

PROFILI FINANZIARI DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO: PROSPETTIVE E LIMITI.*

di Giovanna Petrillo**

Sommario. 1. La piena e completa attuazione dei principi del “federalismo fiscale” quale necessaria condizione per una legittima attivazione del regionalismo differenziato; 2. Il vero crocevia: garantire una effettiva sintonia fra i principi dell’autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione; 3. I rischi di una sbrigativa attuazione del regionalismo asimmetrico: nota di sintesi.

47

1. La piena e completa attuazione dei principi del “federalismo fiscale” quale necessaria condizione per una legittima attivazione del regionalismo differenziato.

Indubbiamente stretta è l’interdipendenza fra attuazione dei principi dell’autonomia finanziaria e più in generale del «federalismo fiscale» e il processo stesso di introduzione dell’autonomia differenziata di cui all’articolo 116 cost., comma 3.

L’attribuzione di maggiori competenze determina, infatti, la problematica della quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e l’individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute. Bisogna, pertanto, individuare un punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali stabilendo quali siano i principi dell’art. 119 cost. che integrano fondamenti o limiti all’attuazione del regionalismo differenziato.

È ben noto che al fine di rafforzare le autonomie locali, la riforma del tit. V ha profondamente modificato l’art. 119 cost., in primo luogo riconoscendo a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni un’«autonomia finanziaria di entrata e di spesa» da esercitarsi nel rispetto dei relativi bilanci e, in secondo luogo, prevedendo che tali Enti

* Testo, aggiornato ed integrato, dell’Audizione del 20 giugno 2019 tenuta dall’Autrice su Attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, presso la Commissione Bicamerale Federalismo Fiscale Parlamento della Repubblica Italiana.

** Professore associato di Diritto tributario – Università della Campania “Luigi Vanvitelli”..

«hanno risorse autonome», che essi «stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», che «dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio».

Detta autonomia, sebbene formalmente riconosciuta a tutti gli Enti territoriali in misura eguale, sul piano dell'effettività risulta differenziata in quanto l'art. 23 cost. prevede che la potestà impositiva possa essere esercitata solo in base alla legge. Da tanto deriva che le Regioni (*ex art. 117 cost.*) sono gli unici Enti territoriali in grado di imporre autonomamente dei tributi mentre la potestà impositiva delle altre istituzioni territoriali deve necessariamente estrinsecarsi su base regolamentare all'interno di leggi regionali o statali. In vista dell'attuazione di un disegno federalista di stampo cooperativo, il legislatore ha previsto, altresì, l'istituzione ad opera della legge statale di un «fondo perequativo» senza vincoli di destinazione «per i territori con minore capacità fiscale per abitante», precisando come tale complesso di entrate dovesse consentire agli Enti sub-statali «di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite»⁶¹.

In assenza di una legge statale di coordinamento si è posto subito il problema di stabilire in base a quali criteri un tributo potesse essere considerato proprio della Regione a seconda se andasse valorizzata la fonte istitutiva o, in senso inverso, una serie di elementi idonei a connotare il tributo in senso regionale. A seguito dell'intervento chiarificatore della Corte Costituzionale (cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2004, n. 37) potevano considerarsi «tributi propri» della Regione ai sensi dell'art. 119 cost., comma 2, solo i tributi istituiti dalle

