio in forza dell’iniziativa del Consiglio Regionale del Veneto, il

suddette hanno raggiunto, il 28 febbraio 2018, un «accordo preliminare» con il governo Gentiloni, su un pacchetto di cinque materie (tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, tutela della salute, istruzione, tutela del lavoro, rapporti internazionali e con l'Unione Europea). In tale accordo si prevedeva che l'intesa avesse durata decennale e che in qualunque momento potesse essere modificata per il tramite di un accordo tra lo Stato e la Regione, qualora nel corso del decennio si fossero verificate situazioni di fatto o di diritto che ne avessero giustificato la revisione²⁵. Si disponeva, altresì, che due anni prima della scadenza dell'intesa, lo Stato e le Regioni interessate avrebbero dovuto avviare

quale, nel giugno 2014, approvò due leggi di indizione di *referendum* popolari consultivi. La prima, la n. 15 del 2014 propose cinque quesiti (1. “Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?”; 2. “Vuoi che una percentuale non inferiore all’ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all’amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”; 3. “Vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; 4. “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”; 5. “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”); la seconda, la n. 16 del 2014, indisse un *referendum* su un solo quesito: “Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”. La Corte costituzionale (sent. n. 118 del 2015) ha ritenuto incostituzionale la legge n. 16, nonché la legge n. 15 relativamente ai quesiti 2-5; essa ha, invece, consentito lo svolgimento del *referendum* sul primo quesito della stessa legge n. 15, ritenendo, in quella stessa sede, la consultazione non incompatibile con la procedura di cui all’art. 116, comma 3, Cost. Nutre dubbi sulla legittimità dell’introduzione di tale consultazione M. OLIVETTI, *op. cit.* pp. 18-19, in considerazione del dato secondo cui l’art. 123 Cost. consente allo statuto regionale di «prevedere *referendum* solo su leggi e provvedimenti amministrativi regionali, dunque su atti normativi regionali e non su atti di iniziativa regionale volti a stimolare atti statali»; come ricorda lo stesso A., la sentenza ha lasciato impregiudicata, poi, la questione della compatibilità del *referendum* indetto in Veneto e Lombardia con le norme costituzionali statali e statutarie regionali in materia di *referendum* popolare; un giudizio di favore nei confronti di *referendum* regionali di tipo consultivo era invece stato espresso, poco dopo la riforma del 2001, da 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, p. 56. Con riguardo ai tre quesiti di natura finanziaria indetti dalla legge n. 15, la Consulta, ancora nella pronuncia da ultimo richiamata, ha precisato che essi «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», ma probabilmente, come osserva B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?* in www.federalismi.it, n. 13/2019, p. 2 «degli insegnamenti dati in quella sede dalla Corte ce ne siamo dimenticati troppo presto». La consultazione, celebratasi il 22 ottobre 2017, ha visto la partecipazione del 57,2% degli aventi diritto, il 98% dei quali favorevoli alla proposta referendaria. Analogo percorso è stato seguito in Lombardia, dove il Consiglio Regionale ha impegnato il Presidente ad indire un *referendum* consultivo sull’attribuzione alla Regione di maggiori condizioni di autonomia. Il *referendum* si è tenuto nello stesso giorno di quello del Veneto, sul quesito: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per chiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all’articolo richiamato?”. Ha votato il 38,3% degli aventi diritto, il 95% dei quali favorevoli alla proposta. Su queste vicende cfr., diffusamente, L. DAINOTTI, L. VIOLINI, *I referendum del 22 ottobre: una nuova tappa del percorso regionale verso un incremento dell’autonomia*, in *Le Regioni*, 4/2017, p. 711 ss.; L’Emilia-Romagna ha posto in essere un’iniziativa di analogo tenore, ma non ha fatto ricorso ad una

la verifica dei risultati raggiunti fino a quel momento, al fine di procedere al rinnovo, alla rinegoziazione o alla cessazione definitiva dell'intesa.

