

## AUTONOMIA DIFFERENZIATA *VERSUS* SOLIDARIETÀ E COESIONE TERRITORIALE: CONTRO L'UTILIZZO STRUMENTALE DELL'ARGOMENTO SOLIDARISTICO \*

*Andrea Giovanardi\*\**

1. Autonomia *versus* solidarietà: il formale riconoscimento della prima, l'utilizzo, in logica impeditiva dell'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., della seconda. – 2. L'autonomia finanziaria e tributaria regionale tra divari territoriali e perequazione implicita. – 3. Quali le condizioni da soddisfare perché la differenziazione sia compatibile con i principi di solidarietà e coesione territoriale? – 3.1. È veramente necessario determinare previamente i LEP? – 3.2. Quale lo strumento di finanziamento per le funzioni trasferite? – 3.3. Il meccanismo di funzionamento delle compartecipazioni e la destinazione degli eventuali surplus. – 4. Considerazioni conclusive.

### I. AUTONOMIA «VERSUS» SOLIDARIETÀ: IL FORMALE RICONOSCIMENTO DELLA PRIMA, L'UTILIZZO, IN LOGICA IMPEDITIVA DELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 116, COMMA 3, COST., DELLA SECONDA

Si è correttamente detto, da parte di Antonio Uricchio, che

la riforma costituzionale del 2001 ha promosso il modello dell'autonomia regionale differenziata sulla base dell'idea della non omogeneità degli interessi e delle preferenze delle comunità locali [...], ovvero della convinzione che la differenziazione possa stimolare la competizione verso l'alto, migliorando l'efficienza complessiva nella gestione degli enti regionali<sup>1</sup>.

\* L'articolo prende le mosse dalla relazione al convegno *Autonomie speciali e regionalismo italiano* tenuto presso l'università degli Studi di Trento, facoltà di Giurisprudenza, nei giorni 17-19 marzo 2022, ed è destinato agli atti che verranno prossimamente pubblicati a cura di Fulvio Cortese e Jens Woelk.

\*\* Andrea Giovanardi, professore ordinario di Diritto tributario presso l'Università degli Studi di Trento.

<sup>1</sup> A. Uricchio, *Sviluppo e federalismo gentile*, in G. Arfaras (a cura di), *L'Italia delle autonomie alla prova del Covid 19*, Milano, Guerini Associati, 2020, p. 135.

Nell'art. 116, comma 3, Cost. andrebbe ravvisata, secondo Luca Antonini, «la parte più interessante della riforma del Titolo v»<sup>2</sup>.

Altrettanto correttamente si è rilevato da Lorenzo Chieffi (ma anche da molti altri) che «le potenzialità offerte [...] per un ampliamento degli ambiti di autonomia regionale [...] non potrebbero tuttavia prescindere da una verifica del loro impatto all'interno di un paese ancora caratterizzato da un profondo divario socioeconomico tra le diverse parti del suo territorio», verifica questa che dovrebbe tener conto del fatto che

l'esigenza di assicurare coesione sociale e di ridurre le distanze tra le diverse parti del territorio nazionale è stata recuperata dal legislatore costituzionale negli articoli: 117.2, lett. m), attraverso la previsione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali da garantire uniformemente in ogni parte del territorio nazionale; 119.4, con riguardo al fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, da attribuire ai territori con minore capacità fiscale per abitante; e 120.2, relativamente ai poteri sostitutivi riconosciuti al governo centrale, quando lo dovessero richiedere la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e, in particolare, la stessa tutela dei livelli prestazionali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali<sup>3</sup>.

L'equilibrato contemperamento dei differenti principi/esigenze si configura quindi come necessità istituzionale, ma, ciononostante, a oltre vent'anni dalla riscrittura del titolo v della seconda parte della Costituzione, è obiettivo ben lungi dall'essere raggiunto, atteso che al citato art. 116, comma 3, Cost. non è ancora stata data attuazione<sup>4</sup>.

Ci si poteva aspettare un esito diverso rispetto al nulla di fatto che è sotto gli occhi di tutti?

Siamo convinti di no, per una semplice ragione: il principale argomento che i numerosi detrattori dell'autonomia differenziata hanno utilizzato a sostegno delle proprie tesi è, nella sostanza, quel-

<sup>2</sup> L. Antonini, *Federalismo all'italiana. Dietro le quinte della grande incompiuta*, Venezia, Marsilio, 2013, p. 21.

