

## L'art. 119 cost. e le implicazioni finanziarie del regionalismo differenziato: la quadratura del cerchio

*Guido Rivosecchi\**

### *1. L'autonomia/differenziazione nel Titolo V tra Regioni di diritto comune e clausola di asimmetria*

Sul c.d. regionalismo differenziato il dibattito politico e scientifico vede da tempo fronti contrapposti: da un lato, chi sostiene che il regionalismo differenziato sia ormai l'unico strumento a disposizione per il rilancio del regionalismo e, più in generale, per assicurare la credibilità dei poteri pubblici, nella fase successiva al fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate, e, dall'altro lato, chi ritiene che ogni proposta in discussione sull'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. debba ritenersi gravemente lesiva dell'unità nazionale.

Entrambi gli approcci non sembrano di particolare utilità per tentare di fare chiarezza sugli istituti in esame, né per prospettare soluzioni idonee ad allineare l'assetto delle relazioni tra Stato e Regioni ai principi costituzionali. All'opposto, per giungere a risultati scientifici significativi sembra anzitutto necessario de-ideologicizzare il dibattito che, invece, negli ultimi anni ha polarizzato non soltanto le forze politiche, ma anche la dottrina. A tali fini, da un lato occorre respingere ogni prospettiva rivolta ad avvalorare un uso congiunturale dell'autonomia territoriale differenziata come mezzo per conseguire altri obiettivi: ad esempio richiedere «ulteriori condizioni di autonomia», secondo quanto recita la norma costituzionale che governa il processo, al solo scopo di ottenere più risorse. Deve conseguentemente essere abbandonata, da un lato, ogni «pretesa restitutoria» del c.d. residuo fiscale da parte delle Regioni con capacità fiscale maggiore nei confronti delle altre, specie quelle del Mezzogiorno. Come si vedrà meglio appresso, pur costituendo indice di inefficienza allocativa, di elevata pressione fiscale e di crescente debito pubblico e, quindi, di incremento dei divari territoriali, è molto difficile calcolare

\* Professore Ordinario di Diritto costituzionale, Università di Padova.

questo saldo, inteso quale differenza tra il complesso delle entrate fiscali di un certo territorio e ciò che viene complessivamente “restituito” in termini di spesa pubblica statale e regionale per beni e servizi. Infatti, si tratta di un saldo tra grandezze disomogenee: la capacità fiscale è riferita ai singoli e costituzionalmente informata a criteri di progressività, la spesa pubblica è erogata dagli enti territoriali. Anche per questo, come affermato dalla giurisprudenza costituzionale, tale parametro non può essere considerato «specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost.» sull’autonomia finanziaria<sup>1</sup>. Dall’altro lato, occorrerebbe abbandonare l’approccio orientato a negare *a priori* la compatibilità del regionalismo differenziato con i principi costituzionali, quasi che ogni ipotesi attuativa dell’art. 116, comma 3, Cost. debba ritenersi lesiva dell’unità nazionale, riconoscendo, invece, che la l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3 ha introdotto una clausola costituzionale di asimmetria a cui le Regioni possono ricorrere in caso, per così dire, di inadeguatezza della differenziazione “ordinaria” espressa dal Titolo V. In altri termini: il c.d. regionalismo differenziato è idoneo a produrre l’ibridazione del modello costituzionale di regionalismo simmetrico, introducendo una logica derogatoria. Quest’ultima, in una prospettiva di “sperimentazione” dell’esercizio di ulteriori funzioni, potrebbe costituire fattore di incremento dell’autonomia/differenziazione sinora non conseguita nonostante le prescrizioni costituzionali sulle Regioni di diritto comune, integrandone l’assetto in relazione all’esperienza maturata in quasi venticinque anni di applicazione della riforma costituzionale del 2001<sup>2</sup>.

Per tentare di chiarire i termini della questione occorre partire proprio dal nesso tra autonomia e differenziazione espresso dal Titolo V nel suo complesso, mettendo per un momento da parte l’art. 116, comma 3, Cost. L’autonomia territoriale è legata alla differenziazione perché essa nasce dal fatto “differenziale” (o “differenziante”) e perché l’autonomia ha lo scopo principale di realizzare l’autogoverno delle comunità fornendo

<sup>1</sup> Così, testualmente, Corte cost., 10 febbraio 2016, n. 69, punto n. 4 del “Considerato in diritto” e 23 febbraio 2016, n. 83, punto n. 7 del “Considerato in diritto”.

<sup>2</sup> Sull’art. 116, comma 3, Cost. come clausola di potenziale differenziazione nel regionalismo italiano sinora conformato dalla logica della simmetria delle Regioni di diritto comune rispetto alla logica derogatoria delle autonomie speciali, cfr. A. D’ATENA, *Dove vanno le Regioni?*, in R. BIN, F. FERRARI (a cura di), *Il futuro delle Regioni*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2023, p. 107 ss.

una disciplina differenziata agli enti ovviamente entro i limiti di sistema posti dalla Costituzione, a partire dall'eguaglianza dei diritti costituzionali. Il senso più profondo del disegno costituzionale di autonomia è rivolto a realizzare la vera eguaglianza nel segno della differenziazione<sup>3</sup>: assicurare un ordinamento diversificato agli enti per consentire di identificare le funzioni ad essi affidate adattandole alla concretezza dei bisogni dei territori, così permettendo di realizzare proprie scelte di indirizzo e proprie politiche pubbliche rivolte ad incrementare il ventaglio delle prestazioni inerenti ai diritti costituzionali. Ciò significa che autonomia e differenziazione non sono principi in contrasto con l'eguaglianza dei diritti; anzi, se ben messi in pratica, il loro scopo è proprio quello di innalzare il livello delle prestazioni in relazione ai diversi contesti geografici e socio-economici.

Anche il regionalismo differenziato, beninteso se preso sul serio, può dunque costituire svolgimento dei principi del Titolo V, che costituisce compiuta espressione del disegno costituzionale di autonomia/differenziazione<sup>4</sup>. All'opposto, si è manifestata troppe volte la pretesa della legge statale di disciplinare e conformare enti territoriali eguali nell'ambito della stessa categoria (ad esempio: un determinato modello organizzativo e funzionale di provincia o di comune, esportabile in ogni contesto a fronte di situazioni radicalmente differenti). Tutto ciò ha finito per avvalorare un disegno di uniformità incompatibile con il principio autonomistico. È per questo che il regionalismo differenziato, se realizzato contemperando i diversi principi costituzionali in gioco e nel rispetto dei vincoli

<sup>3</sup> In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d'ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 1, 2015, p. 96, secondo il quale «autonomia significa differenziazione», nel senso che «l'autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento», sicché «la differenziazione è [...] lo scopo dell'autonomia, così come l'autonomia è lo strumento della differenziazione»; ID., *Che cosa non va nel sistema delle autonomie italiano?*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, N. MACCABIANI (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno - Brescia, 24 maggio 2019, Milano, Giuffrè, 2020, pp. 189 ss., il quale definisce «vecchio inganno» la pretesa «eguaglianza tra gli enti» frutto di un'artificiosa contrapposizione tra eguaglianza e autonomia. Profondamente sintonica con l'approccio qui sostenuto anche l'ultima lezione di L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 3, 2019, p. 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

<sup>4</sup> In questa prospettiva, cfr., ad esempio, G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2014, pp. 16 ss.

“di sistema”, costituisce una delle principali novità introdotte dal Titolo V del 2001.

In primo luogo e in linea generale, il Titolo V, per quanto criticato, oggetto di ripetuti tentativi di riforma e in larga parte “riscritto” da un ventennio di giurisprudenza costituzionale, rappresenta un tentativo particolarmente significativo di cogliere il nesso tra autonomia e differenziazione: nella forma di governo regionale, nella legislazione, nell’amministrazione e nella finanza territoriale.

Sappiamo bene come sono andate le cose nel ventennio seguente: la valorizzazione di un modello rigido di forma di governo regionale basato sulla necessaria presunzione di “consonanza politica” tra Presidente e Consiglio ha finito per limitare soluzioni innovative nella forma di governo regionale; la progressiva espansione delle materie c.d. “trasversali” e gli altri orientamenti del legislatore e della giurisprudenza costituzionale hanno limitato la differenziazione possibile nella legislazione; non è stato adeguatamente valorizzato il principio di sussidiarietà, che, invece, dovrebbe garantire la distribuzione delle funzioni favorevole all’ente di minori dimensioni sostituendo il criterio di ispirazione centralistica della dimensione degli interessi e così governare integralmente l’allocazione delle funzioni amministrative e rendere tutta l’amministrazione differenziata e differenziabile.

