

# Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia e norme costituzionali sulla finanza territoriale (art. 119 Cost.)\*

di Guido Rivosecchi

SOMMARIO: 1. Autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti costituzionali. – 2. La perdurante inattuazione dell’art. 119 Cost. e la questione della sostenibilità economico-finanziaria del disegno costituzionale di differenziazione. – 3. L’art. 119 Cost. come “premessa” per l’attuazione del Titolo V e del regionalismo differenziato. – 4. Regionalismo differenziato e determinazione dei livelli essenziali – 5. I principi dell’art. 119 Cost. come limite “di sistema”. – 6. Il finanziamento del regionalismo differenziato. 7. Come procedere.

## 1. *Autonomia/differenziazione ed eguaglianza dei diritti costituzionali*

Sul tema oggetto del Convegno odierno il dibattito politico e scientifico vede due 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, dopo il fallimento delle numerose riforme precedentemente tentate, e, dall’altro lato, chi ritiene che ogni proposta in discussione sull’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost. debba ritenersi gravemente lesiva dell’unità nazionale.

Entrambi gli approcci non mi sembrano di particolare utilità per tentare di fare chiarezza sugli istituti di cui parliamo oggi, né per prospettare soluzioni capaci di risolvere i problemi nei rapporti tra Stato e Regioni in linea con i principi costituzionali. All’opposto, per giungere a risultati scientifici significativi occorre anzitutto deideologicizzare il dibattito che negli ultimi anni, invece, ha polarizzato non soltanto le forze politiche ma anche la dottrina.

Partirei dal nesso tra autonomia e differenziazione, mettendo per un momento da parte l’art. 116, terzo comma, 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 una disciplina differenziata agli enti, ovviamente nei 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 uguaglianza nel segno della differenziazione<sup>1</sup>: assicurare un

\* Relazione tenuta nell’ambito del Convegno “Il regionalismo differenziato. In memoria di Francesco Teresi”, 26-27 gennaio 2024, Sala Piersanti Mattarella – Assemblea Regionale Siciliana.

<sup>1</sup> In questo senso, cfr. R. BIN, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzio-*

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 e di 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 fondamentali della Carta costituzionale, essendo perfettamente sintonico con l'impianto generale del Titolo V, che costituisce compiuta espressione del disegno costituzionale di autonomia/differenziazione<sup>2</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). Tutto ciò ha finito per avvalorare un disegno di uniformità incompatibile con il principio autonomistico.

È per questo che il regionalismo differenziato, se realizzato temperando i diversi principi costituzionali in gioco e nel rispetto dei vincoli "di sistema", ben si inserisce nel quadro del Titolo V Cost. Quest'ultimo, infatti, 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 in ordine alla forma di governo regionale; la progressiva espansione delle materie c.d. "trasversali" e gli altri orientamenti

---

*nali*, in *Le Regioni*, 2015, 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 *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Atti del Convegno – Brescia, 24 maggio 2019, a cura di A. APOSTOLI, M. GORLANI e N. MACCABIANI, Milano, 2020, 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*, 2019, 575, secondo il quale «nessuno crede più che l'uniformismo sia sufficiente a garantire l'eguaglianza sostanziale tra i cittadini».

<sup>2</sup> In questa prospettiva, cfr., ad esempio, G. FALCON, *Ripensando le istituzioni territoriali, tra diritto pubblico ed esperienza*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2014, 16 ss.

del legislatore e della giurisprudenza costituzionale hanno limitato la differenziazione possibile nella legislazione; non è stato sempre 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.

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. che rafforza l'autonomia finanziaria al fine di superare le contraddizioni originarie del regionalismo italiano al cui avvio corrispondeva una riforma tributaria (legge n. 825 del 1971 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., volta ad assicurare alle Regioni «tributi propri e quote di tributi erariali»<sup>3</sup>.

Quel poco di autonomia tributaria che era stata conseguita negli anni Novanta e, poi, nel quadro del rinnovato art. 119 Cost. (es. IRAP e IMU), è stata successivamente smantellata di fronte alla crisi economico-finanziaria e alle emergenze che si sono susseguite negli 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 è però 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 impositivi e della finanza territoriale, secondo le direttrici seguite dalla c.d. legislazione della crisi e, poi, dell'emergenza.