<sup>3</sup> L. Chieffi, *Sviluppo del sistema delle autonomie e questione meridionale*, in C. Buzzacchi, M. Massa (a cura di), *Non abbiate paura delle autonomie. Scritti per Enzo Balboni*, Milano, Vita e Pensiero, 2022, p. 130.

<sup>4</sup> Sui tentativi di attuazione dell'autonomia differenziata si rinvia ai lavori monografici di D. Giroto, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario. Tentativi di attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. e limiti di sistema*, Torino, Giappichelli, 2019, *passim*, e di A. Giovanardi, D. Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità. Numeri, principi e prospettive del regionalismo rafforzato*, Venezia, Marsilio, 2020, pp. 197 ss.

lo, perentorio e distruttivo, dell'incompatibilità tra la differenziazione generata dal riconoscimento *ex art.* 116, comma 3, Cost. di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» alle Regioni che ambiscono alla differenziazione, e il principio di solidarietà/coesione territoriale (a sua volta precipitato del principio di uguaglianza sostanziale) quale emerge dall'ordito costituzionale<sup>5</sup>. A poco serve ammettere che, nella Costituzione nata dalla riforma del

<sup>5</sup> Si veda, senza pretesa di esaustività, oltre al pamphlet di G. Viesti, *Verso la secessione dei ricchi. Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, 2019, e al successivo lavoro dello stesso autore, *Centri e periferie. Europa, Italia, Mezzogiorno dal xx al XXI secolo*, Roma-Bari, Laterza, 2021, pp. 283 ss., A. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato*, in Dig. disc. pubbl., 2021, pp. 321-322, il quale perentoriamente avverte, senza dare compiuta dimostrazione della tesi sostenuta (si fa riferimento a un principio di invarianza dell'allocazione delle risorse che, assolutizzato, non trova alcuna base di appoggio nella Carta fondamentale), che «la clausola di differenziazione vive in un sistema di regionalismo solidale, che è proprio della Costituzione anche dopo la riforma del titolo v e che resta estraneo a logiche di egoismo territoriale. Nell'attuazione dell'art. 116, 3° co. non vi può essere alcuno spazio teso a consentire che la domanda di una regione di nuove funzioni e materie si traduca, contraddicendo solidarietà e perequazione, nella detrazione di risorse alle altre regioni. [...] Il regionalismo differenziato risponde a legittime esigenze di decentramento delle funzioni nei territori, senonché, nel modello costituzionalmente presupposto, non può tradursi nella surrettizia introduzione di un modello territoriale competitivo delle risorse, che in ragione della domanda di nuove funzioni si traduca nella sottrazione delle risorse proprio ai territori più deboli». In argomento, cfr. anche S. Staiano, *La frattura Nord-Sud. L'asimmetria territoriale come questione democratica*, in «Il Politico», 2, 2019, il quale, malgrado la presa d'atto della «diversità di rendimento delle istituzioni e delle legislazioni, identiche in principio per tutto il territorio nazionale, ma sempre segnate dalla marcata diversità di esiti nelle due grandi aree del Paese», e della riconducibilità dell'evidenziata differenza al «tipo di unificazione, anche giuridica, dell'Italia, avvenuta come «piemontesizzazione», cioè come traslazione forzata di un modello estraneo al contesto meridionale» (p. 269), riconduce contraddittoriamente ogni tentativo di differenziazione (che è l'esatto contrario, l'osservazione è nostra, della giustamente criticata «piemontesizzazione») a una «distopia autoritaria» (p. 301), alla «mentalità populista» dei partiti che hanno più attecchito al Nord (p. 302), alle «pulsioni territoriali all'accaparramento di risorse pubbliche», a una «riemergente ideologia antimeridionalista» (p. 303), alla mancata comprensione del fatto che l'art. 116, comma 3, Cost. «non è certo lo strumento per ridefinire la forma di Stato, per condurre una nuova politica fiscale in deroga ai principi di eguaglianza e progressività, e una nuova politica economica intesa, non a colmare la frattura Nord-Sud, ma ad aggravarla»; G. Macciotta, *Il Mezzogiorno e il regionalismo differenziato: sviluppo ed equità*, in G. Coco, C. De Vincenti (a cura di), *Una questione nazionale. Il Mezzogiorno da «problema» a «opportunità»*, Bologna, il Mulino, 2020, pp. 187 ss. Sulla diversità di «rendimento» delle istituzioni delle due aree del paese, cfr. anche L. Fiorentino, *La qualità delle istituzioni*, ivi, p. 170, laddove si evidenzia che «il sistema pubblico del nostro Paese è generalmente inefficiente, con una resa diversa al Nord rispetto al Sud. [...] nella prima area geografica le istituzioni sono prevalentemente inclusive, nella seconda soprattutto estrattive» (qui il riferimento è al lavoro di E. Felice, *Perché il Sud è rimasto indietro?*, Bologna, il Mulino, 2013, *passim*, ma, in particolare, per l'esposizione delle conclusioni, p. 240, il quale a sua volta condivide l'impostazione di D. Acemoglu, J. Robinson, *Perché le nazioni falliscono* [2012], Milano, ilSaggiatore, 2013). Interessante segnalare che, nello stesso lavoro collettaneo, G. Coco, *Investimenti, disintermediazione, capacità: come superare la retorica delle politiche per il Mezzogiorno*, p. 204, fa derivare dall'evidenziata differenza la necessità, per i territori meridionali, dell'accrescimento delle competenze, per quanto possibile, in capo allo Stato, in modo da far recuperare ai cittadini del Sud criteri e standard uniformi di servizio.

