

Prefazione

Questo volume raccoglie le riflessioni svolte da alcuni Studiosi nel corso e a margine del convegno dal titolo “Dal federalismo al regionalismo. Prospettive nazionali ed esperienze europee”, organizzato, alla fine di ottobre 2019, dalla Cattedra di Diritto tributario del Dipartimento di Studi Economici e Giuridici presso la sede di Villa Doria d’Angri dell’Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Quell’incontro tra professori di diritto pubblico e di diritto tributario ha voluto rappresentare un momento di riflessione su una tematica trasversale alle due discipline; un confronto che, in vista della pubblicazione delle relazioni del Convegno, si è arricchito di altri contributi di Studiosi italiani e stranieri, anche nell’ottica di sviluppare spunti di analisi comparativa con particolare riferimento alle vicende spagnole e francesi.

Il tema è sembrato di particolare interesse in questo momento storico: il regionalismo differenziato, se inquadrato nella prospettiva della ripresa e dell’attuazione di un federalismo fiscale rimasto inattuato, anche a causa della grave crisi economica nazionale e internazionale, potrebbe portare a compimento, in un ragionevole lasso di tempo, l’autonomia finanziaria delle Regioni.

Ma vi è di più. I contributi raccolti nel Volume offrono un panorama variegato di riflessioni che aprono al Lettore un complesso scenario, nazionale e sovranazionale, il quale, seppure caratterizzato da contesti sistematici e normativi tra loro differenti, sembra prestarsi a una lettura unitaria della vicenda del regionalismo in Europa. Proprio con l’auspicio che le riflessioni e le esperienze riversate in questo Volume possano aiutare a comprendere le linee evolutive delle autonomie regionali nel processo d’integrazione nazionale e sovranazionale, lo affidiamo oggi alle stampe e all’attenzione dei Lettori.

Loredana Carpentieri e Daniela Conte

Franco Paparella

Introduzione

Questa collettanea sul regionalismo differenziato, nella prospettiva italiana ed europea, vuole essere la testimonianza della vitalità del dibattito scientifico maturato attorno a questo tema durante il convegno intitolato “Dal federalismo al regionalismo: esperienze europee e prospettive nazionali” che si è svolto nell’ottobre dello scorso anno presso l’Università degli Studi di Napoli Parthenope e al quale ho partecipato in qualità di Presidente della Società fra gli Studiosi di Diritto Tributario ora confluita nella nuova Associazione Italiana dei Professori e degli Studiosi di Diritto Tributario. Desidero ringraziare l’Università ed il Dipartimento di Studi Economici e Giuridici che continuano ad ospitarci in una sede così prestigiosa e, soprattutto, la prof.ssa Carpentieri e la prof.ssa Conte per l’energia e la passione che manifestano nell’organizzare convegni con regolarità e con successo. Ormai le iniziative dell’Università Parthenope a Villa Doria D’Angri costituiscono un impegno fisso ed irrinunciabile e sono certo che proseguiranno anche dopo la riunificazione delle associazioni vista anche la varietà degli argomenti che sono approfonditi di volta in volta. Infatti, dopo l’abuso del diritto e l’economia digitale, si è deciso di affrontare un tema classico del diritto tributario anche se ben lontano da un assetto teorico definito e da una sistemazione compiuta; in particolare, il nucleo centrale del convegno è stato indirizzato sul cosiddetto “regionalismo differenziato” ma è stato anche arricchito da relazioni che spaziano su ambiti contigui e da indagini sulle esperienze comparate nonché sulle indicazioni e sui condizionamenti di fonte comunitaria.

A seguito del convegno, il dibattito sui temi in esso affrontati si è arricchito dei contributi di altri due Studiosi (prof. M. Bertolissi e prof. M. Leroy) che hanno partecipato a questo lavoro collettaneo affrontando ul-

teriori ed interessanti profili del regionalismo differenziato con riferimento alle prospettive nazionali e a quelle francesi. Di qui la scelta di ripartire i contributi di questo volume in due distinte Sezioni. La prima dedicata alle questioni dibattute nel contesto italiano e la seconda a quelle che si sono sviluppate nel contesto europeo con specifico riferimento alla Spagna e alla Francia.