Tale tendenza all'accentramento non era imposta né dal diritto costituzionale, né dalla politica economica. Se si condivide il presupposto per 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 indica la prospettiva comparatistica e i "classici" sul federalismo

---

<sup>3</sup> Il punto è efficacemente colto già da L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Dir. soc.*, 1973, 852.

fiscale<sup>4</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>5</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>6</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 in linea con il principio unitario, alle richiamate tendenze all'accentramento fiscale e finanziario<sup>7</sup>.

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 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.

### 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 del

<sup>4</sup> Cfr., per tutti, dai C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 416 ss. e W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York, 1972; nonché i più recenti R.L. WATTS, *Comparing Federal Systems*, Third Edition, Montreal & Kingston, 2008, 95 ss., spec. 112 ss. e T.O. HUEGLIN and A. FENNA, *Comparative Federalism. A Systematic Inquiry*, Second Edition, Toronto, 2015, 166 ss., spec. 187 ss.

<sup>5</sup> Al riguardo, cfr. G. BOGNETTI, *L'evoluzione del federalismo moderno e i diversi modelli dello Stato federale*, in *Modelli giuridici ed economici per la Costituzione europea*, a cura di A.M. PETRONI, Bologna, 2001, 65; A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. GAMBINO, Milano, 2014, 69 ss.

<sup>6</sup> Cfr., ad esempio, S. MANGIAMELI, *Le Regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013, 159 ss.

<sup>7</sup> In questa prospettiva, le condivisibili 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*, Atti del convegno "Regionalismo differenziato: opportunità e criticità", Milano, 8 ottobre 2019, in *www.csfederalismo.it*, 32; nonché di G. COMAZZETTO, *I "limiti di contenuto" ai processi di differenziazione regionale. Categorie, problemi, prospettive*, in *Italian Papers On Federalism*, 2023, 6 ss.

regionalismo differenziato dall'art. 116, terzo comma, 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.

Delle prescrizioni contenute nell'art. 119 Cost., che costituisce limite espresso al regionalismo differenziato, non si può dare una lettura formalistica. 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 legge n. 42 del 2009 (e dei conseguenti decreti legislativi). Infatti, tale normativa, 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>8</sup> – nella perdurante inattuazione delle prescrizioni costituzionali. Ciò perché, come affermato da una celebre sentenza della Corte costituzionale redatta da Valerio Onida, i principi fondamentali della legislazione tributaria erano talmente «“incorporati”, per così dire, in un sistema di tributi sostanzialmente governati dallo Stato»<sup>9</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. Per queste ragioni, richiamando la giurisprudenza costituzionale, di tali principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, una volta che sono stati fissati dalla legge n. 42 del 2009, occorre tenere conto anche in sede di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. per il tramite del richiamo in esso contenuto all'art. 119 Cost. di cui quegli stessi principi costituiscono diretta 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 legge n. 42 del 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>10</sup>.

---

<sup>8</sup> Nella Conferenza stampa annuale del 2003.

<sup>9</sup> Corte costituzionale 26 gennaio 2004, n. 37, punto n. 5 del “Considerato in diritto”.

<sup>10</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. 5 ss.

Sul punto, quindi, desta non poche perplessità la previsione contenuta nella legge di bilancio per il 2023 rivolta a rinviare l'operatività del sistema perequativo generale e a mantenere una gestione largamente accentrata della finanza e dei tributi<sup>11</sup>. È stata infatti ancora una volta posposta (addirittura al 2027!) l'applicazione della disciplina *vigente* sull'autonomia tributaria delle Regioni e sulla perequazione (che avrebbe dovuto trovare applicazione dal 2013), peraltro in contraddizione con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nella parte in cui prevede l'attuazione del federalismo fiscale entro il 2026.

#### 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, terzo comma, Cost., discendono i seguenti limiti “di sistema” al regionalismo differenziato; limiti che, deve essere ricordato, non possono non esplicare i loro effetti in tutte le fasi del procedimento (legge-quadro; intese; leggi di autonomia differenziata).

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 di quello stesso disegno.

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, mi limito a ricordare che, in alcune delle materie previste dall'art. 116, terzo comma, 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 tali scelte, per rimanere sul piano delle compatibilità finanziarie, il disegno di legge A.S. n. 615, approvato dal Senato il 23 gennaio 2024, dispone la preventiva determinazione

---

<sup>11</sup> Cfr. l'art. 1, comma 788, della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio per il 2023).

dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost. (c.d. LEP). Ciò sul rilievo per cui, nei casi in cui le scelte devolutive inerenti a funzioni legislative e/o amministrative siano riconducibili ad ambiti materiali "intercettati" dai livelli essenziali delle prestazioni concernenti diritti civili e sociali, la preventiva determinazione dei LEP, assieme a quella degli obiettivi di servizio e dei costi *standard*, non sarà 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 si è scelto di garantire.