2001, è la differenziazione l'idea che sta alla base della compiuta realizzazione del regionalismo (perché solo così le politiche pubbliche riescono ad adattarsi alle diverse esigenze dei differenti territori) se, di converso, tale esito interpretativo è costantemente limitato, svilito, disinnescato nella sua portata innovatrice dalla sempre sottolineata necessità di non «andare troppo oltre» nella realizzazione dell'autonomia. Si rischierebbe altrimenti, si sostiene, di danneggiare i cittadini delle aree più povere, cittadini, però, che sono già pesantemente danneggiati, a prescindere dall'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., nell'attuale contesto istituzionale (ma quest'ultima circostanza non è mai oggetto di seria riflessione). Si rileva a ogni piè sospinto che devono essere garantiti quei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) concernenti i diritti civili e sociali, che tuttavia lo Stato, al di fuori della Sanità (laddove ci sono i LEA), e senza che questo possa essere imputato alle rivendicazioni autonomistiche, si è guardato bene dal determinare (e che, comunque, sono tutt'altro che garantiti in una non irrilevante parte dell'Italia saldamente governata dal centro). Si evidenzia che occorre attenuare, grazie al fondo perequativo previsto dall'art. 119, comma 4, Cost., il divario delle capacità fiscali dei diversi territori senza quasi mai soffermarsi, criticamente, sul fatto che esso non sia ancora stato istituito, di certo non in conseguenza delle richieste delle Regioni del Nord<sup>6</sup>.

Insomma, autonomia, solo formalmente riconosciuta, contro solidarietà, affermata in logica strumentalmente impeditiva: questo il nocciolo duro del continuo attacco, sterilmente ideologico, in quanto fondato su formule fintamente tese a garantire l'equilibrato contemperamento dei due principi, all'autonomia differenziata<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Un plastico esempio delle modalità di svolgimento del dibattito è dato dal confronto tra A. Giovanardi, *Lo Stato non sia accentratore*, in «la Repubblica», 30 novembre 2022, laddove si chiudeva con la seguente domanda: «perché dunque, preso atto che l'Italia è uno dei Paesi più diseguali d'Europa, si esclude sempre categoricamente che l'intero Paese potrebbe crescere di più se si adottassero strategie volte a consentire alle regioni di migliorare il livello quali-quantitativo dei servizi resi dalla pubblica amministrazione?»; e M. Villone, *Autonomia, gli errori di Giovanardi*, in «la Repubblica Napoli», 1° dicembre 2022, in cui si scrive, in risposta (?) alla domanda testé riportata, che «è la tesi della "locomotiva del Nord". La riduzione del divario Nord-Sud scompare, sia come fine desumibile dalla Costituzione, sia come obiettivo di azione politica. Anzi, il divario deve rimanere, perché è funzionale alla crescita dell'intero paese. La premessa non esplicitata ma chiarissima è che solo una parte del paese – il Nord – può accelerare. L'altra parte – il Sud – non è in grado di correre di più e rimane un peso morto».