In secondo luogo, e con specifico riferimento all’introdotta clausola di asimmetria, nel contesto della sostanziale inattuazione delle prescrizioni costituzionali sulle Regioni di diritto comune, si inserisce il tentativo posto in essere negli ultimi anni di rivitalizzare il disegno costituzionale di autonomia/differenziazione ricorrendo all’art. 116, comma 3, Cost., inteso quale elemento di contaminazione della prevalente logica della simmetria del regionalismo italiano che, almeno in alcune fasi, ha rivelato la sua inadeguatezza. È stato infatti perpetuato un uso congiunturale dell’autonomia per fattori che qui possono essere soltanto richiamati, quali la mancanza di una cultura autonomistica nelle classi dirigenti e di partiti politici *effettivamente* regionali e le resistenze delle burocrazie centrali<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Al riguardo, cfr. R. BIN, *Il problema non sono le regioni (e il Titolo V), ma il governo (e la sua burocrazia). Note alla bozza di riforma costituzionale del 12 marzo 2014*, in *Forum Quad. cost.*, 17 marzo 2014; ID., *Stato delle autonomie vs. governo della burocrazia*, in *Istituzioni del*

## *2. La perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e la questione della sostenibilità economico-finanziaria del disegno costituzionale di differenziazione*

È soprattutto l'assetto della finanza regionale a non essere stato adeguatamente differenziato rispetto alle effettive esigenze dei territori, perché esso è ancora in larghissima parte di carattere derivato, nonostante le prescrizioni costituzionali dell'art. 119 Cost. Queste ultime sono rivolte a rafforzare l'autonomia finanziaria al fine di superare le contraddizioni originarie del regionalismo italiano al cui avvio corrispondeva una riforma tributaria (l. 9 ottobre 1971, n. 825 e decreti conseguenti) caratterizzata da un'accentuata centralizzazione delle imposte e del prelievo. Tutto ciò ha reso le Regioni costantemente dipendenti dai trasferimenti erariali, in elusione dei principi già posti dalla versione originaria dell'art. 119 Cost., che assicurava alle Regioni «tributi propri e quote di tributi erariali»<sup>6</sup>.

Quel minimo di autonomia tributaria che era stata conseguita negli anni Novanta del secolo scorso e, successivamente, nel quadro del rinnovato art. 119 Cost. (si pensi, ad esempio, all'IRAP e all'IMU), è stata successivamente smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria, alla conseguente riduzione della sfera pubblica e all'incidenza, in seno ad essa, delle autonomie territoriali<sup>7</sup>, nonché per effetto del prodursi delle emergenze degli ultimi quindici anni (economico-finanziaria; pandemica; bellico-energetica). In questo contesto, il legislatore ha favorito un incisivo accentramento non soltanto delle competenze, ma anche della finanza e dei tributi. Un conto, però, è fronteggiare le crisi con un ragionevole accentramento delle competenze, secondo i percorsi seguiti anche dalla giurisprudenza costituzionale, peraltro analoghi a quelli di altri ordinamenti; un altro conto è agire sullo svuotamento dei poteri

*Federalismo*, 1, 2014, pp. 47 ss.; M. CAMMELLI, *Mezzo secolo di Regioni: buone domande e qualche risposta*, in *Le regioni*, 1-2, 2021, p. 75, secondo il quale alla conflittualità con le burocrazie è in parte riconducibile anche l'incremento del contenzioso costituzionale nella fase successiva alla riforma del Titolo V del 2001.

<sup>6</sup> La "contraddizione originaria" nell'attuazione del regionalismo italiano, non "sorretto" da un'adeguata autonomia finanziaria e fiscale, è già efficacemente colta da L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, p. 852. Analogamente, cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale. Lineamenti costituzionali*, Padova, Cedam, 1983, pp. 196 ss.

<sup>7</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, F. BILANCIA, *Editoriale. Un nuovo statuto costituzionale per le autonomie?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2014, pp. 5 ss.

impositivi e della finanza territoriale, secondo le direttrici seguite dalla c.d. legislazione della crisi e, poi, dell'emergenza<sup>8</sup>.

Tale tendenza all'accentramento non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Se si condivide il presupposto secondo il quale la soluzione della crisi richiede di unire al rigore finanziario stimoli alla crescita, stabilire vincoli di bilancio troppo rigidi per le Regioni può rivelarsi controproducente, perché a livello locale è più facile attrarre investimenti e favorire la ripresa. Infatti, come indicano la prospettiva comparatistica e i "classici" sul federalismo fiscale<sup>9</sup>, gli Stati composti hanno apprestato strumenti di reazione alle grandi crisi economico-finanziarie volti sì ad accentrare competenze legislative, ma anche a garantire finanziamenti agli enti sub-statali, al fine di sostenere programmi di spesa per favorire lo sviluppo economico<sup>10</sup>. All'opposto, la scelta di accentrare anche le decisioni finanziarie e fiscali rischia di acuire uno degli aspetti più rilevanti della crisi dello Stato sociale<sup>11</sup>.

Da questo punto di vista, non si può nascondere che le proposte originarie avanzate in tema di regionalismo differenziato da parte di alcune Regioni esprimano una sorta di "reazione", per quanto non sempre composta, alle richiamate tendenze all'accentramento fiscale e finanziario<sup>12</sup>.

<sup>8</sup> Sull'esigenza di rilanciare la funzione legislativa regionale dopo le crisi e le emergenze, cfr. G. GARDINI, *Le tendenze dell'autonomia legislativa delle Regioni*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1, 2022, pp. 263 ss., spec. p. 267.

<sup>9</sup> Cfr., per tutti, C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 5, 1956, pp. 416 ss. e W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, 1972; nonché, più di recente, R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal & Kingston, McGill-Queen's University Press, 2008, 95 ss., spec. pp. 112 ss. e T.O. HUEGLIN, A. FENNA, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, Toronto, Broadview Press, 2015, pp. 166 ss., spec. pp. 187 ss.

<sup>10</sup> Al riguardo, cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in A.M. PETRONI (a cura di), *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, Bologna, il Mulino, 2001, p. 65; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, Giuffrè, 2014, pp. 69 ss.

<sup>11</sup> Cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, Giuffrè, 2013, pp. 159 ss.

<sup>12</sup> In questa prospettiva, le considerazioni di M. BELLETTI, *La differenziazione in Emilia-Romagna tra rispetto dell'equilibrio di bilancio e tenuta dei livelli essenziali concernenti i diritti civili e sociali su base nazionale*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato. Un percorso difficile*,

In questo contesto, accanto al tradizionale problema di diritto costituzionale rappresentato dalla sostenibilità giuridica della differenziazione, intesa quale soglia massima di espansione dell'autonomia che ciascun ordinamento è in grado di sostenere senza compromettere il principio di eguaglianza, si pone oggi una questione di sostenibilità economico-finanziaria del disegno autonomistico, intesa quale limite rivolto a garantire la coesione e l'unità economica della Repubblica<sup>13</sup> e, al contempo, la soglia entro cui gli enti sub-statali possono ancora esprimere un proprio indirizzo e realizzare proprie politiche entro i vincoli di bilancio e le compatibilità finanziarie<sup>14</sup>. Il punto è centrale, perché interseca le implicazioni finanziarie "di sistema" nella dialettica tra unità e autonomia, anche nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato. L'abbandono della sopra richiamata pretesa alla restituzione del c.d. residuo fiscale implica che siano individuati parametri sufficientemente certi in ordine al finanziamento delle scelte devolutive. A tali fini, la l. 26 giugno 2024, n. 86, recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione", all'art. 5 si limita a prevedere l'istituto delle «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale» (art. 5, comma 2), tra l'altro rinviando all'intesa *ex art.* 116, comma 3, Cost. la concreta individuazione delle risorse (art. 5, comma 1). Da un lato, l'andamento della base imponibile dei tributi prescelti potrebbe determinare un extra-gettito in favore delle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, causando un disallineamento rispetto al principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.) e, conseguentemente, determinando l'esigenza di introdurre meccanismi correttivi. Dall'altro lato, tale meccanismo potrebbe costituire una sorta di "secondo tempo" dell'attuazione dell'intesa precedentemente sottoscritta, rispetto al quale non pare sufficiente il rinvio ai d.P.C.M. di individuazione delle risorse su proposta di apposita Commissione paritetica Stato-Regione-

Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, in [www.csfederalismo.it](http://www.csfederalismo.it), p. 32.

<sup>13</sup> Sul punto, cfr., ad esempio, A. MORRONE, *Crisi economica e diritti. Appunti per lo stato costituzionale in Europa*, in *Quad. cost.*, 1, 2014, pp. 85 ss.

<sup>14</sup> Cfr. G. RIVOSECCHI, *Decisioni di bilancio e politiche pubbliche fra Unione europea, Stato e autonomie territoriali*, in *Diritto pubblico*, 3, 2018, pp. 285 ss., spec. pp. 401 ss.