Poiché l'art. 117, secondo comma, 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, e 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. La loro determinazione, pertanto, deve essere assistita da moduli di leale collaborazione tra Stato e Regioni<sup>12</sup>, poiché occorre valutare le risorse disponibili tra centro e periferia al fine di assicurare la contestualità del finanziamento<sup>13</sup>. D'altro canto, l'individuazione dei livelli essenziali conforma le relazioni tra i poteri rispetto a valori costituzionali "unificanti" e costituisce una duplice garanzia per i beneficiari dei diritti: anzitutto indica il grado di tutela che si traduce in prestazioni esigibili (e, quindi, azionabili davanti al giudice)<sup>14</sup>, tanto più

<sup>12</sup> Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 27 marzo 2003, n. 88; 31 marzo 2006, n. 134; 8 maggio 2007, n. 162; 30 aprile 2009, n. 124; 4 dicembre 2009, n. 322; 26 marzo 2010, n. 121; 5 novembre 2010, n. 309; 12 gennaio 2011, n. 8; 16 dicembre 2011, n. 330; 19 dicembre 2012, n. 297; 24 marzo 2016, n. 65, punto n. 5.3.1 del "Considerato in diritto".

<sup>13</sup> Cfr., ad esempio, R. BALDUZZI, *Un inusitato intreccio di competenze. Livelli essenziali e non essenziali*, in *Verso il decentramento delle politiche di Welfare. Incontro di studio "Gianfranco Mor" sul diritto regionale*, a cura di L. VIOLINI, Milano, 2011, 84 ss.; C. PANZERA, *Mediazione politica e immediatezza giuridica dei livelli essenziali delle prestazioni*, in *Le Regioni*, 2013, 1024 ss.

<sup>14</sup> Un esame della giurisprudenza comune sui livelli essenziali conferma l'esigibilità e l'azionabilità del diritto alle prestazioni fondato sull'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.: cfr., tra le altre, Tar Milano, Sez. III, 23 marzo 2017, n. 697; Tar Lazio, Sez. III *quater*, 17 aprile 2018, n. 4214; Consiglio di Stato, Sez. IV, 30 gennaio 2018, n. 623; Consiglio di Stato, Sez. II, 6 aprile 2017, n. 823; Consiglio di Stato, Sez. III, 14 settembre 2017, n. 4347.

significativo nei periodi di crisi; in secondo luogo, fornisce il punto di riferimento per le modalità di organizzazione e il finanziamento delle prestazioni che lo Stato deve assicurare anche nelle fasi avverse del ciclo economico, ancor più rilevante alla stregua della perdurante inattuazione dell'art. 119 Cost. e dell'incompiuto adempimento degli obblighi costituzionali di perequazione<sup>15</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 necessaria, come ripetutamente affermato anche dalla giurisprudenza costituzionale<sup>16</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, terzo comma, Cost., sebbene debba essere ricordato che la determinazione dei LEP non è da ritenersi costituzionalmente necessaria né in assoluto, trattandosi di atto di indirizzo politico con cui 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>17</sup>, né quale condizione costituzionalmente prevista ai fini dell'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. negli ambiti materiali non "intercettati" dalla determinazione dei LEP stessi<sup>18</sup>.

<sup>15</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, 418 ss.

<sup>16</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. n. 65 del 2016, 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. anche Corte costituzionale 4 luglio 2017, n. 154; 12 luglio 2017, n. 169; 23 maggio 2018, n. 103; 1 giugno 2018, n. 117; 10 aprile 2020, n. 62. Per le significative implicazioni: cfr. F. POLITI, *Il diritto alla salute fra esigenze di bilancio, tutela delle competenze regionali ed incomprimibilità dei livelli essenziali*, in *Corti supreme e salute*, 2018, 39 ss., spec. 47 ss.

<sup>17</sup> Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. RIVOSECCHI, *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, 2019, 371 ss. e 406.

<sup>18</sup> Per l'approfondimento di questa tesi, cfr. G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, 2022, 853 ss.