<sup>7</sup> Per una sintesi del carattere palesemente ideologico delle scomposte manifestazioni oppositive alle proposte delle tre Regioni del Nord, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna,

Nulla di nuovo, in verità, atteso che le sinteticamente ricordate reazioni oppositive al più recente dei tentativi autonomistici non sono altro che l'ultima manifestazione di un antico dissidio, ben precedente al varo della Carta fondamentale, quello, notato oltre cinquant'anni fa da Gianfranco Miglio, tra «l'egalitarismo astratto e dogmatico posto a fondamento dello Stato costituzionale-rappresentativo» – a sua volta precipitato dell'identificazione della nazione nello Stato, di cui sono vittime anche i pugnaci oppositori di ogni tentativo di uscire dall'uniformizzazione forzata e diretta dall'alto – «e i particolarismi etnico-geografici e storici che distinguono invece le diverse regioni della penisola». Quell'uguaglianza, continuava lo studioso lariano, «venne presso di noi – con un “salto” logico rimasto inavvertito – perseguita appunto nel campo delle particolarità locali e diede luogo a una sorta di “crociata” contro le istituzioni autoctone e i diritti storici, “crociata” la quale, a sua volta, non poteva non provocare, come provocò, risentimenti profondi e durevoli rancori»<sup>8</sup>.

che più si sono spese per l'ottenimento delle ulteriori competenze, si rinvia all'efficace ricostruzione di S.B. Galli, *Manifesto dell'Autonomia*, Milano, Bibliion edizioni, 2022, pp. 9 ss. Per un esempio dell'utilizzo dell'argomento descritto nel testo si veda S. Staiano, *Anti-mitopoiesi. Breve guida pratica al regionalismo differenziato con alcune premesse*, in federalismi.it, 2 novembre 2022, pp. 184-185, il quale, dopo aver rilevato che si potrebbe discutere di trasferimento alle Regioni di funzioni legislative solo se ciò si renda necessario per ragioni di efficienza/adequatezza, evidenzia che «la dislocazione differenziata di funzioni legislative in singole regioni non è affatto un adempimento costituzionalmente necessario, [...]»; è invece una possibilità di adeguamento del quadro dei poteri, ove preme l'esigenza di una più piena attuazione del principio di sussidiarietà verticale e dei suoi corollari». Risulta così agevole, se queste sono le coordinate del ragionamento, opporre a qualsiasi richiesta di passaggio di funzioni la non dimostrata, perché non dimostrabile, obiezione che essa non sarà idonea a migliorare l'efficienza con cui quella funzione è attualmente svolta. A riprova, l'affermazione secondo la quale, a guardare la Sanità, «sarebbe razionale riarrarre verso lo Stato una quota di competenze fino al punto di precludere alle Regioni di potere autonomamente dare luogo a politiche di privatizzazione e di soppressione dei servizi territoriali, spinti fino a provocare la rimarchevole regressione delle tutele del diritto alla salute». Non è difficile rilevare, infatti, che quest'ultima posizione si basa sull'anche qui indimostrato (e indimostrabile) assunto (condiviso, lo afferma I. Sales, *La pessima prova delle regioni*, in «la Repubblica», 10 dicembre 2022, «dagli studiosi, dagli opinionisti e dalla pubblica opinione») secondo il quale la reazione alla crisi pandemica sarebbe stata più adeguata/efficiente se la Sanità fosse stata gestita direttamente dal centro.

<sup>8</sup> G. Miglio, *Le contraddizioni dello Stato unitario*, scritto del 1969 oggi pubblicato in Id., *Vocazione e destino dei lombardi*, Milano, Regione Lombardia, 2020, p. 92, di cui va ricordato anche il celebre passo contenuto in un articolo (*Le regioni oggi*) del 1950 (11 febbraio) e apparso nel quotidiano «L'Italia» (lo ricorda anche Galli, *Manifesto dell'Autonomia*, cit., p. 17): «dobbiamo mantenere, per amor di simmetria, gli stessi controlli tutori e le medesime bardature burocratiche sulla Lombardia e sulla Basilicata? Oppure dobbiamo applicare all'amministrazione pubblica gli stessi criteri pratici che si adottano anche nella più umile delle aziende private, ove il collaboratore inesperto viene strettamente controllato e

## 2. L'AUTONOMIA FINANZIARIA E TRIBUTARIA REGIONALE TRA DIVARI TERRITORIALI E PEREQUAZIONE IMPLICITA

Puntare sul pluralismo istituzionale facendo contemporaneamente salve le esigenze della solidarietà interterritoriale è obiettivo non facile da raggiungere. La ragione è nota: un conto è progettare meccanismi istituzionali volti alla valorizzazione dell'autonomia in un'area territoriale omogenea da un punto di vista economico/sociale, un altro è far convivere autonomia e solidarietà in un paese, qual è il nostro, da sempre profondamente diviso.