Autonomie locali (art. 5, comma 1), dovendosi, invece, assicurare un adeguato coinvolgimento del Parlamento anche sulla determinazione dei profili finanziari “attuativi” dell’intesa secondo quanto costituzionalmente previsto. In definitiva, occorre prevedere procedimenti e contenuti in ordine al conferimento di ulteriori funzioni e condizioni di autonomia che siano strettamente rispondenti ai limiti di ordine costituzionale, al fine di scongiurare il rischio che le inevitabili implicazioni di ordine finanziario delle scelte devolutive ricadano sullo Stato e sulle Regioni non beneficiarie dell’autonomia differenziata.

### *3. L’art. 119 Cost. come “premessa” per l’attuazione del Titolo V e del regionalismo differenziato*

In questa prospettiva, assumono particolare significato i «principi di cui all’art. 119 Cost.», espressamente richiamati come limite nell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.: ciò che impone un’interpretazione ermeneutica ai fini dell’individuazione, anche sotto questo specifico profilo, delle condizioni costituzionalmente necessarie all’attuazione del regionalismo differenziato.

Non ci si può limitare, quindi, a una lettura formalistica delle prescrizioni contenute nell’art. 119 Cost., che costituisce limite espresso al regionalismo differenziato. Nel valutare la sostenibilità economico-finanziaria – nel senso sopra richiamato – delle proposte di autonomia differenziata occorre, invece, tenere conto del complesso dei principi desumibili dall’articolo in parola alla luce sia della giurisprudenza costituzionale, sia dei principi fondamentali della l. 5 maggio 2009, n. 42 (e dei conseguenti decreti legislativi). Infatti, la normativa da ultimo richiamata, prima ancora di disporre in materia di federalismo fiscale, costituisce disciplina dichiaratamente rivolta all’attuazione dell’art. 119 Cost. quale presupposto dell’attuazione del Titolo V, colmando, in tal modo, la lacuna che aveva indotto la Corte costituzionale ad esercitare per lungo tempo una funzione di supplenza – «non richiesta e non gradita», come ebbe a definirla l’allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky<sup>15</sup> – nella perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali.

<sup>15</sup> Nella Conferenza stampa annuale del 2003.

Ciò perché, come affermato da una nota sentenza della Corte costituzionale redatta da Valerio Onida, i principi fondamentali della legislazione tributaria sono talmente “incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato<sup>16</sup> da precludere al legislatore regionale di ricavarli in via interpretativa in assenza dell’apposita legge di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario (come, invece, accade per le altre materie di potestà concorrente). Per queste ragioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale, di tali principi di coordinamento, una volta che essi sono stati determinati dalla l. n. 42/2009, occorre tenere conto anche in sede di attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. per il tramite del richiamo in esso contenuto all’art. 119 Cost. di cui quegli stessi principi costituiscono dichiarata attuazione.

Anche la Corte dei conti ha più volte rilevato che l’attuazione del regionalismo differenziato e le relative modalità di finanziamento delle scelte devolutive in favore delle Regioni non possono prescindere dall’attuazione dell’art. 119 Cost. e dal raccordo con le previsioni della l. n. 42/2009 in tema di autonomia finanziaria regionale, in quanto il completamento del sistema di finanziamento regionale rappresenta una condizione necessaria per il coordinamento complessivo della finanza pubblica e per assicurare un’adeguata uniformità delle prestazioni a livello nazionale<sup>17</sup>.

Al riguardo, deve essere sottolineato che, anche in tema di autonomia finanziaria e tributaria degli enti sub-statali, così come per altre prescrizioni costituzionali del Titolo V, nel diritto costituzionale “vivente” delle autonomie territoriali si è prodotto un notevole allontanamento dalla lettera della Costituzione, non soltanto per effetto della giurisprudenza costituzionale, che ha sempre avuto un ruolo determinante nella co-

<sup>16</sup> Corte cost., 20 gennaio 2004, n. 37, punto n. 5 del “Considerato in diritto”.

<sup>17</sup> Cfr., ad esempio, CORTE DEI CONTI – SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione presso la Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, 17 luglio 2019, spec. pp. 5 ss.

struzione dell'istituto regionale<sup>18</sup>, quanto per come il Titolo V è stato interpretato<sup>19</sup> e in larga parte inattuato.

Quanto detto assume particolare rilievo nella materia finanziaria, poiché non poche delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost. non hanno ancora trovato attuazione, con l'effetto di non consentire il pieno funzionamento del sistema prefigurato dalla l. cost. n. 3/2001. Ciò dovrebbe suggerire a Governo e Parlamento una scelta chiara: o nel senso della piena attuazione delle prescrizioni costituzionali – opzione qui sostenuta, anche nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato –, o, all'opposto, se la prassi legislativa spesso contrastante con alcuni dei precetti dell'art. 119 Cost. fosse invece ritenuta un "sintomo" della inadeguatezza delle norme costituzionali, nel senso del ridimensionamento dell'autonomia finanziaria degli enti sub-statali. Al di là delle concrete scelte di politica costituzionale, ciò che è necessario evitare è il perdurante disallineamento tra i principi costituzionali e talune tendenze della legislazione finanziaria statale, anche al fine di salvaguardare la prescrittività dell'art. 119 Cost. e dell'intero Titolo V<sup>20</sup>.

Ci si limita qui a richiamare il limite più evidente prodotto da tale disallineamento: il sistematico rinvio dell'applicazione della disciplina

<sup>18</sup> Sul punto, cfr. già G. GUARINO, *Stato e Regioni speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, in *Atti del IV Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, Giuffrè, 1965, pp. 59 ss. Sull'esigenza di non identificare l'interpretazione vivente della Costituzione con la giurisprudenza costituzionale, cfr. L. PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, pp. 8 ss. e pp. 456 ss. e S. BARTOLE, P. GIANGASPERO, *Diritto regionale. Una conversazione*, Bologna, il Mulino, 2022, *passim*, spec. pp. 75 ss.; S. BARTOLE, *Living constitution v. costituzione vivente. Una rassegna tra dottrina americana e dottrina italiana*, in *Diritto pubblico*, 1, 2023, pp. 3 ss., spec. pp. 22 ss.

<sup>19</sup> Sulla complessa attività di interpretazione del Titolo V, si vedano gli spunti di G. FALCON, *Lo stato delle regioni*, in *Le regioni*, 1-2, 2021, p. 11, il quale osserva che «l'interpretazione costituzionale non dipende solo dalle parole impresse nel testo, ma da fattori molteplici, tra i quali hanno un ruolo sia le concezioni e dottrine generali dello Stato e della cosa pubblica, sia criteri oggettivi e soggettivi di effettività, di razionalità, di coerenza e di praticabilità».

<sup>20</sup> Quello che non sembra più poter essere sottaciuto è l'approccio asistemico ed emergenziale che ha impropriamente connotato la legislazione finanziaria statale degli ultimi quindici anni, ripetutamente intervenuta sul fisco e sulla finanza territoriale spesso per effetto di emendamenti eterogenei approvati in sede di conversione di decreti-legge e con norme eloquentemente caratterizzate dagli *incipit* «nelle more di una riforma complessiva della finanza territoriale...» o «nelle more del riordino della fiscalità locale...». Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSCHI, *A vent'anni dalla riforma del Titolo V: finanza e tributi nella Repubblica delle autonomie*, in *Federalismi.it*, 20, 2022, pp. 374 ss.

vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e di sistema perequativo. Basti pensare, da ultimo, alla decisione contenuta nella legge di bilancio per il 2023 di rinviare l'operatività del sistema perequativo generale e di mantenere una gestione largamente accentrata della finanza e dei tributi<sup>21</sup>. È stata infatti ancora una volta posposta (addirittura al 2027!) l'applicazione della disciplina che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 2013, peraltro in contraddizione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (d'ora in poi: PNRR), nella parte in cui prevede l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026. Quello da ultimo richiamato costituisce sintomo evidente del non più tollerabile allontanamento dall'art. 119 Cost., che rischia di causare implicazioni di sistema sul disegno costituzionale di autonomia e sull'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà politica, economica, sociale e interregionale.

#### *4. Regionalismo differenziato e determinazione dei livelli essenziali*

Da quanto detto segue che dal richiamo espresso al «rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.», contenuto nell'art. 116, comma 3, Cost., discendono i seguenti limiti «di sistema» al regionalismo differenziato; limiti che, deve essere ricordato, non potranno non esplicitare i loro effetti in tutte le fasi del procedimento.