Per procedere all'attuazione del regionalismo differenziato, il disegno di legge approvato dal Senato richiede la preventiva determinazione dei LEP nelle materie oggetto di possibile differenziazione<sup>19</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, terzo comma, Cost. sono state 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>20</sup>, per le quali si potrebbero effettuare le scelte devolutive anche senza attendere la determinazione dei LEP, mentre, per tutti gli altri ambiti materiali di cui all'art. 116, terzo comma, 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>21</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 materiali indicati dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Non è questa la sede per esprimere una valutazione compiuta sull'operato del Comitato, tra l'altro essendo ad esso dedicate apposite relazioni nell'ambito di questo Convegno. 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, l'organo 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

---

<sup>19</sup> Cfr. l'art. 3 del disegno di legge A.S. n. 615 approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

<sup>20</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>21</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 *standard*», «per assicurare a tutte le Regioni una effettiva autonomia tributaria che consenta loro di finanziare integralmente i LEP medesimi».

legislazione vigente, da svolgere anche alla luce dei principi di diritto affermati dalla giurisprudenza costituzionale e amministrativa, anche sopra richiamata, ai fini della determinazione e aggiornamento dei LEP. Si tratta, cioè, di attività di carattere preliminare all'effettiva determinazione dei LEP 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 legge n. 208 del 2015 (e insediata presso il Ministero della salute dal luglio 2020), quale unico organo normativamente titolato a proporre modifiche dei LEA<sup>22</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>23</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>24</sup>.

Dall'altro lato, però, altri sottogruppi del CLEP sembrano essersi limitati ad una ricognizione della legislazione esistente rivolta all'individuazione di contenuti essenziali delle politiche pubbliche piuttosto 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") che curiosamente propone, ad esempio, 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>25</sup> 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

---

<sup>22</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, 75 ss.

<sup>23</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, cit., 132 ss.

<sup>24</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, cit., 131 ss.

<sup>25</sup> COMITATO TECNICO SCIENTIFICO CON FUNZIONI ISTRUTTORIE PER L'INDIVIDUAZIONE DEI LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI, *Rapporto finale*, cit., 70 ss.

amministrativa. E si potrebbe continuare per argomentare la varietà di approccio – anche metodologico – che ha connotato l'attività dei sottogruppi del CLEP.

L'approccio richiamato non potrà non lasciare traccia in ordine alle successive scelte di finanziamento delle scelte devolutive, rispetto alle quali va ribadita l'esigenza imposta dall'art. 119 Cost. di assicurare le risorse necessarie al finanziamento delle funzioni per tutti gli enti costitutivi della Repubblica, beneficiari e non del regionalismo differenziato.

Al riguardo, l'art. 4, comma 1, del disegno di legge, 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 apprezzabile, 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 generale già previsti dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009 e attuati dall'art. 15 del decreto legislativo n. 68 del 2011. La normativa richiamata – che, come si è detto, non trova ancora applicazione – individua il *quantum* che il fondo perequativo è destinato a coprire assicurando il 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 quarto comma, 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>26</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 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.

---

<sup>26</sup> Cfr. gli artt. 9, comma 1, lett. c), e 8, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42.

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

Tornando ai principi ricavabili dall'art. 119 Cost., già in fase di avvio del procedimento, occorrerebbe in primo luogo assicurare che la Regione richiedente ulteriori condizioni di autonomia *ex art. 116*, terzo comma, Cost. presenti caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite così sintetizzabili: debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario<sup>27</sup>. Ciò esclude, a mio avviso, che possano chiedere 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 Regioni 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 costituzionale, 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, senza consentire di erogare prestazioni aggiuntive<sup>28</sup>, sicché il limite dell'art. 119 Cost., evocato dall'art. 116, terzo comma, Cost., finisce per precludere a quelle stesse Regioni di acquisire ulteriori competenze sino a che esse 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, quarto comma, 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 e che deve ritenersi disposizione di portata pre-

<sup>27</sup> Sul punto, cfr. S. MANGIAMELI, *L'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna* (novembre 2017), in [www.issirfa.cnr.it](http://www.issirfa.cnr.it).

<sup>28</sup> Basti pensare alle numerose declaratorie di incostituzionalità di disposizioni legislative regionali che si discostano, anche su aspetti di dettaglio, da quanto previsto dal piano di rientro (*ex plurimis*, Corte costituzionale 11 marzo 2011, n. 78; 26 febbraio 2013, n. 28; 28 marzo 2013, n. 51; 3 maggio 2013, n. 79; 29 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 costituzionale 29 maggio 2013, n. 104; 5 maggio 2014, n. 110; 11 novembre 2015, n. 227; 15 dicembre 2016, n. 266; 19 gennaio 2017, n. 14; 11 maggio 2017, n. 106; 14 luglio 2017, n. 190; 1 giugno 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 costituzionale 25 maggio 2012, n. 131; 29 maggio 2013, n. 104; 1 giugno 2018, n. 117).