⁶¹ Per una disamina delle varie problematiche poste dalle disposizioni costituzionali successive alla riforma del 2001 in materia di federalismo fiscale, si vedano, senza pretese di completezza: L. Antonini, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in AA.VV., *Verso un nuovo federalismo fiscale*, L. Antonini (a cura di), Milano 2005, pp. 45-93; M. Basilavecchia, L. Del Federico e F. Osculati, *Il finanziamento delle Regioni a statuto ordinario mediante tributi propri e compartecipazioni: basi teoriche ed evidenza empirica nella difficile attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 2006, p. 669-706; A. Di Pietro, *Federalismo e devoluzione nella recente riforma costituzionale: profili fiscali*, in *Rass. trib.*, 2006, pp. 245-262; V. Ficari, *Prime note sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto speciale (e della Sardegna, in particolare)*, in *Rass. trib.*, 2001, pp. 1284-1314; A. Fantozzi, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà impositiva in materia tributaria*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, pp. 3-50; M.C. Fregni, *Riforma del Titolo V della Costituzione e federalismo fiscale*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 683-725; F. Gallo, *Ancora in tema di autonomia tributaria delle Regioni e degli Enti locali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2005, pp. 1033-1045; A. Giovannini, *Normazione regionale in materia tributaria*, in *Rass. trib.*, 2003, pp. 1165-1175; A. Giovanardi, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano 2005, p.170 s.; L. Perrone, *La sovranità impositiva tra autonomia e federalismo*, in *Riv. dir. trib.*, 2004, pp. 1173-1189; R. Perez, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rass. trib.*, 2007, pp. 78-101; F. Pica, *Le compartecipazioni nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Rass. trib.*, 2003, pp.1233-1247; C. Preziosi, *I nuovi poteri tributari delle autonomie locali*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, pp.557-589; G. Selicato, *La nuova autonomia degli enti territoriali*, in *Dir. prat. trib.*, 2006, I, p. 1177-1212.

Regioni con propria legge nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale; pertanto, lo spazio dei c.dd. tributi regionali autonomi (cioè quelli istituiti solo con legge regionale) risultava minore potendosi esercitare solo su presupposti che non fossero già oggetto dell'imposizione statale. I tributi propri regionali, nelle intenzioni del riformatore costituzionale, sono profondamente legati al principio della c.d. continenza, in ragione del quale vi dovrebbe essere un'intima relazione tra l'elemento materiale assunto dal legislatore regionale nel presupposto e gli interessi che si rapportano alle materie di esclusiva competenza regionale⁶².

Ebbene, solamente nel 2009 è stata approvata la l. n. 42 del 2009 di delega al Governo all'emanazione dei decreti legislativi recanti la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Detta legge delega disciplina sia i principi generali del federalismo fiscale, sia i principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario⁶³.

In riferimento a questi ultimi i principali sono: (i) il divieto di doppia imposizione sul

⁶² Riguardo alla definizione di «tributo proprio», cfr. Corte cost., sent. 26 gennaio 2004, n. 37, nonché, in via estremamente significativa, sent. 19 luglio 2004, n. 241. In particolare, in tale ultima pronuncia si legge che possono considerarsi «tributi propri» della regione ai sensi dell'art. 119 cost., comma 2, solo i tributi istituiti dalle regioni con propria legge nel rispetto dei principi di coordinamento con il sistema tributario statale. Già la stessa Corte cost., con le sentt. nn. 296 e 297 del 26 settembre 2003, aveva fortemente ridimensionato l'autonomia tributaria contribuendo a chiarire la portata dell'espressione tributo proprio. Specificamente, in ordine alla valenza dell'espressione legislativa «tributi propri», si vedano le osservazioni di C. Preziosi, *op. cit.*, p. 586.

Lo spazio dei c.dd. tributi regionali autonomi (cioè quelli che saranno istituiti solo con legge regionale) è, pertanto, minore potendosi esercitare solo su presupposti che non siano già oggetto dell'imposizione statale. I tributi propri regionali, nelle intenzioni del riformatore costituzionale, sono profondamente legati al principio della c.d. continenza, in ragione del quale vi dovrebbe essere un'intima relazione tra l'elemento materiale assunto dal legislatore regionale nel presupposto e gli interessi che si rapportano alle materie di esclusiva competenza regionale. In tal senso, v. V. Ficari, *Sulla legittimità dell'imposta regionale sarda sulle seconde case ad uso turistico*, in *Dir. tur.*, 2007, 4, p. 369. In tema, diffusamente, v. A. Uricchio, *Tributi regionali propri e impropri alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione e della giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Fin. loc.*, 2006, p. 24; D. Stevanato, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, I, p. 395.; A. Giovanardi, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, p. 29.