In linea generale, occorre anzitutto assicurare la coerenza sistemica del disegno di differenziazione con tali principi, valutando, cioè, le «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia», di cui potranno beneficiare le Regioni non soltanto alla luce dell'ampiezza delle scelte devolutive in relazione agli ambiti materiali di potestà legislativa potenzialmente interessati e dell'entità delle funzioni amministrative trasferite, ma anche alla luce degli aspetti finanziari complessivi. È, infatti, su questo specifico profilo che si misurano le relative compatibilità finanziarie al fine di assicurare, in coerenza appunto con i principi di cui all'art. 119 Cost., la sostenibilità economica complessiva del disegno di differenziazione nei confronti di tutti gli enti della Repubblica, beneficiari e non del procedimento previsto dall'art. 116, comma 3, Cost.

<sup>21</sup> Cfr. l'art. 1, comma 788, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

In altre parole, il limite in parola sembra porre ulteriori condizioni di cui ragionare che vanno oltre le riflessioni sulla possibile ampiezza degli stessi ambiti materiali delle scelte devolutive. Sul punto, ci si limita a ricordare che, in alcune delle materie richiamate dall'art. 116, comma 3, Cost., non risulta scorporabile per intero l'oggetto della scelta che dovrebbe condurre al conseguimento di una maggiore autonomia. Basti pensare, ad esempio, a taluni profili della disciplina generale dell'istruzione o a taluni aspetti della tutela ambientale.

In disparte tale ordine di limitazioni e le connesse garanzie procedurali necessarie ad assicurare l'adeguato controllo parlamentare su quanto trasferito, per rimanere sul piano delle compatibilità finanziarie la l. n. 86/2024 dispone la preventiva determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. (d'ora in poi: LEP). Ciò sul rilievo per cui, nei casi in cui le scelte devolutive inerenti a funzioni legislative e/o amministrative sono riconducibili ad ambiti materiali "intercettati" dai LEP, la preventiva determinazione dei livelli stessi, assieme a quella degli obiettivi di servizio e dei costi *standard*, non è tanto utile alle Regioni beneficiarie della differenziazione, ma soprattutto alle altre Regioni, in quanto funzionale a definire il complesso delle risorse di cui queste ultime hanno bisogno per poter svolgere i propri compiti. In questa prospettiva, il livello essenziale indica l'elenco delle prestazioni da erogare in maniera uniforme sul territorio nazionale e, di conseguenza, la spesa per quelle stesse prestazioni deve ritenersi costituzionalmente vincolata e il potere centrale non può privare le Regioni delle risorse necessarie, a meno di pregiudicare la soglia di eguaglianza che, invece, il legislatore statale ha scelto di garantire.

Poiché l'art. 117, comma 2, lett. m), Cost. si riferisce a prestazioni che, per competenza, devono essere erogate anche dalle Regioni, la determinazione dei livelli essenziali finisce per incidere sui principali comparti di spesa dei bilanci regionali. Essa, pertanto, condiziona il finanziamento delle prestazioni, nel senso che, una volta fissati i livelli, al di sotto di essi non è consentito scendere nell'erogazione dei servizi e nello stanziamento delle relative risorse. I livelli essenziali, quindi, una volta determinati, costituiscono garanzia dell'eguaglianza dei diritti, indicando la soglia di prestazioni il cui finanziamento diviene costituzionalmente

necessario. Ne consegue che la loro determinazione deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>22</sup>, poiché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento<sup>23</sup>. D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conferma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali "unificanti" e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti. In primo luogo, essa indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili nei confronti delle amministrazioni pubbliche e azionabili davanti al giudice con riguardo, appunto, alla soglia di prestazioni incluse entro il livello essenziale<sup>24</sup>. Ciò risulta tanto più significativo nei periodi di crisi. In secondo luogo, i LEP forniscono il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e di finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della sopra richiamata inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione<sup>25</sup>. Ne consegue che la determinazione dei livelli essenziali costituisce il punto di riferimento per il finanziamento delle funzioni regionali appunto a garanzia della spesa costituzionalmente

<sup>22</sup> Cfr., ad esempio, Corte cost., 13 marzo 2003, n. 88; 23 marzo 2006, n. 134; 18 aprile 2007, n. 162; 22 aprile 2009, n. 124; 30 novembre 2009, n. 322; 22 marzo 2010, n. 121; 2 novembre 2010, n. 309; 10 gennaio 2011, n. 8; 12 dicembre 2011, n. 330; 11 dicembre 2012, n. 297; 10 febbraio 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

<sup>23</sup> Cfr., ad esempio, R. BALDUZZI, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in L. VIOLINI (a cura di), *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2011, pp. 84 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 5-6, 2013, pp. 1024 ss.

<sup>24</sup> Un esame della giurisprudenza amministrativa sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, comma 2, lett. m), Cost.: cfr., ad esempio, Cons. St., sez. III, 2 gennaio 2020, n. 1; Cons. St., sez. III, 7 febbraio 2022, n. 860; Cons. St., sez. III, 12 aprile 2022, n. 2728; Cons. St., sez. III, 20 aprile 2022, n. 2979. Ciò indica che il parametro costituzionale in parola non incide soltanto sul riparto delle competenze tra Stato e Regioni, ma costituisce garanzia delle situazioni giuridiche soggettive azionabili davanti al giudice come pretese nei confronti dei pubblici e privati poteri, in relazione alle scelte del legislatore sulle prestazioni esigibili. Sui livelli essenziali quale strumento di tutela giurisdizionale, cfr. C. PANZERA, *I livelli essenziali delle prestazioni secondo i giudici comuni*, in *Giur. cost.*, 4, 2011, pp. 3371 ss.

<sup>25</sup> Sulla determinazione dei livelli essenziali quale fattore di responsabilizzazione dello Stato cfr. L. ANTONINI, voce *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Annali, X, Milano, 2017, pp. 418 ss.

necessaria, come ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>26</sup>.

Per queste ragioni la preventiva determinazione dei LEP costituisce premessa necessaria per assicurare l'effettiva rispondenza ai richiamati limiti "di sistema" delle proposte di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., sebbene debba essere ricordato che tale determinazione non è da ritenersi costituzionalmente necessaria, né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico mediante il quale lo Stato fissa la soglia di eguaglianza necessaria in ordine alle prestazioni da erogare sull'intero territorio della Repubblica, la spesa per le quali – quella sì – una volta fissati i LEP diventa costituzionalmente necessaria<sup>27</sup>, né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. negli ambiti materiali non "intercettati" dalla determinazione dei LEP stessi<sup>28</sup>.

Per procedere all'attuazione del regionalismo differenziato, la l. n. 86/2024 richiede la preventiva determinazione dei LEP nelle materie oggetto di possibile differenziazione<sup>29</sup>, riprendendo le conclusioni a cui è giunto l'apposito Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (d'ora in poi: CLEP). Ai tali fini, dalle materie indicate dall'art. 116, comma 3, Cost. sono state

<sup>26</sup> In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente ribadito la necessità di procedere alla determinazione e all'aggiornamento dei LEP, perché ciò offrirebbe alle Regioni, «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa – sempreché resa efficiente – non sarebbe ulteriormente comprimibile» (Corte Cost., 10 febbraio 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto"). In altre parole, la mancata determinazione dei livelli essenziali non può precludere l'esercizio della funzione statale di coordinamento finanziario, ma l'aggiornamento dei livelli stessi costituirebbe prezioso punto di riferimento per il finanziamento delle prestazioni. Sul punto, cfr. Corte cost., 9 maggio 2017, n. 154; 21 marzo 2017, n. 169; 7 marzo 2018, n. 103; 17 aprile 2018, n. 117; 15 gennaio 2020, n. 62. Per le significative implicazioni: cfr. F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incompressibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 1, 2018, pp. 39 ss., spec. pp. 47 ss.

<sup>27</sup> Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2018. La geografia del potere. Un problema di diritto costituzionale*, Atti del XXXIII Convegno annuale, Firenze, 16-17 novembre 2018, Napoli, Editoriale Scientifica, 2019, pp. 371 ss. e p. 406.

<sup>28</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 4, 2022, pp. 853 ss.

<sup>29</sup> Cfr. l'art. 3 della l. n. 86/2024.

escluse quelle ritenute non riconducibili alla tutela di fondamentali diritti civili e sociali o, comunque, in cui non sarebbero configurabili prestazioni “misurabili” in favore dei cittadini<sup>30</sup>. Per queste ultime, si potrebbero effettuare le scelte devolutive anche senza attendere la determinazione dei LEP, mentre, per tutti gli altri ambiti materiali richiamati dall’art. 116, comma 3, Cost., si potrà procedere alle intese soltanto previa determinazione dei LEP stessi.