Nel mese di febbraio 2019, poi, le Regioni hanno presentato al Consiglio dei Ministri del nuovo Governo tre bozze di intesa, che contemplano cataloghi di materie molto ampi (riferiti, ma si tratta di dati ufficiosi, a ventitré materie per il Veneto, venti per la Lombardia e sedici per l'Emilia-Romagna). Sebbene in quella sede le bozze di intesa non siano state approvate, il processo attuativo di un inedito regionalismo pare comunque avviato e godere di ottime *chances* di riuscita. Ciò risulta confermato, tra l'altro, dalla previsione del "contratto" del Governo Lega-M5S, che qualifica «come questione prioritaria [...] l'attribuzione, per tutte le Regioni che motivatamente lo richiedono, di maggiore autonomia in attuazione dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione», nonché dal successo che l'iniziativa ha riscosso anche presso altre Regioni, le quali, dopo le prime tre "capofila", hanno adottato atti formali di iniziativa o comunque esternato, attraverso i loro organi di governo, la volontà di avviare trattative rivolte ad acquisire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia²⁶.

In questa nuova "primavera" del regionalismo differenziato, la presenza di una procedura definita dall'art. 116, comma 3, Cost. in maniera piuttosto sommaria, ha dato e dà adito a non pochi dubbi di ordine procedurale, dalla fase dell'iniziativa a quella della definizione delle modalità di consultazione degli enti locali, fino alla determinazione delle condizioni per l'elaborazione dell'intesa. In questa cornice, il profilo maggiormente problematico rimane, comunque, quello relativo al ruolo e alle modalità di intervento delle Camere nel procedimento di differenziazione.

In ordine al potere di iniziativa, i dubbi si sono appuntati sulla portata soggettiva della previsione di cui all'art. 116, comma 3, Cost., nonché sull'individuazione degli organi della Regione che, ai fini della stessa disposizione, potrebbero esprimere la volontà dell'ente di concludere l'intesa.

Sul primo punto, a fronte di un indirizzo estensivo, propenso ad ammettere alla differenziazione ex art. 116, comma 3, Cost. anche le Regioni speciali, fondando tale esito sulla cd. «clausola di riallineamento» di cui all'art. 10 delle

consultazione referendaria; tra il 2017 e il 2018, l'Assemblea legislativa della Regione ha, piuttosto, approvato tre risoluzioni con cui ha impegnato il Presidente della Giunta regionale ad avviare negoziati con il Governo al fine di raggiungere l'intesa di cui all'art. 116, comma 3, Cost., individuando anche i temi che avrebbero dovuto costituire oggetto prioritario di negoziazione.

25 Le nuove bozze non prevedono più questo limite temporale, sicché in dottrina si è ritenuto che l'ampliamento dell'autonomia in favore delle Regioni sia concesso a tempo indeterminato; così A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato: ruolo del Parlamento ed unità e indivisibilità della Repubblica*, in www.federalismi.it, 8/2019, p. 11 e 21, il quale ritiene invece utile l'introduzione di un termine «nell'ipotesi di un ripensamento della Regione, per evitare di essere ritenuta responsabile, ad esempio, del mancato rispetto della tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali ed essere sottoposta ad un intervento sostitutivo del Governo dello Stato, ex art. 120 Cost., che, pur essendo esercitato nel rispetto del principio di sussidiarietà e di quello di leale collaborazione, si rivelerebbe comunque sempre "di rottura"».

26 Dopo la definizione dell'accordo preliminare nel febbraio 2018, sette Consigli regionali hanno conferito al Presidente della Giunta regionale l'incarico di attivare il negoziato con il Governo per l'attuazione del regionalismo differenziato, mentre tre Regioni hanno assunto iniziative preliminari, consistenti nell'approvazione di atti di indirizzo, senza giungere alla formale approvazione di un mandato. Si tratta, comunque, di un quadro in continua evoluzione.

legge cost. n. 3 del 2001, sembra preferibile la soluzione che limita, sulla base di elementi testuali e sistematici, la possibilità di avviare la procedura in esame alle sole Regioni ordinarie. Il riferimento alle «altre Regioni» contenuto al terzo comma appare inteso, infatti, a marcare la distanza dalle «forme e condizioni particolari di autonomia» sancito, per le Regioni speciali, al primo comma, autonomia che per queste ultime si esprime attraverso i «rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale». Sul piano sistematico, poi, l'impianto complessivo dell'art. 116 Cost. risulta tuttora ispirato da un'articolazione «duale» dell'autonomia, come manifestato chiaramente ancora dal primo comma di tale disposizione²⁷, sicché proprio sugli statuti speciali si dovrebbe, eventualmente, intervenire per perimetrare *ex novo* gli ambiti delle competenze tra lo Stato e queste Regioni²⁸.