⁶³ Ampiamente, sulla tematica, v. G. Bizioli, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino 2012, p. 144 s.; A.E. La Scala (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli Enti territoriali*, Torino 2011; R. Miceli, *Federalismo fiscale e principi europei, spazi di autonomia, livelli di responsabilità e modelli di federalismo*, Milano 2014. Ancora, per puntuali considerazioni in merito ai contenuti della l. n. 42/2009, si rinvia a G. Fransoni e P. Russo, *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rass. trib.*, 2010, p.1575 s.; A. Giovanardi, *Il riparto delle competenze tributarie tra giurisprudenza costituzionale e legge delega in materia di federalismo fiscale*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, pp. 29-48; G. Marongiu, *Il c.d. federalismo fiscale tra ambizioni, progetti e realtà*, in *Dir. prat. trib.*, 2011, I, p. 219-235; G. Ragucci, *La legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42)*, in *Rass. trib.*, 2010, p. 736 s.; G. Rivosecchi, *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, p. 49 s.; D. Stevanato, *I «tributi propri» delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Dir. prat. trib.*, 2010, I, pp. 395-411.

medesimo presupposto, in base al quale le Regioni non possono assoggettare a tributi propri presupposti già assoggettati ad imposte disciplinati da leggi statali; (ii) il principio di territorialità, inteso come riferibilità al territorio regionale dei tributi erariali derivati e compartecipati; (iii) il principio di continenza, per cui l'esercizio della potestà impositiva regionale deve essere direttamente correlato (oltre che al territorio) anche alle materie rientranti nella competenza regionale; (iv) il principio di invarianza della pressione fiscale complessiva gravante sui contribuenti in relazione all'attuazione della legge delega⁶⁴.

Fra i decreti legislativi di attuazione della citata legge delega, anch'essi solo apparentemente di rottura rispetto al tradizionale assetto centralistico della finanza pubblica, si segnalano quelli sull'autonomia tributaria delle Regioni a Statuto ordinario (d.lg. n. 68 del 6 maggio 2011) e dei Comuni (d.lg. n. 23 del 14 marzo 2011). Riguardo alle Regioni, il finanziamento delle relative spese è basato sui tributi – in particolare, tributi propri in senso stretto, tributi propri c.d. «derivati», addizionali sulle basi imponibili di tributi erariali – compartecipazioni al gettito dei tributi erariali e al riparto del fondo perequativo.

A dieci anni dall'approvazione della 42/2009 numerose sono, tuttavia, le problematiche relative all'attuazione del federalismo fiscale non essendosi ancora compiutamente delineato un organico assetto della finanza regionale e locale in considerazione della incompleta attuazione della richiamata legge delega e del Dlgs. 68/2011.

Una riflessione sul lungo e complesso percorso di attuazione della legge n. 42/2009 non può, senza dubbio, prescindere dalla necessaria compartecipazione delle autonomie locali al duro sforzo di risanamento della finanza pubblica a partire dal 2010-2011⁶⁵. A

⁶⁴ La legge si pone come obiettivo l'attuazione dell'art. 119 cost. attraverso la previsione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo e la determinazione delle regole relative alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali, nonché l'adozione di una disciplina relativa al patrimonio delle Regioni e degli Enti locali. Efficacemente G. Marongiu, *Difficoltà attuative per il federalismo fiscale*, in *Corr. trib.*, 2009, p. 1823, critica il provvedimento definendolo «poco più del frontespizio e dell'indice di un libro le cui pagine sono ancora bianche»; G. Rivosecchi, *La delega in materia di federalismo fiscale e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: un'occasione mancata*, in www.amministrazioneincammino.it, p. 3, pur sottolineando «il merito di tentare di colmare il vuoto normativo ponendosi come legge generale di coordinamento della finanza pubblica, in espressa attuazione dell'art. 119 Cost.», contesta la scelta di un'attuazione ad esso limitata anziché estesa all'intero titolo V Cost.