È questo un nodo essenziale su cui, a quanto risulta dai documenti dei lavori del CLEP che sono stati resi pubblici, si sono registrate non poche divergenze tra i membri dell’organo, tali da indurre alle dimissioni alcuni tra i più autorevoli membri del Comitato stesso. Questi ultimi, tra l’altro, richiamavano l’esigenza di procedere alla preventiva attuazione dei LEP in tutti gli ambiti materiali, al fine di assicurarne il relativo finanziamento e di garantire il rispetto dei limiti “di sistema” ricavabili dall’art. 119 Cost.<sup>31</sup>. Anche in ragione di tale confronto, in seno al CLEP è stato successivamente istituito un apposito sottogruppo dedicato all’individuazione dei LEP nelle materie non ricomprese negli ambiti indicati dall’art. 116, comma 3, Cost.

Non è qui possibile esprimere una valutazione compiuta sull’operato del Comitato. Al fine di chiarire alcune questioni connesse al finanziamento dei LEP, però, non ci si può esimere dallo svolgere qualche rapida considerazione.

Da un lato, il CLEP sembra aver conseguito risultati significativi, anche in ragione dei tempi di lavoro particolarmente “stretti” e dei limiti al mandato ricevuto, trattandosi di attività meramente ricognitivo-istruttoria della legislazione vigente, da svolgere anche alla luce dei principi di di-

<sup>30</sup> Rapporti internazionali e con l’Unione europea; commercio con l’estero; professioni; protezione civile; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

<sup>31</sup> Cfr. la lettera del 26 giugno 2023, indirizzata al Presidente del CLEP, Sabino Cassese, a firma dei dimissionari Giuliano Amato, Franco Bassanini, Franco Gallo e Alessandro Pajno, pubblicata al sito [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it), nella quale si richiama la necessità di assicurare «prima della attribuzione di nuovi specifici compiti e funzioni ad alcune Regioni con le corrispondenti risorse finanziarie, la determinazione di tutti i LEP [...] e la definizione del loro finanziamento, secondo i principi e le procedure dell’art. 119 della Costituzione», anche «in relazione ai [...] costi *standards*», «per assicurare a tutte le Regioni una effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi».

ritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, sopra richiamata, ai fini della determinazione e aggiornamento dei LEP. Si tratta, cioè, di attività di carattere preliminare all'effettiva individuazione dei livelli essenziali a cui sarà chiamato in via esclusiva il decisore politico. Ciò, di per sé, sembra limitare operazioni rivolte alla "gerarchizzazione" dei livelli essenziali inerenti ai diritti costituzionali incisi dalla determinazione dei livelli stessi. Il punto è efficacemente sottolineato, ad esempio, dal Sottogruppo n. 5 ("Tutela della salute, Alimentazione, Ordinamento sportivo"), che, in materia sanitaria, ha escluso ogni ipotesi di distinzione tra categorie di LEP e di riduzione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), riconoscendo la sola Commissione nazionale per l'aggiornamento dei LEA e la promozione dell'appropriatezza nel Servizio sanitario nazionale, prevista all'art. 1, comma 556, della l. 28 dicembre 2015, n. 208 (e insediata presso il Ministero della salute dal luglio 2020), quale unico organo normativamente titolato a proporre modifiche dei LEA<sup>32</sup>. Analogamente, il Sottogruppo n. 8 ("Produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, Tutela dell'ambiente e dell'ecosistema e valorizzazione dei beni ambientali") nella materia della tutela ambientale ha valutato con estrema cautela l'ipotesi di distinguere tra diverse categorie di LEP<sup>33</sup> e, individuando ben ventisette LEP in otto sotto-ambiti materiali, ha sottolineato l'esigenza di ancorarne la determinazione a prestazioni quantificabili, misurabili ed esigibili al fine di poter «conseguire e mantenere le condizioni di salubrità individuate dalla normazione ambientale»<sup>34</sup>. Dall'altro lato, però, altri sottogruppi del CLEP sembrano essersi limitati a una ricognizione della legislazione esistente come rivolta più all'individuazione di contenuti essenziali delle politiche pubbliche che alla vera e propria determinazione dei livelli essenziali. Basti pensare, ad esempio, al Sottogruppo n. 4 ("Ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi, ordinamento della comunicazione"),

<sup>32</sup> Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, 2023, p. 75 ss.

<sup>33</sup> Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 132 ss.

<sup>34</sup> Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 131 ss.

che curiosamente propone, tra l'altro, di qualificare come livelli essenziali i «buoni per la partecipazione a manifestazioni fieristiche internazionali organizzate in Italia» e il «fondo per l'intrattenimento digitale»<sup>35</sup>; beni che appaiono ben lontani dal costituire prestazioni essenziali rispondenti a quei requisiti di misurabilità ed esigibilità, anche in via giudiziale, ripetutamente affermati, in riferimento ai LEP, dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa. E si potrebbe continuare, per argomentare la varietà di approccio – anche metodologico – che ha connotato l'attività dei sottogruppi del CLEP.

L'impostazione richiamata non potrà non lasciare traccia in ordine alle successive scelte di finanziamento delle funzioni trasferite e delle condizioni di autonomia acquisite rispetto alle quali va ribadita l'esigenza imposta dall'art. 119 Cost. di assicurare le risorse necessarie a tutti gli enti costitutivi della Repubblica, beneficiari e non del regionalismo differenziato.

Al riguardo, l'art. 4, comma 1, della l. n. 86/2024, a seguito di un emendamento approvato dal Senato prevede che, qualora dalla determinazione dei LEP derivino nuovi o maggiori oneri alla finanza pubblica, si possa procedere al trasferimento delle funzioni soltanto a seguito dello stanziamento delle risorse finanziarie «volte ad assicurare i medesimi livelli essenziali delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, ivi comprese le regioni che non hanno sottoscritto le intese, al fine di scongiurare disparità di trattamento tra regioni, coerentemente con gli obiettivi programmati di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio».

L'intento dell'emendamento approvato è indubbiamente significativo, in quanto espressamente rivolto a garantire le Regioni non beneficiarie della differenziazione. Sarebbe stato però auspicabile collegare questa «clausola di garanzia» sulla parità di finanziamento dei LEP non tanto agli equilibri di bilancio e ai mutevoli obiettivi di finanza pubblica, quanto ai criteri di perequazione integrale già previsti dall'art. 9 della l. n. 42/2009 e attuati dall'art. 15 del d.lgs. 6 maggio 2011, n. 68, che tuttavia non trovano ancora applicazione. La normativa richiamata individua il *quantum* che il fondo perequativo è destinato a coprire assicurando il

<sup>35</sup>Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, *Rapporto finale*, cit., p. 70 ss.

finanziamento della differenza tra il fabbisogno finanziario necessario alla copertura delle spese «connesse a materie di competenza legislativa di cui all'articolo 117, terzo e comma 4, della Costituzione nonché delle spese relative a materie di competenza esclusiva statale, in relazione alle quali le regioni esercitano competenze amministrative», ed il «gettito regionale dei tributi ad esse dedicati»<sup>36</sup>. Tra le spese in questione spiccano quelle volte a finanziare i LEP, la garanzia delle quali risulta essenziale al raggiungimento del fine solidaristico. Sarebbe pertanto necessario fare riferimento a questo parametro legislativo per assicurare il finanziamento integrale delle funzioni connesse ai LEP per tutte le Regioni, beneficiarie e non, del disegno di differenziazione. Agli stessi fini, il medesimo meccanismo perequativo c.d. "integrale" dovrebbe essere esteso, con apposito intervento legislativo, a tutte le funzioni amministrative che sfuggono all'autonomia legislativa della Regione, essendo il loro esercizio imposto dalla legge statale al fine di garantire il principio costituzionale di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni da esercitare.

##### ***5. I principi dell'art. 119 Cost. come limite "di sistema"***

Tornando ai principi ricavabili dall'art. 119 Cost., in fase di avvio del procedimento, occorrerebbe in primo luogo assicurare che la Regione richiedente ulteriori condizioni di autonomia *ex art. 116, comma 3, Cost.* presenti caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario<sup>37</sup>. Quanto detto dovrebbe escludere che possano richiedere di attivare il procedimento le Regioni soggette a piano di rientro dal disavanzo sanitario o quelle che abbiano sottoscritto accordi di finanza pubblica per ripianare il disavanzo. Infatti, a tali enti è già riservato un vero e proprio statuto giuridico differenziato, in quanto fortemente limitativo dei poteri legislativi e amministrativi secondo quanto previsto dai sottoscritti piani di risanamento. Come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza co-

<sup>36</sup> Cfr. gli artt. 9, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, della l. n. 42/2009.

<sup>37</sup> Sul punto, cfr. S. MANGIAMELLI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it), 2017.

stituzionale, l'obiettivo prioritario di garantire il rientro dal disavanzo e, con esso, i livelli essenziali limita l'esercizio dei poteri regionali a quanto previsto dai piani stessi. A tali Regioni non è pertanto consentito di erogare prestazioni aggiuntive<sup>38</sup>, sicché il limite dell'art. 119 Cost., evocato dall'art. 116, comma 3, Cost., finisce per precludere a quegli stessi enti di acquisire ulteriori competenze sino a che essi non riescano ad assicurare i LEP e non abbiano conseguito gli obiettivi di risanamento.