In ordine alla strutturazione del procedimento endoregionale inteso a richiedere la devoluzione nelle materie individuate dall'art. 116, comma 3, Cost., appare evidente che il silenzio serbato dalla Costituzione risponda all'esigenza di preservare l'autonomia statutaria e legislativa delle singole Regioni in materia di forma di governo. In ogni caso, un atto di impulso da parte del Presidente della Giunta (e della stessa Giunta) sembra ineludibile, così come obbligato appare il coinvolgimento dell'organo rappresentativo regionale, in considerazione del fatto che le intese intercettano, d'ordinario, proprio la sfera della potestà legislativa regionale, di cui è titolare il Consiglio regionale²⁹.

27 Cfr. T. MARTINES, A. RUGGERI, C. SALAZAR, A. MORELLI, *op. cit.*, p. 24.

28 Per l'orientamento estensivo, cfr. G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, p. 493; B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, p. 143; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e delle condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. Caretti (a cura di) *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino 2003, 135 ss., in specie p. 145, dove l'A. precisa, peraltro, che «interpretando (come sembra possibile) la clausola dell'art. 10 della l. cost. n. 3/2001 come concernente non soltanto le norme sostanziali ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia [può] ritenersi estensibile anche alle Regioni e Province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l'emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti e tenendo pur sempre presente che la maggiore autonomia da concordare con lo Stato non potrà che essere riferita al (e dunque parametrata sul) modello costituzionale «comune» individuato nel Titolo V della Costituzione»; propendono, invece, per l'applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost. alle sole Regioni ordinarie, A. RUGGERI, *Forma e sostanza nell'adeguamento degli Statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V (notazioni preliminari di ordine metodico-ricostruttivo)*, in www.federalismi.it, *Osservatorio sul federalismo* (15 novembre 2002), p. 3 ss., secondo il quale se «si pensa di rendere maggiormente incisiva la partecipazione regionale [delle Regioni speciali] alle esperienze di modifica statutaria, la via più piana e sicura non è quella di forzare, in sede interpretativa, i collegamenti sistematici pure esistenti tra gli artt. 10 della legge di riforma e 116 Cost. ovvero di far espandere oltre misura la portata della regola dell'applicazione immediata, bensì l'altra di riscrivere il quadro statutario, aggiornandolo con le opportune indicazioni al riguardo» (p. 5); R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata: aspettative ed incognite di un incremento delle asimmetrie quale possibile premessa per una nuova stagione costituzionale del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, n. 4, p. 646; A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, p. 155 ss.; M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 16 ss.

29 Sul punto cfr., ampiamente, A. CARIOLA - F. LEOTTA, *Art. 116* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino 2006, III, 2178 ss. Tale intervento è, peraltro, talora formalizzato anche in sede statutaria; cfr. ad es., l'art. 14, comma 3, lett. g) St. della Regione Lombardia, il quale prevede che il Consiglio deliberi «in merito all'iniziativa e alla

Sebbene non siano previsti termini conclusivi, l'avvio dei negoziati soggiace, comunque, a quanto sancito dall'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013, che prevede un termine di sessanta giorni entro il quale il Governo è tenuto ad attivarsi sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa. Si tratta di una declinazione applicativa del principio di leale collaborazione, che non si traduce, peraltro, nell'obbligo per lo Stato di concludere l'intesa.