L'enunciata difficoltà appare con estrema chiarezza proprio con riferimento alla progettazione della finanza pubblica multilivello che la Repubblica delle autonomie richiede. E infatti, preso atto che il problema del trasferimento delle risorse dalla parte più ricca a quella meno ricca del territorio si pone non solo negli Stati federali/regionali, ma anche negli Stati unitari (con la differenza che, mentre in questi ultimi la redistribuzione interregionale avviene mediante trasferimenti impliciti decisi dallo Stato sulla base delle risorse che ha a disposizione, nei primi la riallocazione delle risorse pubbliche tra le diverse aree passa – anche – attraverso programmi espliciti di perequazione regionale o locale<sup>9</sup>), non si può non rilevare che la necessità dello Stato di prelevare laddove può (in misura ovviamente maggiore al Nord) per spendere laddove deve (in tutto il territorio nazionale) ha generato un fenomeno di perequazione implicita, intenzionalmente ignorato e/o sminuito nella sua rilevanza dagli oppositori dei progetti di differenziazione, che determina: 1) avanzi al

quello capace viene lasciato invece libero della propria iniziativa? Dobbiamo considerarci una specie di convoglio, costretto per l'eternità a camminare alla velocità ridotta della nave meno efficiente, oppure dobbiamo consentire alle regioni più progredite di sviluppare le proprie capacità e le proprie risorse di iniziativa, senza inutili impacci, nell'interesse evidente dell'intera comunità nazionale?». Sul gravissimo errore iniziale, quello di aver negato l'esistenza delle comunità naturali e storiche per seguire «il mito mazziniano dell'unità organica del popolo italiano» a scapito del federalismo di Cattaneo, si veda anche L.M. Bassani, *Nuova Costituente: ultima chiamata*, in C. Lottieri, *Per una nuova Costituente. Liberare i territori, rivitalizzare le comunità*, Macerata, Liberilibri, 2020, p. xiv. Su un piano giuridico, sulla preesistenza delle autonomie, riconosciute e non costituite dall'ordinamento, cfr. F. Benvenuti, *L'ordinamento repubblicano*, ora in *Scritti giuridici*, Milano, Vita e pensiero, 2006, p. 684. Ritiene, in questa prospettiva, che il principio di autonomia sia stato indebitamente collocato in posizione recessiva rispetto all'uguaglianza e all'autonomia degli individui G. Bizzioli, *Perché non bisogna avere paura dell'autonomia differenziata*, in «Il Foglio», 8 dicembre 2022.

<sup>9</sup> G. Arachi, A. Zanardi, *La perequazione delle Regioni e degli Enti locali*, in Id. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, il Mulino, 2009, p. 149.

Nord e deficit al Sud di enorme entità (entrambi pari al 10% circa dei rispettivi PIL), con tutti i problemi di sostenibilità che tale assetto della ripartizione comporta<sup>10</sup>; 2) e, conseguentemente, l'impossibilità di riservare alle autonomie tributi di una qualche consistenza (i tributi servono allo Stato perequatore!) e, quindi, significative forme di autonomia tributaria che consentano di poter contare sui benefici effetti, in termini di controllo dei rappresentanti eletti, del vedo-pago-voto. La legge delega di attuazione dell'art. 119 Cost. (l. 5 maggio 2009, n. 42) non poteva, nelle anzidette condizioni, discostarsi dalla ricordata (e necessitata) logica: l'art. 2, comma 2, lett. o), rispecchiando gli assunti interpretativi di una giurisprudenza costituzionale prudente al massimo grado<sup>11</sup>, individua quale criterio direttivo cui il delegato doveva attenersi quello dell'«esclusione