In secondo luogo, occorre rispettare il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse secondo quanto prescritto dall'art. 119, comma 4, Cost. Si tratta della norma costituzionale fondamentale che deve governare l'intero processo di distribuzione delle funzioni e delle risorse tra i diversi livelli territoriali di governo. Essa deve ritenersi disposizione di portata precettiva generale, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale<sup>39</sup> e valevole per tutti i livelli territoriali di governo<sup>40</sup>.

Così come previsto, in linea generale, per l'attuazione del Titolo V, il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse deve quindi governare l'intero processo di attuazione del regionalismo differenziato, sia con riguardo alle Regioni beneficiarie del disegno di differenziazione, che devono ottenere risorse ulteriori nei limiti della stretta corrispondenza

<sup>38</sup> Basti pensare alle numerose declaratorie di illegittimità costituzionale di disposizioni legislative regionali che si discostano, anche su aspetti di dettaglio, da quanto previsto dal piano di rientro (*ex plurimis*, Corte cost., 7 marzo 2011, n. 78; 25 febbraio 2013, n. 28; 25 marzo 2013, n. 51; 24 aprile 2013, n. 79; 22 maggio 2013, n. 104); o a quelle pronunce che dichiarano l'illegittimità costituzionale di leggi regionali anche quando l'interferenza con l'attività svolta del commissario incaricato di attuare il piano è meramente potenziale, e, quindi, non determina un contrasto diretto con i suoi poteri (Corte. cost., 22 maggio 2013, n. 104; 16 aprile 2014, n. 110; 7 ottobre 2015, n. 227; 22 novembre 2016, n. 266; 6 dicembre 2016, n. 14; 11 aprile 2017, n. 106; 23 maggio 2017, n. 190; 17 aprile 2018, n. 117); o, ancora, a quelle pronunce che censurano la richiamata interferenza anche in presenza di interventi non previsti dal piano, ma che possono aggravare il disavanzo sanitario regionale (Corte. cost., 21 maggio 2012, n. 131; 22 maggio 2013, n. 104; 17 aprile 2018, n. 117).

<sup>39</sup> Cfr., ad esempio, Corte cost., 9 giugno 2015, n. 188; 12 gennaio 2016, n. 10; 11 gennaio 2019, n. 6, che hanno dichiarato costituzionalmente illegittime leggi regionali e statali che riducevano risorse ad invarianza di funzioni o che non disponevano adeguate risorse rispetto alle funzioni affidate alle Regioni.

<sup>40</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., pp. 366 ss.; G. BOGGERO, *La garanzia costituzionale della connessione adeguata tra funzioni e risorse. Un "mite" tentativo di quadratura del cerchio tra bilancio, diritti e autonomie*, in *Rivista AIC*, 4, 2019, pp. 339 ss.; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, 7, 2023, pp. 217 ss.

alle funzioni trasferite, sia con riguardo allo Stato, su cui non devono essere scaricati eventuali costi aggiuntivi delle scelte devolutive. Ciò perché, nonostante le clausole finanziarie previste dalla l. n. 86/2024, in base alle quali dall'attuazione del regionalismo differenziato non devono derivare nuovi oneri alla finanza pubblica e devono essere assicurate risorse adeguate al finanziamento delle funzioni delle Regioni non beneficiarie della differenziazione<sup>41</sup>, non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni e risorse ad alcune Regioni sia operazione sempre finanziariamente neutrale. Alle funzioni e alle risorse trasferite alla Regione potrebbe non corrispondere necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex art.* 116, comma 3, Cost. potrebbero non rivelarsi necessariamente un «gioco a somma zero»<sup>42</sup>, per lo meno in ordine alle funzioni che lo Stato svolge unitariamente per l'intero ordinamento, così comportando il rischio di aggravare i costi organizzativi e la spesa statale complessiva<sup>43</sup>. Deve essere infatti ricordato che non tutte le funzioni trasferibili sono eguali: un conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato nella Regione, che, se affidate all'ente territoriale, saranno soppresse senza costi aggiuntivi per lo Stato (si pensi, ad esempio, alle funzioni di organizzazione della rete scolastica); un altro conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento, che lo Stato dovrà continuare a svolgere nei confronti delle altre Re-

<sup>41</sup> Cfr. l'art. 8 della l. n. 86/2024.

<sup>42</sup> Riprendendo l'efficace espressione utilizzata da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 5, 2020, pp. 121 ss., il quale, cogliendola portata delle prescrizioni costituzionali ed estendendo conseguentemente l'applicazione del principio costituzionale della corrispondenza tra funzioni e risorse anche alle amministrazioni statali, paventa il rischio di possibili «sovraccosti organizzativi» conseguenti alle scelte devolutive, ponendo in rilievo come soltanto per alcune delle funzioni oggetto di possibile trasferimento l'incremento della spesa (e della conseguente dotazione finanziaria) regionale potrebbe essere compensato da una riduzione della spesa statale di pari ammontare.

<sup>43</sup> In questa prospettiva, cfr. A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio su attuazione e prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, svoltasi presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, reperibile al sito [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), spec. pp. 11 ss.

gioni (basti pensare, ad esempio, alle funzioni in campo ambientale: localizzazione di impianti di smaltimento dei rifiuti, economia circolare, sottoprodotti...). Di conseguenza nelle intese occorrerà evitare che lo Stato sia costretto ad assumersi costi aggiuntivi per le funzioni che dovrà continuare a svolgere senza invertire, cioè, la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento.

In terzo luogo, dal limite dei principi dell'art. 119 Cost. è desumibile il divieto di comprimere eccessivamente l'autonomia finanziaria e tributaria locale. Nell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. occorrerà, quindi, rispettare i principi costituzionali dell'autonomia locale<sup>44</sup>, secondo una duplice direttrice: da un lato evitare di comprimere le attribuzioni dei comuni, mantenendo, cioè, in linea generale, la Regione come ente di programmazione; dall'altro lato, preservare i principi costituzionali dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali e il principio di territorialità dei tributi, evitando ogni forma di incidenza sul gettito comunale<sup>45</sup>.

Infine, occorrerà salvaguardare la possibilità di utilizzare con efficacia gli strumenti solidaristici previsti dall'art. 119 Cost., ossia il fondo perequativo, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali in favore di determinati enti territoriali.

In definitiva, se il limite "di sistema" costituito dall'art. 119 Cost. è preso sul serio, l'art. 116, comma 3, Cost. non può essere utilizzato per riscrivere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, né, come si è detto, per avvalorare un uso congiunturale dell'autonomia<sup>46</sup>.

<sup>44</sup> Sull'esigenza di non comprimere eccessivamente l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, cfr., ad esempio, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'inevitabile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2, 2019, p. 441.

<sup>45</sup> Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, 2, 2022, pp. 341 ss.

<sup>46</sup> In questa prospettiva, cfr., tra gli altri, C. BUZZACCHI, *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?*, in AA.VV., *Regionalismo differenziato*, cit., pp. 43 ss.

### 6. *Il finanziamento del regionalismo differenziato (e le necessarie garanzie per tutte le Regioni)*

Quanto detto apre un secondo ordine di problemi connessi al rispetto dell'art. 119 Cost.: il finanziamento delle ulteriori competenze e delle funzioni che potrebbero essere oggetto di trasferimento; tema a sua volta collegato alla questione centrale, anche sopra richiamata, relativa alla sostenibilità non soltanto giuridica ma anche economico-finanziaria del disegno di differenziazione.

Al riguardo, come si accennava, l'art. 5 della l. n. 86/2024 si limita a rinviare all'intesa per stabilire i criteri per l'attribuzione delle risorse in favore delle Regioni beneficiarie della differenziazione; risorse che saranno successivamente determinate con d.P.C.M. su proposta di un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali disciplinata dall'intesa medesima.

Quanto allo strumento di finanziamento delle scelte devolutive, lo stesso art. 5 individua le «compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale», nel rispetto del principio della copertura finanziaria (art. 17 della l. 31 dicembre 2009, n. 196) e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse (art. 119, comma 4, Cost.).