Il regionalismo differenziato è un tema di ampia latitudine, dalle notevoli implicazioni interne dal punto di vista dei principi della solidarietà e dell'equità orizzontale ma meritevole di essere inquadrato in un contesto più ampio se si intende apprezzare la complessità del fenomeno. A mio avviso, il titolo di questo volume come quelli dei contributi in esso contenuti indicano due chiavi di lettura che colgono ampiamente nel segno. Infatti, il primo – ovvero *“Dal federalismo fiscale al regionalismo differenziato: prospettive nazionali ed esperienze europee”* – riassume efficacemente lo stato dell'arte ed un possibile percorso evolutivo perché, com'è noto, nei mesi scorsi tre Regioni a statuto ordinario (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna) hanno promosso delle ipotesi di intesa con il Governo in attuazione del comma 3 dell'art. 116 Cost. Esse si prestano ad essere valutate sotto diversi punti di vista non tutti di interesse del tributarista ma, in buona sostanza, mi pare che ripropongano rigurgiti di “federalismo competitivo” in grado di scardinare l'assetto delineato dalla riforma costituzionale del 2001 e completato con legge 5 maggio 2009, n. 42 e con il D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68. In particolare, si tratta di modelli legati alle aspirazioni di federalismo differenziato portate avanti, con pervicacia, da talune Regioni a statuto ordinario in risposta alla centralità dello Stato, agli angusti ambiti di autonomia impositiva risultante dalla riforma costituzionale ed alle diverse prerogative nonché alla maggiore autonomia riservata alle Regioni a statuto speciale, ma può fondatamente dubitarsi che, nella loro diversità, siano in grado di soddisfare l'“equità orizzontale” e di preservare un assetto di tipo solidaristico in coerenza con la giurisprudenza della Corte costituzionale. A tacer d'altro, quindi, questi tentativi di fuga in avanti meritano di essere attentamente valutati in una prospettiva costituzionalmente orientata, che va ben oltre l'ambito dell'art. 116 Cost. e lo schema della concorrenza fiscale regionale “virtuosa”, se non altro perché non sembra ancora matura e generalizzata l'idea di garantire una ponderazione equilibrata e razionale tra il principio del beneficio e quello di solidarietà.

In questa prospettiva, la dottrina spesso sottolinea che il sistema risultante dalla riforma del 2001 si è rivelato per molti versi contraddittorio nel tentativo di contrapporre alla retorica del federalismo una visione essenzialmente centralistica ma sarebbe comunque un grave errore porre rimedio aderendo incondizionatamente al modello del federalismo “competitivo” grazie alla trasformazione delle finalità che assistono i tributi propri regionali ed all’alterazione dei principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

In ogni caso, come tanti altri istituti del diritto tributario, anche il fenomeno del regionalismo differenziato acquisterà una dimensione giuridica compiuta solo allorquando potrà disporsi di assetti normativi definiti e maturerà la relativa esperienza applicativa, trattandosi di elementi indispensabili per dare una forma rigorosa ad una categoria giuridica allo stato ancora astratta ed evanescente.

Queste brevi indicazioni sono sufficienti per giustificare la seconda prospettiva d’indagine desumibile dai titoli dei singoli contributi posto che, ad esempio, il prof. Gallo si occuperà dei “*limiti*” del regionalismo differenziato, la prof.ssa Conte dei “*rischi*” mentre la prof.ssa Papa addirittura della “*tutela dei diritti*”; tutte questioni che trovano uno stretto legame con i “*profili sostanziali*” dell’art. 116 Cost., curati dal prof. Bertolissi. È la prof.ssa Carpentieri a tracciare il *fil rouge* che lega la prima Sezione di questo Volume (volta ad esaminare questioni di prevalente rilievo nazionale) con la seconda Sezione (intesa a tracciare la prospettiva europea) affrontando il tema dell’autonomia differenziata tra scenari europei ed evoluzioni costituzionali. Ad aprire la seconda Sezione è, invece, il prof. Sacchetto che introduce le questioni inerenti il regionalismo differenziato le quali sono poi sviluppate nei contributi degli Studiosi spagnoli (proff. Mozo e Sanchez) e francese (prof. Leroy).