Venendo alla consultazione degli enti locali, il silenzio della Carta fondamentale sulle modalità di svolgimento, lascia aperte varie possibilità, dal coinvolgimento, a opera delle Regione interessata, del solo Consiglio delle autonomie locali (CAL)³⁰, almeno dove istituito, qualificato espressamente dall'art. 123, comma 4, Cost. «organo di consultazione tra la Regione e gli enti locali», alla individuazione di un più ampio itinerario consultivo, che si estenda ai vari enti locali, singolarmente e direttamente ovvero attraverso le rispettive associazioni di rappresentanza a livello regionale (in particolare, ANCI e UPI). Il parere è, secondo i diversi ordinamenti regionali oggi vigenti, obbligatorio, ma non vincolante, sicché si deve ritenere che il mancato coinvolgimento degli enti locali pregiudicherebbe la legittimità dell'intero procedimento³¹. Anche in merito al momento della consultazione, la Costituzione consente margini ampi di discrezionalità, potendo questa collocarsi nella fase della formulazione della proposta, prima di formularla o una volta predisposto il testo o una bozza di testo dell'intesa; deve escludersi, comunque, che la consultazione stessa avvenga in un momento successivo alla conclusione dell'intesa con lo Stato, allorché qualsiasi intervento risulterebbe tardivo e privo di effetti sul contenuto del documento finale.

Dopo la fase della negoziazione, la conclusione dell'intesa spetterebbe poi al Presidente del Consiglio dei Ministri, in rappresentanza del Stato, e al Presidente della Giunta regionale per la Regione, previa delibera, comunque, dei rispettivi organi collegiali di governo (Consiglio dei Ministri e Giunta regionale)³².

conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione».

30 Propende per un parere espresso dal Consiglio delle autonomie locali S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2007, n. 4, p. 667; A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, cit., p. 292, ritiene, invece, che la soluzione vada lasciata all'autodeterminazione delle Regioni stesse, «per quanto sembri invero difficile scostarsi dalla soluzione di primo acchito più piana e ragionevole, che passa cioè attraverso il coinvolgimento del Consiglio suddetto, in linea peraltro con un'indicazione generale al riguardo data dall'art. 123 Cost.»; secondo M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 20, il coinvolgimento del solo CAL sarebbe riduttivo rispetto a quanto richiesto dall'art. 116, comma 3, Cost., sicché «tale organo può essere consultato, ma la sua consultazione non soddisfa il requisito richiesto dall'art. 116, 3° co., che in effetti non rinvia all'art. 123, 4° co., pur introdotto dalla medesima riforma del titolo V».

31 Cfr. A. PIRAINO, *op. cit.*, p. 13; secondo M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 19, spetterebbe allo Stato verificare i risultati della consultazione degli enti locali e, ove l'intesa risultasse sensibilmente diversa dall'originaria proposta regionale, si dovrebbe svolgere una nuova consultazione.

32 Cfr., sul punto, M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 18; nel medesimo senso, già P. GIANGASPERO, *Ancora sul processo di differenziazione dell'autonomia regionale ordinaria: le prospettive di applicazione dell'art. 116, comma 3, Cost., tra principio negoziale, vincoli procedurali ed impatto sul sistema delle fonti del diritto*, in *Le Regioni*, 2018, 2, p. 165, che propende per «un coinvolgimento forte del Consiglio regionale, che dovrebbe essere costantemente interpellato nella fase di

Un ultimo dato di incertezza è offerto, poi, dall'individuazione dell'organo abilitato alla presentazione del disegno di legge di differenziazione in Parlamento. Delle tre ipotesi astrattamente prospettabili (iniziativa riservata alla Regione³³, intendendo l'art. 116, comma 3, Cost. come *lex specialis* rispetto all'art. 71 Cost. e probabilmente anche rispetto all'art. 121 Cost., stante il "contenuto necessario", anche se ricostruito con una certa flessibilità, dell'iniziativa; iniziativa riservata al Governo che ha concluso l'intesa con la Regione, sul modello di alcuni procedimenti legislativi speciali³⁴; iniziativa disciplinata dal regime generale individuato dall'art. 71 Cost.), la terza appare meramente scolastica, mentre la seconda è stata accolta nelle pre-intese firmate il 28 febbraio 2018 tra il Governo e le Regioni³⁵. Rimane fermo, comunque, che i tre procedimenti escludono (escludevano, nel caso del testo originario dell'art. 123 Cost.) tutti, a vario titolo, l'emendabilità del disegno di legge governativo, stante il carattere bilaterale del procedimento stesso.