In disparte la scelta della l. n. 86/2024 di escludere dal finanziamento del regionalismo differenziato le c.d. «riserve di aliquota» (o «aliquote riservate»), con le quali si intende la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote nei limiti di quanto previsto dalla legge statale<sup>47</sup>, la scelta di non irrigidire la disciplina del finanziamento nella c.d. legge-quadro,

<sup>47</sup> Che parrebbero comunque compatibili con gli strumenti di finanziamento delle funzioni individuati dall'art. 119 Cost., atteso che sia le compartecipazioni sia le c.d. «riserve di aliquota» garantiscono l'aderenza al principio di territorialità del tributo espresso dall'art. 119 Cost. e, quindi, il legame tra il gettito del tributo e il territorio che lo ha generato al fine di superare l'approccio centralistico che connota sin dalle origini, come sopra osservato, l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento. Nondimeno, la scelta delle compartecipazioni si rivela maggiormente aderente al tenore letterale dell'art. 119, comma 2, Cost., secondo il quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio» (cors. ns.), pur essendo tale prescrizione costituzionale riferibile anche all'attribuzione alle Regioni di una frazione dell'aliquota erariale, a condizione che quest'ultima venga intesa come una forma di compartecipazione manovrabile nei limiti di quanto stabilito dalla legge statale: sul punto, cfr. A. GIOVANARDI – D. STEVANATO, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 147 ss.

lasciando, cioè, alle intese le concrete scelte sul finanziamento delle funzioni trasferite, sembra opportuna in quanto sintonica con l'art. 116, comma 3, Cost. Quest'ultimo, infatti, implica una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento connesse alle scelte devolutive<sup>48</sup>. Ciò, però, a due condizioni. La prima è che venga assicurato un adeguato coinvolgimento del Parlamento sulla definizione dei criteri volti all'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative funzionali, assieme ai tributi compartecipati, ad assicurare lo svolgimento delle ulteriori condizioni di autonomia acquisite. Sotto questo profilo, l'art. 5, comma 1, della l. n. 86/2024 non sembra costituire adeguato presidio per le Camere, configurando tali processi come una sorta di "fase attuativa" dell'intesa (o di "secondo tempo" dell'intesa stessa), a cui sarà concretamente affidata la determinazione delle risorse necessarie a finanziare le scelte devolutive tramite d.P.C.M. Sul punto, non vale richiamare i lontani tentativi di attuazione del regionalismo a Costituzione invariata e, in particolare, il precedente costituito dalla delega e conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali disposto dalla l. 15 marzo 1997, n. 59, che, in maniera analoga, prevedeva la determinazione delle risorse necessarie con d.P.C.M. Infatti, in quel caso, le scelte del legislatore non erano assistite dalla riserva di fonte rinforzata contenuta nell'art. 116, comma 3, Cost. a garanzia del Parlamento, valevole anche ai fini del controllo sul rispetto del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse costituzionalmente previsto. Occorrerebbe, quindi, fornire maggiori garanzie circa la possibilità di consentire la riapertura del negoziato sulle intese in caso di avviso contrario delle Camere sui criteri di individuazione delle risorse destinate al finanziamento delle scelte devolutive.

La seconda condizione necessaria ad assicurare la piena conformità alle prescrizioni costituzionali delle scelte di finanziamento del regionalismo differenziato prefigurate dalla l. n. 86/2024 consiste nello svolgimento di adeguate e costanti verifiche circa la stretta corrispondenza tra l'andamento del gettito dei tributi compartecipati e il fabbisogno di spesa per lo svolgimento delle funzioni trasferite. Da questo punto di vista,

<sup>48</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., pp. 856 ss.

non sembra particolarmente tranquillizzante l'esperienza maturata nelle Regioni a statuto speciale, laddove l'istituto delle compartecipazioni presidiate da fonti di rango costituzionale (o comunque modificabili soltanto mediante fonti rinforzate) non ha assicurato il principio di corrispondenza tra funzioni e risorse, seguendo, invece, un percorso sostanzialmente inverso a quello prefigurato dall'art. 119, comma 4, Cost.<sup>49</sup>. La crescita della base imponibile dei tributi compartecipati ha spesso assicurato risorse eccedenti il fabbisogno finanziario per lo svolgimento delle funzioni, determinando l'esigenza di ricorrere a ulteriori conferimenti di funzioni proporzionati alle risorse progressivamente acquisite<sup>50</sup>. Analogamente, per le Regioni beneficiarie dell'autonomia differenziata, nel corso del tempo la base imponibile dei tributi compartecipati potrebbe crescere più velocemente del fabbisogno finanziario relativo alle funzioni trasferite, determinando l'attribuzione di risorse finanziarie eccedenti il "costo" delle ulteriori competenze e funzioni acquisite dalle Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione<sup>51</sup>, come accaduto per le autonomie speciali<sup>52</sup>. È presumibile che tale extra-gettito dovrà essere compensato

<sup>49</sup> Sui rischi di sistemi di finanziamento dei regionalismi asimmetrici non proporzionati alle funzioni acquisite dagli enti territoriali, anche in una proficua comparazione con l'ordinamento spagnolo, cfr. G. GARDINI, *Prove di regionalismo differenziato: la lezione spagnola*, in *Diritto pubblico*, 2, 2023, pp. 496 ss.

<sup>50</sup> Sul punto, cfr. CORTE DEI CONTI – SEZIONE AUTONOMIE, *Audizione sulle forme di raccordo tra Stato e autonomie territoriali e sull'attuazione degli statuti speciali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali*, 23 marzo 2017, spec. pp. 31 ss.; nonché, in dottrina, G. RIVOSECHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, pp. 11 ss.; L. ANTONINI, *Alla ricerca del territorio perduto: anticorpi nel deserto che avanza*, in *Associazione Italiana dei Costituzionalisti, Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale. Sovranità Rappresentanza Territorio*, Napoli, Jovene, 2017, pp. 571 ss.

<sup>51</sup> Al riguardo, cfr. Ufficio Parlamentare di Bilancio, *Risposta alla richiesta di approfondimenti sui DDL n. 615, n. 62, n. 273 sull'attuazione dell'autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario*, Commissione Affari costituzionali del Senato, 20 giugno 2023, pp. 23 ss.; Banca D'Italia, *Memoria dell'audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato sul Ddl A.S. 615, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, 19 giugno 2023; P. LIBERATI, *Audizione su disegno di legge C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"* davanti alla Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, 15 marzo 2024, pp. 5 ss.

<sup>52</sup> Cfr., ad esempio, P. LIBERATI, *Audizione su disegno di legge C. 1665 recante "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, cit., p. 6.

o con una riduzione della spesa statale sul territorio regionale per lo svolgimento delle funzioni non oggetto di differenziazione o con un incremento della pressione fiscale<sup>53</sup>.

È quindi necessario prevedere un meccanismo di revisione periodica delle aliquote di compartecipazione ancorato a criteri sufficientemente certi e soprattutto idonei ad assicurare il rispetto del principio costituzionale di corrispondenza tra funzioni e risorse. A tali fini, l'art. 8 della l. n. 86/2024 prevede il monitoraggio affidato all'apposita Commissione paritetica Stato-Regione-Autonomie locali per assicurare che l'andamento delle compartecipazioni risponda all'effettivo fabbisogno per il finanziamento delle funzioni trasferite, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e nel rispetto degli equilibri di bilancio (art. 8, comma 1). Nondimeno, la previsione che affida a semplici decreti del Ministro dell'economia, sia pure previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'eventuale variazione delle aliquote di compartecipazione in caso di scostamento tra l'andamento del gettito dei tributi compartecipati e il fabbisogno finanziario non sembra costituire garanzia adeguata per assicurare la corrispondenza tra l'andamento delle basi imponibili e le risorse destinate alla Regione beneficiaria della differenziazione (art. 8, comma 2)<sup>54</sup>. A tali fini, sarebbe invece necessario un diretto coinvolgimento del Parlamento, mentre, nella formulazione attuale del disegno di legge, tali decreti ministeriali potrebbero modificare i profili finanziari dell'intesa precedentemente sottoscritta.

Infine, sarebbe auspicabile un più incisivo coinvolgimento della Corte dei conti in funzione di monitoraggio e controllo dei flussi finanziari che vada oltre la forma del controllo/referto al Parlamento previsto dall'art. 8, comma 3, della l. n. 86/2024. Si potrebbe ipotizzare, ad esempio, l'introduzione di controlli di legittimità-regolarità dei conti, frequentemente previsti dal legislatore negli ultimi quindici anni per la verifica delle compatibilità finanziarie e dei saldi di bilancio degli enti territoriali,

<sup>53</sup> Sul punto, cfr. Banca D'Italia, *Memoria dell'audizione davanti alla Commissione Affari costituzionali del Senato sul Ddl A.S. 615, "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"*, cit.