Dal punto di vista nazionale, pare che l’iniziativa delle Regioni in attuazione del comma 3 dell’art. 116 Cost. sollevi preoccupazioni comprensibili sotto diversi profili – inclusi quelli dovuti all’emergenza della finanza pubblica, ai limiti di spesa ed all’obbligo al pareggio del bilancio di cui all’art. 81 Cost. – senza per questo negare questa particolare forma di autonomia per materia rimessa, per grandi linee, alla sensibilità del Governo chiamato a perfezionare l’intesa. Essa probabilmente è stata sottovalutata all’origine anche solo nella prospettiva minimale del coordinamento del principio del beneficio (ovvero del collegamento tra il getti-

to e l'erogazione dei servizi nel territorio regionale) con quello di uguaglianza (tra le diverse aree del Paese), essendo fuori dubbio che tali intese determinano comunque un effetto "sottrattivo" in danno delle Regioni estranee agli accordi.

A mio avviso, non è affatto casuale che il procedimento delle tre Regioni sia stato avviato nei mesi scorsi, così come non è possibile prevederne l'esito futuro; mi pare però che una variabile decisiva possa risultare l'indirizzo privilegiato, di volta in volta, dal Governo in quanto può alternativamente indirizzarsi in modo più rigoroso, ovvero secondo il modello definito con frequenza "federalismo cooperativo", oppure, all'opposto, in senso più favorevole al "federalismo differenziato" e, pertanto, anche a parità di autonomia tributaria, esso può incidere surrettiziamente nell'assetto costituzionale se garantisce l'utilizzo delle risorse prodotte in un dato territorio (per soddisfare bisogni di specifiche categorie di contribuenti) a scapito del concorso alla spesa pubblica nazionale, degli assetti perequativi e dei modelli redistributivi in favore delle aree meno ricche del Paese.

Si tratta, peraltro, di una prospettiva che potrebbe anche portare a rivedere la concezione tradizionale del tributo qualora risulti drasticamente ridimensionata la relativa funzione redistributiva a vantaggio di una crescente diversificazione territoriale di tipo "orizzontale" all'interno del Paese; sicché il profilo più delicato, a mio avviso, è quello dei limiti e dei rischi del regionalismo differenziato a cui è dedicato ampio spazio in questo lavoro.

Parte I

Prospettive nazionali

Franco Gallo

I limiti del regionalismo differenziato

SOMMARIO: 1. Sullo stato attuale delle Autonomie. – 2. Il regionalismo differenziato e l'incerta disciplina del federalismo. – 3. Alcune conclusioni.

1. *Sullo stato attuale delle Autonomie*

Prima di affrontare lo specifico tema oggetto della mia relazione, mi sembra necessario svolgere alcune brevi considerazioni generali sullo stato delle Autonomie, valide sia per l'Italia che per la Spagna. Esse prendono lo spunto tanto da precise norme costituzionali quanto da disposizioni unionali disseminate tra la Carta Europea delle Autonomie locali del 23 settembre 1987 e gli stessi Trattati UE.

La prima considerazione è che sia in Italia che – credo – in Spagna la distribuzione dei poteri pubblici tra più livelli territoriali all'insegna del principio di sussidiarietà sta assumendo particolari caratteristiche. Non solo è emersa, a livello dottrinario, una tendenza a rinvenire una vasta gamma di forme di pluralismi multilivello, simmetrici e asimmetrici, denominati con i termini più vari – regionali, autonomici, para-federali, decentrati, ecc. – ma sono stati gli stessi Stati a mutare i propri caratteri e le proprie dinamiche. Ad esempio, come mette bene in evidenza Vandelli¹,

¹ Così L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2019, pp. 574-576.

la distinzione tra federalismi duali e competitivi, da una parte, e federalismi cooperativi, dall'altra – su cui gli studiosi, me compreso, si sono tanto affaticati negli anni passati – è venuta via via stemperandosi fino ad abbandonare la tradizionale metafora che assimilava lo stato federale classico ad una *layer cake*, ad una torta multistrato, in cui ogni livello di governo, poteri, responsabilità, risorse rimane distinto e separato dagli altri, e a dare spazio, in alternativa, all'immagine della *marble cake*, di una torta cioè marmorizzata in cui gli strati si amalgamano e si mescolano in varie forme.

L'effetto di ciò è stato il progressivo cambiamento dei tratti fondamentali del concetto stesso di autonomia, nel senso di un passaggio da forme di "autonomia da..." a forme di "autonomia di...", e cioè di un passaggio – e questa è la seconda, più importante considerazione – da un concetto tradizionale di autonomia come protezione da ogni ingerenza di altri poteri ad un concetto che, nell'ottica della sussidiarietà, privilegia anche prospettive che sottolineano imprescindibili contenuti positivi all'interno dell'unitaria forma di Stato.