⁶⁵ E. Di Carpegna Brivio, *Sovrano è chi decide le regole di ripartizione finanziaria. Ricostruire l'unità in uno Stato sociale multilivello*, in *Le Regioni*, 2, 2018, p. 225 e ss, osserva che «oggi i più significativi cambiamenti istituzionali dell'ordinamento italiano non derivano da grandi riforme di sistema ma da puntuali disposizioni di finanza pubblica e ciò nella misura in cui alle autonomie territoriali è stato chiesto un contributo al risanamento della finanza pubblica che ha profondamente modificato le loro capacità operative ed il loro ruolo nell'ordinamento complessivo».

determinare il deciso rallentamento del disegno riformatore ha contribuito, infatti, la crisi economica del 2008 ed i conseguenti vincoli di bilancio che hanno richiesto l'imposizione di importanti manovre finanziarie a carico degli enti territoriali⁶⁶. A partire dal 2011, dunque, si è privilegiato l'equilibrio dei conti pubblici e ridotto i trasferimenti statali che la legge n. 42/2009 aveva previsto di trasformare in risorse autonome.

Il regime "transitorio" che ha caratterizzato il percorso di attuazione del federalismo fiscale ha anche interessato in misura rilevante la finanza locale non consentendo una convincente programmazione delle gestioni con la conseguente determinazione di elementi di incertezza all'interno del sistema istituzionale. Il decreto legislativo n. 23/2011 era finalizzato ad una complessiva soppressione dei trasferimenti statali aventi carattere di generalità e permanenza e alla loro sostituzione con entrate proprie e con risorse di carattere perequativo; a fronte di tanto, una razionalizzazione complessiva della fiscalità comunale, nel rispetto dei principi dettati dalla legge n. 42/2009 e dall'articolo 119 Costituzione, appare senza dubbio auspicabile. In via di estrema sintesi, le tematiche di più rilevante interesse ed attualità riguardano il riordino dell'IMU-TASI, la revisione del catasto e l'implementazione della capacità stessa di riscossione comunale. Anche la normativa sul FSC merita accurate riflessioni alla luce dei numerosi interventi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa che ne evidenziano la scarsa compatibilità con i principi costituzionali che disciplinano l'autonomia finanziaria degli enti locali. In merito non può non rilevarsi che lo stesso Consiglio di Stato (cfr. sentenze gemelle nn. 02200/2018, 02201/2018 e 02203/2018) ha evidenziato che il principio della certezza delle risorse disponibili e il valore del bilancio degli enti territoriali come "bene pubblico", enunciati dalla più recente giurisprudenza costituzionale, rischiano di rimanere seriamente compromessi, travolgendo l'essenza stessa della democrazia municipale⁶⁷.

2. Il vero crocevia: garantire una effettiva sintonia fra i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della

⁶⁶ In argomento, v. G. Rivosecchi, *I nodi pendenti dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in G.D. De Martine F. Merloni, (a cura di), *Per autonomie responsabili. Proposte per l'Italia e l'Europa*, Roma 2017, p. 262.

⁶⁷ Si rinvia, in tema, diffusamente alle pregevoli considerazioni di L. Antonini, *Il fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale ed amministrativa*, in *Rass. Trib.*, 3/2018, p. 495.

cooperazione.

Assicurare omogeneità e coordinamento all'intero sistema della finanza pubblica è, dunque, obiettivo primario dell'intero sistema di riferimento, nella misura in cui l'autonomia finanziaria riconosciuta ai diversi livelli di governo va temperata con i c.dd. «diritti dei contribuenti», e cioè con la necessità di costruire un sistema impositivo improntato alla chiarezza, alla semplicità e alla gestibilità. Come evidenziato, la riforma del 2001 era fondata su un modello costituzionale di pluralismo istituzionale e paritario. Tuttavia proprio nel momento in cui si stava dando attuazione alle riforme concernenti l'autonomia finanziaria degli Enti territoriali ha avuto inizio la contrazione delle risorse pubbliche con conseguente esigenza di riaccentrare ad opera dello Stato le competenze in materia di bilancio, indebitamento, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario⁶⁸.

Sul versante del coordinamento della finanza pubblica un sintetico excursus della giurisprudenza della Corte costituzionale può fornire qualche utile spunto di riflessione. Ebbene, prima del 2011 (in particolare con le sentt. n. 417 del 2005, n. 390 del 2004 e n. 375 del 2003), la Corte ha precisato che la legge statale potesse «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli stessi Enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti e i diversi obiettivi di spesa». Dal 2011 in poi, la Corte, modificando questo orientamento, interpreta in modalità estensiva la competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica, fino ad avvicinarla sostanzialmente a una materia di competenza esclusiva statale. Con la sent. n. 64 del 2016, la Corte cost. precisa che «il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse a obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono inevitabilmente in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali».