<sup>10</sup> Sulla sostenibilità di un assetto fondato sull'incessante trasferimento di risorse da una parte all'altra del paese nelle gigantesche dimensioni evocate nel testo si veda, diffusamente, Giovanardi, Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., pp. 39 ss., a cui ci si permette di rinviare anche per l'esame del dibattito sulla nozione di residuo fiscale e sulla sua importanza ai fini delle valutazioni sullo sviluppo dell'intero paese (pp. 69 ss., 120 ss.). Cfr. sulla questione anche Banca d'Italia, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane. Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 23, 5 novembre 2018, [bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0023/index.html](http://bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2018/2018-0023/index.html), laddove si rileva che nel triennio 2014-2016 «i flussi redistributivi di cui ha beneficiato il Mezzogiorno, pari al 4,1 per cento su base annua (18,0 per cento in rapporto al prodotto dell'area), hanno più che recuperato il calo registrato durante gli anni della crisi: nel periodo 2008-2012 tali flussi rappresentavano rispettivamente il 3,9 per cento del PIL nazionale e il 16,8 di quello del Mezzogiorno. Il saldo di segno opposto, riconducibile al Centro Nord è stato pari al 6,4 per cento del prodotto nazionale (8,3 per cento in rapporto al PIL dell'area) dopo essere sceso al 5,8 per cento nella media del periodo 2008-2012 (7,5 per cento in rapporto al PIL dell'area)». Si tratta di domanda, quella della sostenibilità per le Regioni settentrionali (e, quindi, per l'intero paese) di un assetto della ripartizione che dovrebbe fondarsi su un trasferimento ancora maggiore di risorse dal Nord al Sud costantemente ignorata nel dibattito. Ne dà dimostrazione, da ultimo, Staiano, *Anti-mitopoiesi*, cit., pp. 188 ss., il quale condivide la tesi della Svimez della carenza di 60 miliardi di spesa pubblica al Sud, senza minimamente preoccuparsi della possibilità del Nord di subire l'ulteriore gigantesco drenaggio. Sulla fallacia di tale tesi, fondata sulla considerazione della spesa del settore pubblico allargato (su cui si innesta l'affermazione secondo la quale la spesa storica danneggerebbe il Sud), A. Giovanardi, *La favola dei 60 miliardi di euro che ogni anno il nord sottrae al sud*, in «Il Foglio», 8 settembre 2020; G. Galli, G. Gottardo, *La distribuzione della spesa pubblica per macroregioni*, in [osservatoriocpi.unicatt.it](http://osservatoriocpi.unicatt.it), 26 settembre 2020. Infine, non si può non segnalare in questa sede la contraddizione in cui cade chi (si veda per tutti Viesti, *Centri e periferie*, cit., pp. 123-125) individua nell'austerità una delle principali cause dell'anemica crescita nazionale (l'avanzo primario del bilancio italiano nel 2019 era pari all'1,8 per cento), salvo poi negare ogni rilevanza, dal punto di vista degli effetti sulla crescita dei territori, ai ben più elevati avanzi delle Regioni settentrionali.

<sup>11</sup> Cfr. sul punto A. Giovanardi, *Dalla timida e incompleta attuazione del federalismo fiscale ai non riusciti tentativi di differenziazione: riflessioni in merito agli effetti dell'attuale situazione di stallo sulla sostenibilità economica degli odierni flussi di prelievo e spesa nei diversi territori*, in «Riv. trim. dir. trib.», 2022, pp. 118-119.

di ogni doppia imposizione sul medesimo presupposto, salvo le addizionali previste dalla legge statale o regionale», realizzando in tal modo la definitiva separazione, che consegna all'irrelevanza l'autonomia tributaria degli enti territoriali, tra la contribuzione generale, devoluta interamente allo Stato, e quella commutativa, da assegnare a Regioni e a enti locali<sup>12</sup>.

Se poi si considera l'atteggiamento eccessivamente cauto che la Corte costituzionale ha assunto anche con riguardo all'autonomia di spesa delle Regioni, consentendo allo Stato di introdurre

puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, sempre che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa, essendo in tal caso possibile l'estrapolazione dalle singole disposizioni statali di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenze nn. 139/2012 e 182/2011, nonché n. 236 e 36 del 2013)

(sent. n. 64/2016), non si potrà che prendere atto che, come giustamente osservato da Franco Gallo, «pare essersi messo in moto in via trasversale un processo, in termini politico-culturali, inverso rispetto ai modelli classici di federalismo fiscale e, comunque, non del tutto coerente con i principi costituzionali di autonomia e sussidiarietà»<sup>13</sup>.