Anche secondo la giurisprudenza della Corte costituzionale italiana e di quella spagnola, il dato saliente della sussidiarietà – autonomia non è solo la mera divaricazione tra i due ordini di poteri, ma sta divenendo sempre più il riconoscimento alle comunità territoriali substatali di una capacità di rappresentare i loro interessi partecipando all'assunzione di decisioni ai livelli superiori in termini di leale collaborazione.

Ciò risulta abbastanza chiaramente anche a livello comunitario dalla richiamata Carta europea delle autonomie locali, dove, da una parte, si dichiara che «*per autonomia locale si intende il diritto e la capacità effettiva per le collettività locali di disciplinare e di gestire, nel quadro della legge, sotto la propria responsabilità ed a profitto delle proprie popolazioni, una parte importante degli affari pubblici*» (art. 3, punto 1); ma, dall'altra, si riconosce anche agli stessi enti locali «*il diritto sia di cooperare nel corso di processi di pianificazione e di decisione per tutte le questioni che li riguardano*» (art. 4, punto 6), sia di «*associarsi nel quadro della legge con gli altri enti locali per la realizzazione di compiti di comune interesse*» (art. 10, punto 1).

Anche i Trattati UE annettono sostanziale importanza alla collaborazione fra i diversi livelli di governo quale espressione saliente del principio di sussidiarietà verticale.

L'art. 5 del TUE riprende, infatti, le richiamate disposizioni della Carta delle Autonomie locali, rendendo sia l'uno che l'altro principio operanti anche a livello europeo per i diversi ambiti territoriali. Esso dispone, in particolare, che *«ogni azione politica che attenga a materie differenti rispetto a quelle oggetto di competenza esclusiva dell'Unione deve essere effettuata al livello di governo più adeguato al raggiungimento degli obiettivi e, quindi, attraverso una stretta cooperazione tra l'Unione e i livelli di governo locali»*.

La necessità di coinvolgere le Autonomie in senso ascendente attraverso lo Stato membro interessato risulta ancor più chiaramente dalla previsione dell'art. 6 del Protocollo al Trattato di Lisbona, il quale espressamente dispone che *«I Parlamenti nazionali, ai fini della formazione dei propri pareri motivati, possono consultare i Parlamenti regionali con poteri legislativi presenti nei rispettivi ordinamenti costituzionali»*.

Queste norme sono confermate dalla previsione, nell'art. 10 dello stesso TUE, del generale principio di prossimità, il quale dispone che *«Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione»* e che *«le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini»*.

A tali disposizioni va, infine, aggiunto il comma 3 dell'art. 4 sempre del TUE, ai sensi del quale gli Stati membri, comprese le loro articolazioni territoriali, hanno il dovere di dare piena collaborazione per l'attuazione del diritto UE. Tale principio è noto come principio di effettività o, meglio, come clausola di effettiva applicazione del diritto dell'Unione europea. Ed è in attuazione di esso che la legge italiana n. 234/2012 ha introdotto, per la prima volta, una disciplina sistematica relativa alla partecipazione degli enti locali alla fase ascendente di formazione delle disposizioni UE, prevedendo specifici poteri diretti che l'ente territoriale esercita in prima persona, o indiretti, che lo stesso ente esercita nell'ambito dei poteri riconosciuti allo Stato. Degna di nota è, al riguardo, la previsione della partecipazione diretta degli esponenti delle Giunte regionali in sede di Consiglio europeo tutte le volte in cui devono affrontarsi questioni che rientrano nelle materie di competenza regionale in base alla suddivisione delle competenze interne.

Ad una concezione di autonomia di tipo federale che si proietta verso una partecipazione collaborativa a procedimenti che fanno capo ad istituzioni di livello superiore fanno, del resto, chiaro riferimento tanto la giurisprudenza costituzionale spagnola quanto quella italiana; quella spagno-

la, quando afferma che l'autonomia non è definita da contenuti concreti costituzionalmente predeterminati, ma «*deve essere intesa come un diritto della comunità locale a partecipare, attraverso i propri organi, al governo e all'amministrazione di quanto assunto al riguardo*»²; quella italiana, quando presuppone una simile regola di modulazione, in termini di sussidiarietà, tra nucleo di competenze proprie e incidenza di una partecipazione a decisioni di livello superiore.