4. *Il ruolo, non soltanto formale, delle Camere in sede di approvazione dell'intesa Stato-Regione.*

negoziazione delle intese, e dovrebbe essere comunque chiamato ad esprimersi «a valle» della conclusione delle stesse, attraverso un'approvazione dei contenuti in esse inseriti»; A. PIRAINO, *op. cit.*, p. 12. Di fatto, le tre Regioni che hanno dato avvio al processo di differenziazione hanno operato attraverso un costante raccordo tra gli organi di vertice del governo regionale, riconoscendo, comunque, un ruolo centrale al Consiglio.

33 Secondo la prospettiva avanzata da O. CHESA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in www.dirittoestoria.it, n.15-2017, paragrafi 4 e 5, il quale dà particolare rilievo al ruolo delle assemblee rappresentative della Regione e dello Stato, ridimensionando il ruolo autonomo dell'intesa nel procedimento. Assumendo che per «iniziativa della Regione» l'art. 116, comma 3, Cost. intenda quella «legislativa», l'A. ritiene che l'intesa sia da considerare *in re ipsa* nella proposta di legge elaborata e deliberata dal Consiglio regionale e trasmessa alle Camere, ove queste approvino senza emendamenti. La stessa intesa assumerebbe rilievo autonomo solo ove le Camere procedessero all'approvazione di emendamenti; tale evenienza dovrebbe condurre alla formulazione di una nuova proposta da parte dell'organo legislativo regionale. Secondo questa prospettiva, un negoziato tra gli esecutivi non sarebbe escluso, quindi, ma avrebbe un rilievo soltanto informale.

34 Il riferimento è ai procedimenti di cui all'art. 8 Cost., per l'approvazione delle intese con i culti acattolici; all'art. 80 Cost. per l'approvazione delle leggi di autorizzazione alla ratifica dei trattati internazionali; all'art. 123 Cost., nel testo originario, per l'approvazione degli statuti delle Regioni ordinarie prima della riforma ad opera della legge cost. n. 1 del 1999. Come ricorda M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 26 «quest'ultima via procedurale è l'unica a potersi basare su disposizioni dei regolamenti parlamentari, atteso che la pigrizia istituzionale che domina in Italia in fatto di manutenzione dei testi normativi fondamentali ha fatto sì che le norme regolamentari in materia non siano mai state abrogate espressamente, nonostante che la norma costituzionale cui esse davano attuazione sia stata del tutto riscritta ormai due decenni or sono con la legge cost. n. 1/1999, facendo venire meno proprio l'approvazione parlamentare. L'utilità di queste disposizioni, «sospese» fra la vita e la morte, è accresciuta dall'assenza nei regolamenti di disposizioni scritte specificamente dedicate all'approvazione delle intese con le confessioni religiose e dei trattati internazionali, oltre che, come già accennato, della legge di differenziazione di cui stiamo ragionando».

35 Sul punto cfr., diffusamente, V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in www.forumdiquadernicostituzionali.it (31 maggio 2018), pp. 7-8, ma *passim*.

Considerata l'attuale fase di "avanzamento" nel procedimento tratteggiato dall'art. 116, comma 3, Cost., fase in cui Governo e Regioni appaiono concordi nell'intento di pervenire alla definizione delle intese, il vero punto dirimente rimane, oggi, quello relativo al ruolo del Parlamento in sede di approvazione, a maggioranza assoluta dei componenti, dell'intesa.

Tale dato assume rilievo non soltanto sul piano procedurale, ma innerva profondamente la dimensione sostanziale del regionalismo differenziato. Su questo versante, infatti, si gioca la configurazione del processo in corso come destinato alla "manutenzione" del riparto di competenze tra lo Stato e le autonomie territoriali dopo la crisi del progetto autonomistico avviato nel 2001 (ma pur sempre all'interno della visione cooperativa che ne forma il sostrato assiologico di riferimento), ovvero come indizio di una volontà di superamento, sul piano culturale prima ancora che normativo, di quel modello.

Un primo elemento sul quale riflettere, a questo proposito, è offerto proprio dall'ampiezza dei cataloghi delle materie contenuti nelle nuove pre-intese tra lo Stato e le Regioni che hanno avviato il percorso di differenziazione in atto. Come dimostrato dalla dottrina, infatti, tali elenchi intercettano funzioni e competenze intimamente correlate con la soddisfazione di diritti costituzionali: salute, istruzione scolastica e universitaria, lavoro, giustizia di pace, paesaggio, beni culturali, ambiente, territorio, acque, attività produttive costituiscono macro-aree incapsulate entro intese onnicomprensive, interessando «le leve fondamentali che il costituente ha messo a disposizione del legislatore in vista della realizzazione del cuore del disegno costituzionale: l'eguaglianza in senso sostanziale, attorno alla quale ruotano i diritti sociali»³⁶.