cettiva generale, giustiziabile davanti alla Corte costituzionale<sup>29</sup> e valevole per tutti i livelli territoriali di governo<sup>30</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 alle funzioni trasferite, sia con riguardo allo Stato, su cui non dovrebbero essere scaricati costi aggiuntivi. Ciò perché, nonostante le clausole finanziarie del disegno di legge approvato dal Senato, in base alle quali dall'attuazione del regionalismo differenziato non devono derivare nuovi oneri alla finanza pubblica e devono essere garantite risorse adeguate al finanziamento delle funzioni delle Regioni non beneficiarie della differenziazione<sup>31</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, terzo comma, Cost. potrebbero non rivelarsi necessariamente un «gioco a somma zero»<sup>32</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>33</sup>. Ciò perché non tutte le funzioni trasferibili sono eguali: un conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato nella Regione che, se

<sup>29</sup> Cfr., ad esempio, Corte costituzionale 24 luglio 2015, n. 188; 29 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.

<sup>30</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVOCCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, cit., 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*, 2019, 339 ss.; S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, 2023, 217 ss.

<sup>31</sup> Cfr. l'art. 8 del disegno di legge A.S. n. 615 approvato dal Senato il 23 gennaio 2024.

<sup>32</sup> Riprendendo l'efficace espressione utilizzata da S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 2020, 121 ss., il quale, intendendo correttamente l'applicazione del principio costituzionale della correlazione tra funzioni e risorse anche in riferimento alle amministrazioni statali, paventa il rischio di possibili «sovracosti 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>33</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.*, svolta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 10 luglio 2019, reperibile al sito [www.upbilancio.it](http://www.upbilancio.it), spec. 11 ss.

trasferite alla Regione, saranno soppresse senza costi aggiuntivi per lo Stato (ad es. funzioni di organizzazione rete scolastica) e un altro conto sono le funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento (ad es. funzioni in campo ambientale: localizzazione di impianti smaltimento rifiuti, economia circolare, sottoprodotti...) che lo Stato dovrà continuare a svolgere nei confronti delle altre Regioni. Di conseguenza nelle intese occorrerà assicurare che lo Stato non debba assumersi costi aggiuntivi per le funzioni che dovrà continuare ad assicurare 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, terzo comma, Cost. occorrerà, quindi, rispettare i principi costituzionali dell'autonomia locale<sup>34</sup>, secondo due direttrici: evitare di comprimere le attribuzioni dei comuni, mantenendo, cioè, in linea generale, la Regione come ente di programmazione; 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>35</sup>.

In quarto luogo, 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, terzo comma, Cost. non può essere utilizzato per riscrivere il riparto di competenze tra Stato e Regioni, né per avvalorare un "uso congiunturale dell'autonomia" come mezzo per conseguire altri obiettivi: ad esempio avere più funzioni al solo scopo di ottenere più risorse<sup>36</sup>.

## 6. *Il finanziamento del regionalismo differenziato*

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.

<sup>34</sup> Sull'esigenza di non comprimere eccessivamente l'autonomia costituzionalmente garantita degli enti locali, cfr., ad esempio, F. BIONDI, *Il regionalismo differenziato: l'ineludibile ruolo del Parlamento*, in *Quad. cost.*, 2019, 441.

<sup>35</sup> Al riguardo, cfr. G. RIVOSECCHI, *La tutela dei principi della finanza locale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Diritto e Società*, n. 2/2022, 341 ss.

<sup>36</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., 43 ss.

Al riguardo, l'art. 5 del disegno di legge Calderoli 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-Regioni-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 e del principio di corrispondenza tra funzioni e risorse.

La scelta di non irrigidire e uniformare la disciplina del finanziamento nella legge-quadro, ma di lasciare alle intese e alle singole leggi di differenziazione le modalità e l'entità del finanziamento, in relazione alla diversa incidenza delle competenze e delle funzioni singolarmente affidate alle Regioni, sembra opportuna in quanto sintonica con l'art. 116, terzo comma, Cost., che implica una modellistica differenziata delle modalità di finanziamento connesse alle scelte devolutive<sup>37</sup>. Desta, semmai, perplessità il rinvio ai d.P.C.M. in quanto la disciplina del finanziamento dovrebbe essere parte dell'intesa e della legge di approvazione.