Nella sent. n. 303/2003 – cui hanno fatto seguito altre numerose dello stesso tenore – il giudice delle leggi italiano afferma, in particolare, che «*le relazioni tra Stato e Regioni sono rette dal fondamentale principio di leale collaborazione, che richiede una composizione dialettica fra esigenze di interventi unitari ed esigenze di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica delle Regioni*». Per lo stesso giudice, «*in caso di coinvolgimento, sovrapposizione o interferenza tra competenze e interessi di diversi livelli*» si impone ad entrambe le parti l'obbligo di «*sostenere un dialogo, di tenere un comportamento collaborativo volto al perseguimento di un'intesa*»³.

Deve dirsi però che, almeno in Italia, questo positivo orientamento non ha un diretto fondamento legislativo, ma è frutto solo della suddetta elaborazione giurisprudenziale. Diversamente dalla maggior parte degli altri Paesi membri dell'UE, esso si colloca in un quadro debole, segnato dalla mancanza di inclusione delle autonomie territoriali nel Parlamento nazionale tramite una “Camera delle autonomie”. Invece, ipotesi di configurazione di una seconda Camera sono varie ed estese in Europa e vanno ben al di là degli Stati classicamente considerati federali. Si pensi all'elezione di rappresentanti da parte delle Assemblee regionali (come si verifica per il *Bundesrat* austriaco), alla composizione del Parlamento espressa dagli esecutivi dei *Laender* (secondo il modello tedesco) e alle diverse forme di rappresentanza essenzialmente incentrate sugli enti locali (come in Francia o nei Paesi Bassi). Tutte queste ipotesi sono connotate da una comune dinamica, secondo cui i soggetti che rappresentano i territori devono essere in grado di incidere sulle scelte legislative che inevitabilmente si riverberano sulle loro comunità.

² Sentenza n. 32/1981; Corte cost. 27 marzo 1987, n. 77; Corte cost. 14 dicembre 1998, n. 408; Corte cost. 22 maggio 2001, n. 159.

³ Corte cost. 11 ottobre 2013, n. 239; Corte cost. 21 gennaio 2016, n. 7.

È evidente che la mancanza in Italia di un Camera delle Autonomie ha costretto la Corte costituzionale italiana ad effettuare un'operazione di supplenza interpretativa, che l'ha portata ad affermare, sempre più spesso, che la leale collaborazione va ricostruita valorizzando le Intese e le Conferenze Stato-Autonomie, almeno finché perdura – dice espressamente la Corte – l'assenza di una trasformazione delle istituzioni parlamentari⁴.

Ciò nonostante, la netta impressione che si ha è che, nell'assenza di una Camera delle Autonomie, il dibattito finora sviluppato in Italia sia stato tanto ricco di proposte, anche referendarie, quanto inefficace nel produrre reali cambiamenti legislativi nella direzione di un rilancio del processo federalista.

In questa situazione, anche le prospettive di un maggiore coinvolgimento degli enti substatuali nel processo decisionale europeo restano per ora strettamente legate alle sole dinamiche interne ai singoli Paesi membri dell'UE, a loro volta ben attenti a non subire eccessive limitazioni, anche dal basso, della loro sovranità. Il che significa che se, da un lato, è ormai superato l'atteggiamento di indifferenza delle istituzioni europee nei confronti degli enti territoriali substatuali, dall'altro, non è ancora possibile rinvenire in concreto un vincolante "modello" europeo di autonomia proposto o imposto dall'UE, visto che il sistema delle autonomie locali e regionali costituisce ancora per l'ordinamento UE il contenuto di quelle "identità nazionali" che l'Unione stessa, pur nel rispetto del principio di sussidiarietà, è chiamata a rispettare e la cui definizione è rimessa agli Stati membri. Ne consegue che la partecipazione in termini di collaborazione delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali al processo di formazione degli atti dell'UE sussiste, ma si configura tutt'al più ancora come una potestà di tipo consultivo che valorizza soprattutto il sistema delle Conferenze.