Suscitano ulteriori perplessità, poi, le modalità di individuazione delle risorse destinate a finanziare le nuove competenze, il riferimento, quasi "carsico" perché

36 Così F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in www.federalismi.it, 6/2019, p. 5, ma *passim*; M. DOGLIANI, *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in *Il Piemonte delle Autonomie*, 3/2018, p. 4, ma *passim*, che individua una lesione del principio di eguaglianza nel «collegamento dell'ammontare finanziario da trasferire alle regioni richiedenti al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale». La lettura sistematica del dato costituzionale esclude, peraltro, una devoluzione autonomistica così massiva. Si deve escludere un trasferimento integrale, ad esempio, del «coordinamento delle finanze pubbliche e del sistema tributario», materia strutturalmente assoggettata ad un coordinamento centrale, oltre che sottratta ad un trasferimento integrale per espressa indicazione dell'art. 119 Cost., richiamato dall'art. 116, comma 3, Cost.; l'ambiente; le grandi opere di trasporto e navigazione; la produzione, distribuzione e trasporto nazionale dell'energia, tutte materie dotate di una forza di impatto su interessi di portata sovra-regionale; i rapporti internazionali e con l'Unione Europea delle Regioni, materia soggetta, ex art. 117, commi 5 e 9, Cost., alla normativa statale di principio, che definisce le coordinate entro cui alle autonomie territoriali è consentito operare. Sul punto, cfr., *ex multis*, cfr. A. PIRAINO, *op. cit.*, p. 9 ss.; M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 11 ss., il quale osserva che «Quali forme di autonomia possano essere devolute alle Regioni che lo richiedono resta in parte indeterminato, dato che l'art. 116, 3° co., Cost. si preoccupa unicamente di perimetrare l'ambito entro cui le richieste di autonomia possono essere formulate e le intese possono essere concluse»; ciò non impedisce all'A. di individuare, in ordine alla portata dei trasferimenti, limiti materiali di sistema (la funzione giurisdizionale; in tal senso l'organizzazione del giudice di pace si limiterebbe alle funzioni relative alla «amministrazione della giurisdizione»); di escludere una devoluzione finanziaria che non sia strettamente correlata al trasferimento delle competenze; di individuare materie strutturalmente non devolvibili.

contenuto in bozze ancora del tutto informali, al gettito dei tributi maturato nel territorio, nonché la richiesta di una autonomia tributaria molto ampia, che, ancora stando alle intese informali in circolazione, dovrebbe riguardare la disciplina della concessione di incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici «di ogni genere». Ove questi orientamenti, in verità ancora fluidi, fossero confermati, si introdurrebbe nella redistribuzione interregionale delle risorse un *modus operandi* innovativo, ma di dubbia legittimità, che non trova riscontro nella pregressa legislazione riferita al cd. federalismo fiscale. Quella dei fabbisogni *standard* è, infatti, nozione tradizionalmente correlata soltanto alle caratteristiche territoriali e agli aspetti socio-demografici della popolazione, ma insensibile al gettito fiscale dei cittadini, criterio che inciderebbe in modo determinante sulla fruizione dei diritti sociali, in controtendenza con il finalismo intrinseco al principio di eguaglianza sostanziale ed alle stesse declinazioni applicative del federalismo fiscale³⁷.