<sup>54</sup> Sul punto, v. anche il parere del 23 aprile 2024 del Comitato per la legislazione della Camera dei deputati.

con riguardo alla congruità degli oneri finanziari e dell'effettivo impiego delle risorse per il finanziamento delle funzioni trasferite. In questa prospettiva, si potrebbe immaginare una forma di controllo analoga a quella svolta in sede di giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, specificamente orientata alla verifica della corrispondenza tra funzioni e risorse trasferite dalle intese sottoscritte *ex art.* 116, comma 3, Cost., analoga, ad esempio, a quella espletata in relazione al c.d. “perimetro sanitario” ai fini della verifica dell'effettivo finanziamento dei livelli essenziali di assistenza (LEA) rispetto alle altre spese regionali. Ciò, tra l'altro, consentirebbe alla Sezione regionale della Corte dei conti di sollevare, appunto in sede di controllo della corrispondenza tra funzioni e risorse acquisite, questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le leggi regionali presupposte alle partite di spesa da verificare sotto il profilo della congruità delle risorse acquisite dalla Regione rispetto alle funzioni trasferite dalla legge di approvazione dell'intesa.

L'accesso alla giustizia costituzionale da parte della Corte dei conti in sede di controllo, ormai da tempo affermato dalla giurisprudenza costituzionale<sup>55</sup> – e, in linea generale, da parte delle altre Regioni “contro-interessate”, in quanto non beneficiarie dell'autonomia differenziata – consentirebbe di affermare il valore parametrico delle intese rispetto a eventuali previsioni contenute nelle leggi di differenziazione che attribuiscono risorse eccedenti il fabbisogno finanziario necessario allo svolgimento delle funzioni trasferite. Contrariamente alla legge statale di attuazione del regionalismo differenziato (c.d. legge-quadro) – che, ad eccezione dei profili inerenti alla disciplina del procedimento, non assurge al rango di fonte interposta nel giudizio di legittimità costituzionale delle leggi di differenziazione, poiché essa esprime meri “auto-vincoli” legislativi – deve essere invece affermato il valore parametrico delle intese, in quanto l'art. 116, comma

<sup>55</sup> Cfr., tra le altre, Corte cost., 13 giugno 1995, n. 244, punto n. 3 del “Considerato in diritto”; 9 giugno 2008, n. 213, punto n. 4 del “Considerato in diritto”; 23 giugno 2015, n. 181, punto n. 2 del “Considerato in diritto”; 22 marzo 2017, n. 89, punto n. 2 del “Considerato in diritto”; 11 ottobre 2018, n. 196, punto n. 2.1.1 del “Considerato in diritto”; 6 luglio 2020, n. 189, punto n. 3.2 del “Considerato in diritto”; 22 ottobre 2020, n. 244, punto n. 3.1.1 del “Considerato in diritto”. Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Controlli della Corte dei conti e incidente di costituzionalità*, in *Diritto pubblico*, 2, 2017, pp. 357 ss.; ID., *Stat rosa pristina nomine, nomina nuda tenemus, ovvero: disvelata natura giurisdizionale della parificazione dei rendiconti ed effetti sull'autonomia regionale*, in *Le Regioni*, 6, 2022, pp. 1257 ss.

3, Cost. consente la differenziazione esclusivamente secondo le modalità e le forme stabilite dalle intese. Ne consegue che tali atti assumono il valore di fonti interposte nell'eventuale giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto le leggi di differenziazione in caso di contrasto di queste ultime con i contenuti delle intese, ad esempio in ipotesi di incremento delle risorse trattenute sui territori eccedente il fabbisogno per lo svolgimento delle funzioni trasferite rispetto a quanto previsto dalle intese stesse.

***7. Il da farsi, nella prospettiva dell'attuazione del regionalismo differenziato coerente con l'art. 119 Cost.***

In definitiva, oltre a quanto già previsto dalla l. n. 86/2024, la coerenza con l'art. 119 Cost. imporrebbe ulteriori interventi preliminari che qui possono essere soltanto richiamati.

Deve essere anzitutto ribadita l'esigenza di attuare il sistema di perequazione generale previsto dall'art. 119, comma 3, Cost, per le finalità solidaristiche, assicurando la perequazione integrale per le funzioni connesse ai LEP, come previsto dall'art. 9 della l. n. 42/2009. Si tratta, come si è detto, di diritto vigente che non trova ancora applicazione a causa di una precisa scelta politica (rinvio al 2027), con l'effetto di lasciare lo svolgimento della funzione perequativa a meno capienti fondi "settoriali" (sanità, trasporti...), così rischiando di non adempiere ai doveri costituzionali di solidarietà. Inoltre, secondo quanto sopra indicato, occorrerebbe estendere, come si è detto, il meccanismo di perequazione c.d. "integrale", previsto per le funzioni connesse ai LEP, a tutte le funzioni amministrative il cui esercizio e finanziamento non dipende da scelte di autonomia regionale, bensì dalla legislazione statale.

In secondo luogo, sarebbe necessario completare il processo di perequazione infrastrutturale, fondamentale soprattutto per il Mezzogiorno, secondo quanto prefigurato dalla l. n. 42/2009 e disposto da alcuni interventi successivi del legislatore anche in connessione all'attuazione del PNRR.

In terzo luogo, occorrerebbe limitare l'utilizzo del criterio della spesa storica per il calcolo del costo delle funzioni unicamente al fine di ad assicurare in via transitoria le risorse necessarie sino al completamento della transizione ai costi e fabbisogni *standard*, necessari per garantire il

funzionamento del meccanismo solidaristico, assicurando che il processo di attuazione del regionalismo differenziato corrisponda a necessari criteri di trasparenza, correttezza e certezza per tutte le componenti della Repubblica.

In quarto luogo, sarebbe indispensabile rafforzare i principi collaborativi attraverso il sistema delle Conferenze, secondo quanto già sperimentato nel processo di attuazione della l. n. 42/2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica), anche al fine di assicurare una meglio definita revisione periodica degli strumenti di finanziamento della differenziazione per adeguarli sia all'andamento delle compartecipazioni, sia all'individuazione e aggiornamento dei LEP e dei relativi fabbisogni.

Occorrerebbe infine assicurare l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea e i relativi raccordi in materia finanziaria, anche al fine di armonizzare i principi di autonomia/differenziazione espressi dal Titolo V con la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale propria del diritto euro-unitario e del PNRR.

In definitiva, nella fase anteriore all'attuazione del regionalismo differenziato occorrerebbe creare le condizioni affinché possano trovare piena attuazione i principi dell'art. 119 Cost. in relazione a tutti gli enti sub-statali della Repubblica. A tali fini, come si è argomentato, è indispensabile garantire l'applicazione della disciplina vigente in materia di autonomia finanziaria e tributaria regionale e degli obblighi di perequazione, indispensabili per l'adempimento dei doveri costituzionali di solidarietà interregionale. Si tratta infatti di principi che, secondo le diverse direttrici sopra prese in esame, dovrebbero costituire presidio fondamentale e garanzia delle istanze unitarie e della coerenza "di sistema" del disegno costituzionale di autonomia, come testualmente indicato dall'art. 116, comma 3, Cost. nella parte in cui richiama, appunto, i principi dell'art. 119 Cost. come limite espresso nel processo di attuazione del regionalismo differenziato.

Article 119 of the Italian Constitution and the financial implications of asymmetric regionalism: squaring the circle

*Guido Rivosecchi*

Abstract: Muovendo dal nesso tra autonomia e differenziazione e dalla perdurante inattuazione del Titolo V, l'articolo prende in esame i possibili effetti della clausola di asimmetria introdotta dalla l. cost. n. 3 del 2001 (art. 116, comma 3, Cost.) sulle Regioni di diritto comune per indagarne le implicazioni finanziarie, individuando nel principio di corrispondenza tra funzioni e risorse e negli altri principi dell'art. 119 Cost. la "premessa" e, al contempo, il limite "di sistema" al regionalismo differenziato. L'articolo si sofferma quindi sull'intreccio tra la determinazione dei livelli essenziali e l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., anche alla luce delle recenti novità normative e giurisprudenziali, per analizzare la questione del finanziamento delle "ulteriori condizioni di autonomia" nel quadro dei principi costituzionali.

Abstract: Moving from the nexus between autonomy and differentiation and the continuing unimplementation of Title V, the article examines the possible effects of the asymmetry clause introduced by Constitutional Law No. 3 of 2001 (Art. 116, third paragraph, Const.) on ordinary Regions to investigate its financial implications, identifying the principle of correspondence between functions and resources and the other principles of Art. 119 Const. as the "premise" and, at the same time, the "system" limit to asymmetric regionalism. The article then turns to the intertwining of the determination of essential levels and the implementation of Article 116, third paragraph of the Constitution, including in light of recent regulatory and jurisprudential developments, to analyze the issue of financing "further conditions of autonomy" within the framework of constitutional principles.

Parole chiave: autonomia e differenziazione; regionalismo asimmetrico; principio di corrispondenza tra funzioni e risorse; finanziamento delle ulteriori condizioni di autonomia; limiti "di sistema".

Keywords: Autonomy and Differentiation; Asymmetric Regionalism; Principle of Matching Functions and Resources; Financing of Additional Autonomy Conditions; "System" Limits.