2. Il regionalismo differenziato e l'incerta disciplina del federalismo

Passiamo ora ad affrontare lo specifico problema della collocazione del regionalismo differenziato, di cui all'art. 116, comma 3, Cost., nell'ambito della ricordata, incerta disciplina del federalismo.

⁴Corte cost. 22 luglio 2010, n. 278.

2.1. La prima generale osservazione che viene spontaneo fare al riguardo è che la sua attuazione deve essere intesa, letteralmente e sistematicamente, quale espressione accentuata e distinta degli ordinati principi costituzionali di sussidiarietà, autonomia e leale collaborazione; principi che, si è visto, sono alla base del federalismo solidaristico e cooperativo, regolato in via generale dal Titolo V, parte II della Costituzione, ma finora solo parzialmente attuato.

È accaduto nel 2017 che tre Regioni del Nord Italia (Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna), insoddisfatte dello stato di sviluppo del federalismo, hanno messo in moto il procedimento, previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., per modulare una loro differenziazione rispetto alle altre Regioni.

Va detto subito che questa iniziativa sarebbe comprensibile e, quantomeno in via teorica, anche apprezzabile se fosse considerata fuori dal contesto della vigente, incompleta disciplina del federalismo.

Non si vuole con ciò negare la opportunità di attuare il regionalismo differenziato e, quindi, l'attualità del comma 3 dell'art. 116. Il problema della differenziazione non è, infatti, un problema esclusivamente italiano. È un problema diffuso, in termini politici, indipendentemente dalla vigenza di una specifica norma che la preveda espressamente, per la cui soluzione ogni Paese d'Europa ha adottato un proprio approccio.

Belgio e Regno Unito sono casi eclatanti di questa asimmetria, in forme assolutamente diverse l'uno dall'altro: nel primo, diversità notevoli dividono la regione francofona dalla regione fiamminga; nel secondo, troviamo le formule più varie, dall'Inghilterra, governata dal centro, alle autonomie variamente differenziate della Scozia e del Galles, mentre un regime peculiare regge Londra, in forme ben diverse da quelle che riguardano le istituzioni che governano Manchester, Liverpool e le altre grandi aree metropolitane dell'Inghilterra. Un caso ancor più significativo per noi è la Francia, il cui ordinamento è molto vicino storicamente a quello italiano. Oggi, in tale Paese, la tradizione uniformista è messa in discussione non solo nei territori d'oltremare, ma anche nelle stesse aree metropolitane. Per esempio, Lione presenta soluzioni distanti da quelle previste per città come Parigi, Marsiglia e altre ancora. Ricordo il primo discorso tenuto da Macron davanti all'Assemblea nazionale, in cui ha dichiarato la volontà – sono le sue parole – “di stringere con i nostri territori dei patti girondini”, sperimentando accordi per governare meglio le diverse realtà del Paese.

Anche per queste ragioni eviterei, quindi, di isolare il comma 3 dell'art. 116 come fosse una disposizione anomala nel contesto del Titolo V, da rigettare *in toto*.

Ricordo che con tale Titolo si è inteso costruire giustamente un sistema basato su due pilastri fondamentali: da un lato, c'è il pilastro del principio di differenziazione che, insieme a quello di adeguatezza e di sussidiarietà, si applica esplicitamente nella distribuzione distinta delle funzioni di cui all'art. 117, comma 2, Cost.; dall'altro, c'è il pilastro dei valori unitari e degli strumenti per la loro tutela, previsto nello stesso art. 117, riguardante i livelli essenziali, la perequazione e la solidarietà del sistema finanziario, i principi fondamentali nelle materie concorrenti e, soprattutto, la leale collaborazione, valido senza eccezioni per tutte le Regioni.

È tra questi due poli che deve essere inserito il comma 3 dell'art. 116, il quale ha delineato una via diversa da quella seguita dagli altri Paesi, di modulazione delle competenze e delle politiche a seconda delle istanze provenienti dalle diverse realtà regionali.

2.2. Questa via si sta però rilevando, allo stato, molto difficile, quasi impossibile da percorrere. È, infatti, evidente che per realizzare una soddisfacente differenziazione si dovrebbero fare in ogni caso i conti con la mancata attuazione del processo federalista.

Ad essere più esplicito, ciò vuol dire che nell'attuale situazione il regionalismo differenziato, se fosse applicato prima del completamento del federalismo, potrebbe risolversi in una maldestra, parziale anticipazione, per sole tre Regioni, di un progetto autonomistico che, invece, avrebbe bisogno di un generale rilancio in applicazione dei principi comunitari e costituzionali di cui ho finora detto.