Su queste premesse, un intervento sostanziale del Parlamento, anche sull'*an* della differenziazione, risulta irrinunciabile³⁸. Esso si pone, infatti, quale sede della rappresentanza nazionale, nelle sue diverse articolazioni, politiche e territoriali, luogo della pluralità e, al contempo, garante dell'equilibrio, imposto dall'art. 5 Cost., fra unità e autonomia. Tale organo risulta essere, quindi, il luogo "naturale" in cui operare il contemperamento tra tensioni contrapposte, in primo luogo attraverso un'attenta valutazione dell'impatto delle competenze oggetto di intesa sulla "tenuta" complessiva dell'ordinamento, anche alla luce di quel (ancora centrale nell'impianto dell'art. 119 Cost., richiamato dallo steso art. 116, comma 3, Cost.) dovere di perequazione il cui contenuto non si limita alla mera redistribuzione di risorse finanziarie, quanto allo svolgimento di una politica perequativa che porti, sia pure nel tempo, ad attenuare, se non a superare, le condizioni da cui dipendono i variegati divari socio-economici tuttora esistenti. Non sembrano persuasive, pertanto, proposte interpretative rivolte a contenere (*rectius*: svalutare) eccessivamente il ruolo delle Camere, ricostruendo la legge di approvazione dell'intesa come mero atto formale di "ratifica" di decisioni definitivamente cristallizzate.

37 Cfr. G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Bari-Roma, 2019, p. 27.

38 Sulla qualificazione del regionalismo differenziato come scelta politica rimessa alle Regioni e, in ultima istanza, al Parlamento, scelta che «non è affatto costretta a muoversi "a rime obbligate" rispetto ad una opzione costituzionale predefinita di cui essa costituisca necessario sviluppo», cfr. M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 9; sottolineano il carattere soltanto eventuale dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia in capo alle Regioni ordinarie da parte delle forze politiche e parlamentari anche N. ZANON, *op. cit.*, p. 57; 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 E. Bettinelli, F. Rigano (a cura di), *La riforma del titolo V della Costituzione e la giurisprudenza costituzionale* (Atti del seminario di Pavia svoltosi il 6-7 giugno 2003), Torino 2004, p. 313 ss., in specie p. 333; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in S.M. Salerno, A. Ferrara (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano 2003, p. 312 ss.

Acquisito questo dato, si tratta, piuttosto, di contemperare la centralità del ruolo parlamentare e la sua compartecipazione all'approvazione delle condizioni di differenziazione con la ricordata inemendabilità del disegno di legge di approvazione dell'intesa (riproduttivo, a sua volta, dei contenuti della medesima intesa), inemendabilità che risulta conseguenza diretta della natura bilaterale dell'*iter* di differenziazione³⁹.

Un valido punto di mediazione, a questo riguardo, potrebbe essere rinvenuto nel coinvolgimento delle Camere attraverso la presentazione di una pre-intesa o di una bozza d'accordo alle Commissioni parlamentari competenti per materia, alle Commissioni affari costituzionali e alla Commissione bicamerale per le questioni regionali affinché esprimano il loro parere ed, eventualmente, proposte di modifiche, che poi andrebbero sottoposte agli esecutivi statale e regionale, pervenendo, infine, all'approvazione del Parlamento. In quest'ultima sede, l'apporto delle Camere potrebbe essere, effettivamente, meramente formale, in quanto esse avrebbero già «avuto la possibilità di esprimersi e i Governi statale e regionali, non accogliendo la proposta parlamentare, hanno valutato il rischio di vedere bocciata l'intesa»⁴⁰.

Prodromico allo svolgimento di questo "dialogo" a distanza, in vista dell'esercizio di un effettivo potere di compartecipazione parlamentare alla decisione, risulta essere, peraltro, l'assunzione di intese "a contenuto omogeneo", riferite, cioè, a singole materie sulle quali il Parlamento possa esprimere la propria valutazione politica. La prassi fin qui seguita si colloca invece - come accennato - su tutt'altro piano, affastellando entro un'unica intesa una varietà multiforme e disomogenea di oggetti.

Quanto alla possibilità, pure avanzata in dottrina⁴¹, di "isolare", all'interno delle intese, parti non strettamente riferibili alle «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», inserendole nella stessa intesa o in documento normativo a sé stante, nell'uno e nell'altro caso valutando la possibilità di un'approvazione che non avvenga a maggioranza assoluta, si deve rilevare che essa potrebbe andare incontro a problemi applicativi non trascurabili. I contenuti richiamati nelle varie bozze infatti, e in specie quelli relativi al calcolo dei costi e alle modalità di individuazione e trasferimento delle risorse, difficilmente possono essere qualificati come "materie ulteriori" rispetto al contenuto dell'intesa, costituendo piuttosto parte essenziale del negoziato, sull'interesse del quale il Parlamento è chiamato ad esprimersi a maggioranza assoluta.