È utile osservare che la Corte Costituzionale, già prima della riforma costituzionale del 2012, mostra estrema sensibilità rispetto all'esigenza di equilibrio bilancio (si vedano le sentt. n. 100 del 2010, n. 128 e n. 182 del 2011) nella misura in cui l'unità economica viene

⁶⁸ Si rinvia sul punto ai rilievi di F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in Rass. Trib., 2/2019, p. 240 e ss.

a legittimare l'intervento statale, che è volto ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica.

Più di recente, la stessa giurisprudenza della Corte Costituzionale (Cfr. sentt. n. 272 nel 2015 e n. 65 del 2016), favorendo forme di coordinamento dal carattere meno pervasivo, ha tuttavia interpretato le disposizioni costituzionali nel senso che le stesse, «lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circostanziate in nome dell'unità economica della Repubblica, impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa». È necessario, significativamente, che si tratti di interventi proporzionali e virtuosi.

Autogoverno e cooperazione, autonomia e solidarietà costituiscono, indubbiamente, valori da tradurre in specifici e cogenti meccanismi istituzionali in modo tale da garantire una piena sintonia fra i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione. Se la effettiva attuazione del “federalismo fiscale”, rimane, però, ancora gravemente incompleta, i rischi di determinare seri effetti distorsivi al sistema nel suo complesso diventano sempre più concreti. Vero è, infatti, che solo il regionalismo cooperativo, ossia la partecipazione ai processi decisionali che si svolgono al di sopra del soggetto autonomo, rappresenta il fattore che può garantire rapporti più equilibrati tra centro e periferia e contrastare le tendenze espansive del centro⁶⁹.

3. rischi di una sbrigativa attuazione del regionalismo asimmetrico: nota di sintesi.

Considerando la descritta complessità del quadro di riferimento, connotato da una perdurante “transizione”, al fine di garantire un efficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo in funzione dell'osservanza dei principi di sussidiarietà e autonomia, merita opportuna attenzione il recupero del principio del regionalismo a geometria variabile di cui all'art. 116 cost., ultimo comma, per rilanciare la cultura del coordinamento, abbandonando quella del centralismo, delineando sempre maggiori spazi di autonomia per le Regioni e gli Enti locali nel rispetto dei fondamentali principi di uguaglianza e sussidiarietà.

Il regionalismo differenziato, in quest'ottica può offrire un contributo importante al

⁶⁹ O. Chessa, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in Astrid Rass., 2017, p. 14.

superamento di tendenze centralistiche ed al rilancio di un effettivo regionalismo ed autonomismo sempre che risulti informato ai fondamentali principi di ragionevolezza, proporzionalità, solidarietà e garanzia di unità di sistema⁷⁰.

Ebbene, in vista del potenziamento dei principi di responsabilità dei livelli di governo sub-statali e di solidarietà sociale ed economica, federalismo fiscale non può che significare anche perequazione.

Il fondo perequativo, come si evince dal dettato costituzionale, viene istituito a favore delle Regioni con minore capacità fiscale per abitante al fine di garantire l'integrale copertura delle spese corrispondenti ai fabbisogni standard per i livelli essenziali delle prestazioni⁷¹. La perequazione - definita, nell'ambito della legge delega, quale strumento volto a ridurre le differenze tra i territori con «diverse capacità fiscali per abitante» - interviene allorché le risorse proprie delle Regioni non sono sufficienti a coprire i «fabbisogni standard» per i livelli essenziali delle prestazioni a causa della ridotta capacità fiscale pro-capite e si alimenta attraverso il gettito prodotto nelle regioni e la compartecipazione all'IVA.

Per i profili che in questa sede interessano, il meccanismo previsto dall'art. 116 cost., comma 3, richiede che l'intesa debba rispettare i principi racchiusi nell'art. 119 cost., fra i quali, in particolare, quelli dell'equilibrio di bilancio, dell'osservanza dei vincoli economico-finanziari derivanti dall'ordinamento dell'UE, della disponibilità di risorse autonome o, in ogni caso, non vincolate idonee all'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite. In merito, tuttavia, si osserva che dalle bozze delle intese circolate l'individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni appare abbastanza generico⁷².