Se ciò non avvenisse si rischierebbe, nella mancanza di una Camera delle Autonomie, di indebolire, piuttosto che rianimare, le realtà regionali nel loro complesso, fino a far dimenticare che i principi di sussidiarietà e di autonomia devono promuovere l'integrazione statale e la reale collaborazione fra i diversi livelli di governo, non la separazione fra Stato e Regioni e tra le Regioni stesse.

In questo contesto, le Regioni possono perciò, in teoria, legittimamente aspirare ad utilizzare l'art. 116, comma 3, in nome anche di una maggiore (presunta?) efficienza gestionale e a conquistare un'autonomia più ampia e differenziata come reazione anche alla recente, eccessiva centra-

lizzazione statale prodotta dagli interventi legislativi di questi ultimi dieci anni (interventi che indubbiamente hanno aumentato in negativo i vincoli che il legislatore statale può unilateralmente imporre alle Regioni e agli enti territoriali, ordinari e speciali, sul fronte sia delle entrate che della spesa). Basti pensare alla costituzionalizzazione del principio dell'equilibrio di bilancio, al *Fiscal compact* e agli altri Patti imposti dall'UE che ad esso hanno fatto seguito.

Se, però – come accade nell'attuale situazione – il quadro generale dell'integrazione e della cooperazione Stato-Regioni resta carente specie sul piano del rispetto dei principi della perequazione interregionale finanziaria, il rischio che si corre è che la maggiore autonomia differenziata possa produrre l'aumento delle disuguaglianze. La differenziazione sarebbe, infatti, avviata creando conflitti istituzionali e incertezze nella dotazione delle risorse, con riguardo proprio a quelle funzioni aggiuntive di protezione (la salute e l'istruzione), le quali dovrebbero essere fissate dallo Stato per tutte le Regioni *ex art. 117, comma 2, Cost.*

Ci si deve domandare, in altri termini, quale compatibilità possa esservi tra un sistema di finanziamento differenziato e le ancora incerte e frammentarie regole perequative a livello nazionale, anche se un giorno il sistema fosse basato su fabbisogni *standard* e sulla capacità fiscale. Non è sufficiente fare riferimento ai criteri del fabbisogno *standard* (peraltro, tutti da costruire), alla necessità del superamento della spesa storica e alla garanzia che il finanziamento delle materie attribuite alle Regioni interessate non comporti sottrazione di risorse alle altre Regioni. È anche necessario che le condizioni particolari di autonomia presuppongano la – e, se possibile, si accompagnino alla – assunzione, da parte dello Stato, di un impegno finanziario minimo parallelo, indirizzato in termini di leale collaborazione a riempire i gravi, numerosi vuoti ancora esistenti a monte nella materia complessiva della finanza decentrata.

Prima di dar corso ad intese sul regionalismo differenziato sarebbe, perciò, quantomeno necessario individuare con legge i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), come è prescritto non solo dall'art. 117, comma 2, lett. m), Cost., ma anche dal successivo art. 120, comma 2, Cost., il quale, lo si dimentica spesso, prevede un vero e proprio potere di commissariamento dell'autonomia regionale da parte dello Stato «*quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e, in particola-*

re, la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali prescindendo dai confini territoriali dei governi locali».

In mancanza dei LEP, ogni intervento normativo potrebbe dunque ribaltare le ragioni fondative delle stesse Regioni, le quali sono state previste in Costituzione quale istituto preordinato al superamento delle storiche disuguaglianze che dividevano e dividono tutt'oggi il nostro Paese, non per acuirne le distanze. Insomma, il problema – per ora insolubile – è sempre quello che ci trasciniamo da anni: come si possono attribuire forme particolari e differenziate di autonomia se non si sa neppure cosa sono i LEP e se, in ogni caso, non sono stati determinati i relativi finanziamenti che lo Stato deve garantire?