39 Cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 26 ss.

40 Così B. CARAVITA, *Il doppio binario*, cit., p. 4, il quale, peraltro, lascia aperta anche la soluzione dell'approvazione parlamentare, nel merito, articolo per articolo, con la possibilità di presentazione di emendamenti che modifichino profondamente il testo; propende per un esame del Parlamento, attraverso le Commissioni, sulle bozze di intesa M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 29; propone una diversa ipotesi ricostruttiva, invece, A. PIRAINO, *op. cit.*, p. 13 ss., secondo il quale nella legge rinforzata del più volte citato terzo comma dell'art. 116 andrebbe individuata l'«unica fonte normativa dell'attribuzione delle ulteriori forme di autonomia differenziata», con la conseguenza che l'eventuale approvazione di emendamenti in sede parlamentare imporrebbe al Governo di rinegoziare le norme modificate, le quali potranno essere definitivamente approvate solo a seguito del (nuovo) accordo raggiunto.

41 Cfr., per tutti, M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 31; B. CARAVITA, *op. ult. cit.*, pp. 3-4.

5. Conclusioni.

Al di là dei non pochi nodi problematici di tipo procedurale dovuti al carattere “aperto” dell’art. 116, comma 3, Cost., il vero confronto sul regionalismo differenziato è, oggi, di tipo culturale e intercetta le ragioni ultime della nostra convivenza.

Come si è cercato di mostrare in questo scritto, nell’ormai lungo itinerario volto a realizzare il progetto autonomistico tracciato nel 2001 non sono mancati ritardi, fasi di stanca e ripensamenti. Tali criticità non hanno lasciato indenne la dimensione fiscale, che ha vissuto una lunga stagione di sostanziale inattuazione del federalismo su base cooperativa. Ciò ha favorito, nel lungo periodo, sentimenti di sfiducia e di frustrazione, soprattutto nei territori dotati di maggiore capacità fiscale e quindi più esposti alle inefficienze dell’amministrazione centrale.

Progettare, nelle forme del regionalismo differenziato, un percorso di superamento di tale situazione di crisi che, tenendo conto delle peculiarità territoriali, demografiche, culturali, sociali ed economiche, miri a valorizzare tali specifiche connotazioni, appare non solo opportuno, ma, direi, meritorio, favorendo, tra l’altro, processi di responsabilizzazione della classe politica territoriale nella gestione delle competenze e delle risorse devolute⁴².

Anche la differenziazione ha, però, le sue regole e i suoi argini, ben espressi nell’efficace sintesi offerta dall’art. 5 Cost., che coniuga il duplice profilo dell’unità dei fini e del pluralismo politico-istituzionale. Regole che impongono, tra l’altro, di fondare l’autonomia sulle sottostanti istanze materiali concrete, favorendo un regionalismo realmente plurale, come plurali sono i tratti peculiari di ciascun territorio. La rivendicazione “a priori” di tutte (o quasi) le competenze astrattamente devolvibili ex art. 116, comma 3, Cost., tende, invece, a trasformare l’autonomia in un valore in sé, totalmente avulso dal contesto storico e sociale di riferimento.

È da augurarsi, allora, che alla “bulimia” mostrata dalle Regioni nel corso delle trattative che hanno condotto agli accordi informali più o meno noti, non faccia riscontro, nell’immediato futuro, l’“astenia” del Parlamento e che questo si mostri capace di coniugare, al di là delle convenienze politiche contingenti, le ragioni dell’autonomia con quelle dell’eguaglianza come imposto dall’art. 5 Cost., scongiurando surrettizie alterazioni della Costituzione proprio in uno dei suoi principi-sistema.

**Professore Associato di Diritto costituzionale - Dipartimento di Giurisprudenza - Università di Catania.

42 Sul fenomeno di deresponsabilizzazione indotto, in tempi di crisi, da una *spending review* “a tutti i costi”, cfr., per tutti, E. BONELLI, *L’ossimoro del regionalismo forte sotto controllo*, in www.federalismi.it (14 giugno 2017), p. 10 ss., ma *passim*.