Al contempo, il comma 2 dell'art. 5 sembra indicare tassativamente lo strumento delle compartecipazioni per il finanziamento delle funzioni trasferite, escludendo le c.d. “riserve di aliquota” (o “aliquote riservate”) con le quali, invece, si intende la devoluzione alle Regioni di una quota di gettito di un tributo erariale unitamente alla facoltà di modificare le aliquote e alcuni elementi strutturali del tributo nei limiti di quanto previsto dalla legge statale.

Sia le compartecipazioni sia le 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 detto, l'assetto dei tributi nel nostro ordinamento.

Rispetto alla “riserva di aliquota” sembra tuttavia preferibile la scelta delle compartecipazioni poiché essa si rivela maggiormente aderente all'art. 119, secondo comma, Cost., a tenore del quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio» (cors. ns.). La prescrizione costituzionale sembrerebbe precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, riferendosi testualmente alle *sole* compartecipazioni al gettito, e dovendo quindi intendersi la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali come istituto diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota erariale.

Inoltre, la scelta delle compartecipazioni al posto della “riserva di aliquota” evita il problema dell'eventuale gettito “eccedente” il “costo” delle ulteriori

---

<sup>37</sup> Per un approfondimento di questa prospettiva, cfr. G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., 856 ss.

competenze e funzioni acquisite dalle Regioni beneficiarie delle leggi di differenziazione (c.d. extra-gettito). Tale questione è peraltro collegata a quella relativa al c.d. residuo fiscale, inteso quale differenza tra il complesso delle entrate fiscali introitate in un certo territorio e l'ammontare della spesa pubblica (regionale e statale) complessiva, inclusiva dei servizi e di ogni funzione svolta nel medesimo territorio di riferimento.

In disparte le difficoltà tecniche in ordine alle modalità del calcolo dell'effettivo scarto tra la percentuale di entrate percepite e quella della spesa pubblica effettuata sullo stesso territorio, sul piano del diritto la giurisprudenza costituzionale ha chiaramente affermato che il criterio del c.d. residuo fiscale non può essere considerato specificativo dei precetti costituzionali dell'art. 119 Cost. sull'autonomia finanziaria e che, conseguentemente, esso non è idoneo a integrare il parametro di costituzionalità nei giudizi sulle leggi. La Corte è giunta a tali conclusioni sia perché sono controverse le modalità di calcolo del suddetto differenziale, sia perché l'equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego delle risorse sul territorio di provenienza non è un precetto espresso dall'art. 119 Cost.<sup>38</sup>.

## 7. *Come procedere*

In definitiva, oltre a quanto previsto dal disegno di legge approvato dal Senato, la coerenza con l'art. 119 Cost. imporrebbe ulteriori interventi preliminari che qui possono essere soltanto richiamati.

Occorrerebbe anzitutto attuare il sistema di perequazione generale previsto dall'art. 119, terzo comma, Cost, per le finalità solidaristiche, assicurando la perequazione integrale per le funzioni connesse ai LEP, come previsto dall'art. 9 della legge n. 42 del 2009. Si tratta, come si è detto, di diritto vigente che non trova ancora applicazione per rinvio al 2027, con l'effetto di lasciare lo svolgimento della funzione perequativa a fondi "settoriali" (sanità, trasporti...) così rischiando di non adempiere ai doveri costituzionali di solidarietà. Inoltre, 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, è necessario completare il processo di perequazione infrastrutturale, fondamentale soprattutto per il Mezzogiorno, secondo quanto prefigurato dalla legge n. 42 del 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

---

<sup>38</sup> Corte costituzionale 5 aprile 2016, n. 69, punto n. 4 del "Considerato in diritto" e 13 aprile 2016, n. 83, punto n. 7 del "Considerato in diritto".



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, è indispensabile rafforzare i principi collaborativi attraverso il sistema delle Conferenze, secondo quanto già sperimentato nel processo di attuazione della legge n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale (Commissione tecnica paritetica e Conferenza permanente della finanza pubblica), anche al fine di assicurare la 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.

Occorre 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 le tendenze alla differenziazione insite nel Titolo V con la spinta all'inclusione e alla coesione territoriale propria del diritto euro-unitario e del PNRR.

In definitiva, prima di attuare il 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; principi che, secondo le diverse direttrici sopra prese in esame, dovrebbero costituire presidio fondamentale e garanzia delle istanze unitarie e della coerenza "di sistema", come testualmente indicato dall'art. 116, terzo comma, Cost. nella parte in cui richiama, appunto, i principi dell'art. 119 Cost. come limite espresso nel processo di attuazione del regionalismo differenziato.