2.3. Non si dimentichi infine che, allo stato attuale della legislazione in tema di federalismo, l'attuazione del regionalismo differenziato farebbe emergere anche una lesione del principio di uguaglianza in conseguenza dell'applicazione dell'art. 119, comma 3, Cost. Tale comma prevede, infatti, un collegamento fra «*l'ammontare finanziario da trasferire alle Regioni richiedenti*» per far fronte al finanziamento delle loro funzioni e il gettito dei tributi compartecipati da trasferire maturato nel loro stesso territorio. Anche se fossero definiti i costi *standard* delle singole funzioni da finanziare, il collegamento tra l'ammontare da trasferire e il gettito maturato comporterebbe pur sempre che la determinazione delle risorse destinate al loro funzionamento non dipenderebbe dall'ammontare di tali costi e della popolazione, ma anche da quello del gettito dei tributi maturato nel territorio della Regione richiedente. Il che significa che, anche a parità di costi *standard*, a chi più ha e, quindi, a chi paga più tasse, più sarà dato; con la conseguenza che funzioni vitali per tutti i cittadini italiani verranno finanziate diversamente a seconda della maggiore ricchezza del territorio di residenza.

È molto probabile in particolare che, una volta attribuita, ai sensi del suddetto comma, alle Regioni una percentuale dei tributi erariali, sarà la crescita di questa percentuale che determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni per finanziare una nuova spesa; con la inevitabile conseguenza che, se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati è superiore nelle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna rispetto alla media nazionale (come è stato negli ultimi decenni), queste tre Regioni avranno più soldi delle altre per finanziare la propria spesa.

È evidente che il problema potrebbe risolversi solo se si desse attuazione, a regime, al successivo comma 4 dell'art. 119 Cost., il quale, “a compensazione” e a completamento di quanto previsto dal comma precedente, prevede un fondo perequativo interregionale che non è stato finora mai istituito. Solo l'esistenza di tale fondo potrebbe, infatti, ricondurre, in via di perequazione, la finanza delle Regioni meno sviluppate allo stesso livello di quelle più evolute, compensando gli effetti negativi dell'applicazione della regola dell'attribuzione del gettito maturato nei rispettivi territori.

3. *Alcune conclusioni*

In conclusione, dall'analisi finora svolta risulta che, prima di realizzare il regionalismo differenziato, sarebbe necessario meglio attrezzare le sedi e le procedure idonee a realizzare il principio autonomistico nel rispetto dei principi di sussidiarietà e leale collaborazione. L'attuale e solo parziale attuazione degli istituti previsti dallo stesso art. 117 Cost., dalla legge delega n. 42 sul federalismo e dai suoi decreti attuativi costituisce insomma il limite più evidente del rapporto fra l'assetto costituzionale del bicameralismo paritario e il riparto delle competenze. Ciò vale – come si è visto – soprattutto riguardo ai livelli essenziali delle prestazioni previdenziali e assistenziali. La loro incompleta determinazione da parte del legislatore statale priva, infatti, gli enti substatali di punti di riferimento ai fini del finanziamento stesso. Il che appare ancora più evidente in periodi, come l'attuale, di scarsità di risorse nella perdurante crisi economico-finanziaria aggravata dall'inesistenza, a regime, di un fondo perequativo interregionale che compensi gli indicati effetti negativi dell'applicazione della regola di ripartizione delle risorse in ragione del (maggiore o minore) ammontare del gettito dei tributi maturati nei rispettivi territori.

In questo contesto assumono particolare rilievo quelle sentenze della Consulta che hanno affermato la doverosità del finanziamento dei livelli essenziali di assistenza, cui deve corrispondere «una coerente proiezione macro-economica in termini di fabbisogno regionale»⁵. Nello stesso

⁵ Corte cost. 12 luglio 2017, n. 169.

tempo, appare evidente che il problema maggiore che il legislatore deve in futuro affrontare non è quello rappresentato dalla sostenibilità giuridica del disegno di differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia. È invece quello di garantire, in questa fase storica, la sostenibilità economica del disegno autonomistico nel suo complesso, intesa quale limite entro cui è ancora consentito agli enti territoriali di esprimere in modo differenziato il proprio indirizzo e realizzare proprie politiche⁶.

⁶ Cfr. in tale senso G. RIVOSECCHI, *Il bilancio come strumento di governo di politiche pubbliche tra Stato e Regioni*, Relazione tenuta al 64° Convegno di Studi amministrativi sul tema *Sviluppo economico, vincoli finanziari e qualità dei servizi: strumenti e garanzia*, Varenna 20-22 settembre 2018.