⁷⁰ Ci sia consentito sul punto, il rinvio al nostro, *Il Regionalismo differenziato: note sul piano finanziario*, in RDPE, 2/2018.

⁷¹ Osservano puntualmente A. Giannola e G. Stornaiuolo, *Un'analisi delle proposte avanzate sul federalismo differenziato*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, ½, 2018, p. 48, che il federalismo asimmetrico permesso dall'art. 116, comma 3, della Costituzione non può esplicarsi anche nella determinazione autonoma della fornitura di livelli essenziali dei servizi. Ciò nella misura in cui «il federalismo asimmetrico, in generale, cioè per materie che non tocchino i diritti di cittadinanza, impone molta cautela, ma per materie quali la sanità e l'istruzione deve essere inteso come possibilità di ottenere maggiori ambiti di autonomia nella gestione e nell'organizzazione regionale dei servizi, lasciando allo Stato la scelta di determinare insieme alle regioni i livelli essenziali di bisogni da soddisfare. In tal modo, si evita di costruire un federalismo differenziato che sia asimmetrico rispetto alla Costituzione (Prima parte, art. 32) e ai cittadini appartenenti a regioni diverse».

⁷² A. Lucarelli, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Rassegna diritto pubblico europeo online*, giugno 2019, esprime fondate e condivisibili preoccupazioni rispetto al contenuto delle bozze di intesa che,

Tanto considerato, dato fondamentale dal quale muovere è che i meccanismi finanziari dell'autonomia differenziata devono essere concepiti in maniera tale da non escludere il concorso delle Regioni ad autonomia differenziata al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e soprattutto di perequazione interterritoriale. Ciò al fine di garantire il rispetto dei principi ispiratori dell'art. 119 cost., tutti richiamati dall'art. 116 cost.; pertanto le regole concrete di finanziamento delle competenze differenziate non potranno costituire una modalità per consentire alle Regioni più ricche di venir meno al dovere di solidarietà nei confronti delle aree economicamente più svantaggiate del Paese⁷³. Proprio la tutela dell'unità giuridica ed economica della Repubblica e la salvaguardia dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale rappresentano, dunque, l'asse portante intorno al quale dovrà essere disegnata l'attuazione dell'art. 116 cost., comma 3. Dinanzi all'affermazione di un regionalismo differenziato e asimmetrico, il legislatore statale dovrà essere garante di tali valori, con la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni e con la relativa determinazione dei fabbisogni e dei costi standard⁷⁴, nel quadro di una

in difformità da quanto previsto dall'art. 116, comma 3 Cost, non si esprime in maniera soddisfacente in merito ai livelli essenziali, ai fabbisogni ed ai costi standard.

⁷³ Limpidamente sul punto, v. A. Zanardi, *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Astrid Rass.*, 2017, 11, p. 5, il quale osserva che «Il rimando che l'articolo 116 fa all'articolo 119 potrebbe – e dovrebbe – essere interpretato come un richiamo alle esigenze perequativo-solidaristiche dell'intero sistema di finanza pubblica multilivello, incluse anche le eventuali forme di federalismo differenziato: anche le regioni che assumono competenze rafforzate devono partecipare al sistema di redistribuzione interregionale delle risorse attivato dal governo centrale. Ciò significa in specifico che le modalità di finanziamento di queste competenze rafforzate non possono costituire un escamotage per consentire alle regioni “ricche” di sfuggire dai doveri di solidarietà verso le aree economicamente più deboli del paese. In altri termini, si tratta di una richiesta di “neutralità perequativa” delle modalità di finanziamento del federalismo differenziato».

⁷⁴ A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato ed uso congiunturale delle autonomie*, in *Rassegna diritto pubblico europeo on-line*, giugno 2019, evidenzia efficacemente che misure perequative, fissazione dei fabbisogni standard e determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni costituiscono presupposti costituzionali alla realizzazione del regionalismo asimmetrico. Sotto il profilo del procedimento, l'A. chiarisce che riguardo alle stesse materie e funzioni da attribuire, con i relativi “costi”, va salvaguardato il ruolo del Parlamento, non potendosi limitare la differenziazione di autonomia al mero accordo tra Esecutivi nell'intesa con la Regione interessata, riguardando invece la stessa forma di Stato. Ancora, dello stesso Autore, si veda *Per il superamento del bicameralismo paritario e il senato delle autonomie: lineamenti di una proposta*, in *www.federalismi.it*, 2018, 17, nel senso che l'attivazione da parte di alcune Regioni del procedimento di cui all'art. 116 Cost., comma 3, sul c.d. regionalismo differenziato richiede una riflessione sul complessivo assetto delle autonomie e sull'assenza di una Camera di rappresentanza territoriale in un sistema bicamerale che ha conservato il suo impianto paritario. In quest'ottica, un rinnovato Senato delle autonomie, o delle Regioni, nella ricostruzione dell'a., andrebbe a rappresentare la sede costituzionale appropriata per armonizzare in un quadro unitario le differenziazioni, in termini di autonomia, che saranno riconosciute a conclusione del procedimento ex art. 116 Cost., comma 3. Ciò contribuirebbe a scongiurare il rischio che potrebbero implicare dinamiche accentuative delle differenze regionali nel riparto delle competenze legislative, sotto il profilo di una eventuale lesione dei fondamentali principi di unità e indivisibilità, di solidarietà e eguaglianza territoriale.

finanza autonoma rispettosa delle intrinseche ragioni di una dimensione solidaristica delle risorse disponibili in ossequio al disposto dell'art. 119 cost.

Un elemento di forte criticità è rappresentato, tuttavia, dalla stessa definizione e delimitazione dei fabbisogni standard, rendendosi necessaria l'individuazione, a livello nazionale, di un assetto di prestazioni minime da garantire in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale, quali livelli essenziali delle prestazioni, il tutto nel quadro di un coordinamento costante e dinamico della finanza pubblica, nel rispetto anche dei vincoli di finanza comunitaria offrendo, in definitiva, un insieme di beni e servizi alle comunità territoriali, finanziariamente sostenibile.

In conclusione, i processi di differenziazione regionale andranno necessariamente inquadrati in un'ottica di sistema ed alla luce dell'impianto autonomistico che informa la nostra Repubblica.

Dalla premessa che l'autonomia a perimetro variabile di cui all'art. 116 cost., comma 3, non integra un *tertium genus* fra Regioni ordinarie e Regioni a Statuto speciale con conseguente fondamentale mantenimento dei valori di unità giuridica, economica e finanziaria della Nazione discende che i nuovi e rilevanti compiti riservati alle Regioni ordinarie, in una prospettiva di differenziazione degli assetti delle competenze innanzitutto legislative, dovranno rappresentare uno strumento per consentire ai diversi territori di configurare, in ottica propria, i poteri da esercitare per il governo delle specificità delle rispettive comunità, in un rapporto informato a criteri di responsabilità diretta tra cittadini e governanti che proprio nella «autonomia» trova la sua più tipica espressione.

Come evidenziato, l'art. 116 cost., comma 3 stabilisce che le forme e le condizioni particolari di autonomia devono essere coerenti con i principi dell'art. 119 cost., dunque, qualsiasi forma di autonomia differenziata, dal punto di vista finanziario, non solo deve rispettare “i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” ma necessita che la Regione presenti un “bilancio in equilibrio”. Più in particolare, le modalità di finanziamento delle materie aggiuntive devono essere coerenti con gli strumenti previsti dall'art. 119 (poi specificati dalla l. n. 42 del 2009 e dal d.lgs. n. 68 del 2011)⁷⁵.

⁷⁵ Chiarisce pregevolmente F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 241, che se si volesse rinnovare l'attuale impianto costituzionale di tipo federale fuori dalla logica parziale della differenziazione, andrebbe in primo luogo dato maggior spazio al principio di leale collaborazione fra Stato e Regioni aderendo a proposte volte a realizzare, sul piano delle entrate, un'effettiva autonomia tributaria degli enti sub-statali (si pensi ai tributi controprestazione) e sotto il profilo delle spese a semplificare e ridefinire il complesso quadro normativo di cui alle Leggi n. 243/2012 e n. 164/2016, sia dalle annuali leggi di bilancio.

In merito alla problematica fondamentale della quantificazione delle risorse finanziarie, bisogna ancora provvedere alla stima dei fabbisogni standard, i quali dovranno rappresentare in un'ottica di superamento della spesa storica, il termine di riferimento in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturati nel territorio. Sul punto, in via estremamente significativa la stessa Corte Costituzionale ha rilevato che “il mancato completamento della transizione ai costi e fabbisogni standard, funzionale ad assicurare gli obiettivi di servizio e il sistema di perequazione, non consente, a tutt'oggi, l'integrale applicazione degli strumenti di finanziamento delle funzioni regionali previsti dall'art. 119 Cost.” (sentenza n. 273/2013) puntualizzando altresì (cfr. sentenza 65/2016) che “non c'è vera autonomia finanziaria fintantoché non siano definiti i livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti sociali e civili”.

Seguendo quest'ordine di idee, l'amministrazione statale dovrà, da una parte, osservare la funzione tradizionale di fornitore di servizi pubblici per le Regioni a Statuto ordinario e dall'altra dovrà rafforzare il ruolo di coordinamento, monitoraggio e garanzia dei LEP per le Regioni a Statuto ordinario in «regime» di regionalismo differenziato. Al fine di evitare distorsive sovrapposizioni fra i diversi livelli di governo dell'attuazione del regionalismo differenziato, la Regione dovrà coinvolgere i Comuni nella riorganizzazione amministrativa e nell'attribuzione delle risorse in ossequio al principio del «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario» tra le materie decentrabili.

Alla luce delle considerazioni esposte, emerge che le difficoltà logico-sistematiche dell'interpretazione del sistema attuale del federalismo fiscale, e di conseguenza dello stesso regionalismo asimmetrico, risiedono nella necessità di dare rappresentanza alle diversità in un quadro di unità nazionale e statutale in vista di una piena valorizzazione delle virtù dell'autogoverno e della cooperazione.

Estremamente stimolante risulta, pertanto, la sperimentazione di nuovi modelli di *governance* regionali, decentrati sul territorio e capaci di integrare competenza istituzionale, capacità di pianificazione e di attuazione, coinvolgimento del partenariato sociale ed istituzionale nel processo di programmazione e di delega alle autonomie locali anche in ambito europeo.

Al fine di garantire una tendenziale uniformità delle esigenze finanziarie dei diversi territori e, dunque, delle risorse pubbliche da destinare alle differenti aree del Paese, è, tuttavia, necessario completare, al più presto, il quadro dell'integrazione Stato-Regioni e della

cooperazione, nell'ambito del quale necessariamente dovrà svilupparsi l'autonomia differenziata questo per evitare il rischio che una maggior autonomia possa ingenerare sul piano, dell'effettività, irragionevoli disparità fra le diverse aree territoriali del Paese.

Abstract: Lo snodo primario dei processi di differenziazione regionale è rappresentato dalla quantificazione delle risorse necessarie a finanziare i maggiori spazi di autonomia dei governi regionali e dall'individuazione delle modalità di finanziamento delle materie devolute.

Muovendo dalla stretta interdipendenza fra attuazione dei principi del «federalismo fiscale» e processo stesso di introduzione dell'autonomia differenziata, il presente contributo è volto alla ricerca di un punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali al fine di individuare quali siano i principi dell'art. 119 cost. che integrano fondamenti o limiti all'attuazione del regionalismo differenziato.

Abstract: The turning point of regional differentiation processes consists in both quantifying the necessary resources to finance the regions' greater areas of autonomy and identifying their funding arrangements.

Starting from the correlation between the principles of “fiscal federalism” implementation and the differentiated autonomy process, this paper is aimed at finding a balance between differentiation reasons and solidarity among regions, in order to identify which contents of Article 119 of the Constitution integrate basis or limits on differentiated regionalism.

Parole chiave: Autonomia differenziata – sostenibilità finanziaria – competenze regionali.

Key words: Differentiated autonomy – financial sustainability – regional competences.