I percorsi seguiti – lo dimostrano anche la non ancora definitiva soppressione dei trasferimenti statali, la mancata realizzazione, a più di dieci anni dal varo dell'art. 13 del d.lgs. n. 68 del 2011, dei LEP e quindi il mancato superamento del criterio della spesa storica a favore dei costi e fabbisogni standard – non si inseriscono nel solco della valorizzazione dell'autonomia regionale: bisogna quindi prendere atto che l'evoluzione dell'ordinamento, malgrado la riscrittura dell'art. 119 Cost., è il frutto della riproposizione di modelli marcatamente centralistici e accentratori. Se pertanto si ritenesse, adottando un approccio non sufficientemente problematizzato, perché contraddetto dal costante ampliamento del divario Nord-Sud<sup>14</sup>, che sia l'implementazione di una finanza pubblica

<sup>12</sup> Si veda in argomento C. Buzzacchi, *La solidarietà tributaria. Funzione fiscale e principi costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 116.

<sup>13</sup> F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in «Rass. trib.», 2019, p. 240.

<sup>14</sup> Sulla questione, di recente anche M. De Philippis, A. Locatelli, G. Papini, R. Torrini,



multilivello fondata sulla valorizzazione delle forme di autonomia finanziaria (e tributaria) a mettere in pericolo i principi di solidarietà e coesione territoriale, si dovrebbe necessariamente prendere atto che nessun rischio sussiste nell'attuale situazione istituzionale.

3. QUALI LE CONDIZIONI DA SODDISFARE  
PERCHÉ LA DIFFERENZIAZIONE SIA COMPATIBILE  
CON I PRINCIPI DI SOLIDARIETÀ E COESIONE TERRITORIALE?

3.1. È veramente necessario determinare previamente i LEP?

Chiarito che il mancato bilanciamento dei principi di autonomia e di solidarietà/coesione territoriale, che pure la Carta fondamentale impone, deriva, al contrario di quel che si dice, dalla mancata attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. in un contesto ancora fortemente ispirato da logiche centralistiche, occorre chiedersi, in una prospettiva (purtroppo ancora) *de iure condendo*, a quali condizioni il regionalismo differenziato sia da considerarsi compatibile con i principi di solidarietà e coesione territoriale.

Nel tentativo di dare una risposta all'anzidetto, centrale, quesito, deve subito sottolinearsi come non possa seriamente sostenersi che al passaggio delle competenze in attuazione delle intese debba necessariamente addivenirsi solo successivamente alla definizione dei LEP, come si prevedeva, senza via d'uscita, nella bozza di legge quadro predisposta dal ministro per gli Affari regionali del governo Conte II, Francesco Boccia. Si è infatti convincentemente ritenuto da parte del gruppo di lavoro sul regionalismo differenziato, istituito con d.m. 25 giugno 2021 dal Ministro per gli Affari regionali del governo Draghi, Mariastella Gelmini<sup>15</sup>, e presieduto da Beniamino

*La crescita dell'economia italiana e il divario Nord-Sud: trend storici e prospettive alla luce dei recenti scenari demografici*, Banca d'Italia, Questioni di economia e finanza (Occasional Papers), 683, aprile 2022, [bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/index.html](http://bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0683/index.html), *passim*, e in part. p. 5, laddove si legge che «nel complesso, nell'ultimo quarto di secolo, le aree più avanzate hanno perso terreno rispetto a quelle a più alto reddito dell'Europa e il Mezzogiorno è arretrato sia rispetto alle regioni del Centro-Nord sia rispetto alle aree maggiormente in ritardo degli altri paesi europei» (cfr. anche p. 29, laddove si specifica che nel contempo le regioni settentrionali hanno perso terreno rispetto all'Europa).

<sup>15</sup> Il gruppo di lavoro – presieduto, come si è detto, da Beniamino Caravita – era composto dai professori Anna Maria Poggi, Giulio M. Salerno, Federica Fabrizzi e Massimo Rubechi.

Caravita, che un vincolo di tal tipo non debba ritenersi operante, giacché non può ammettersi che il processo di attuazione della norma costituzionale dipenda da condizioni di fattibilità rimesse all'esclusiva e discrezionale volontà del legislatore statale<sup>16</sup>. Il che non vuol dire, sia chiaro, che non vi sia interesse alcuno da parte dello Stato e delle altre autonomie regionali «a fare in modo che la preesistente allocazione delle risorse venga alterata il meno possibile, o meglio che non venga alterata affatto, o addirittura che venga alterata in senso favorevole a tutte le altre regioni o comunità territoriali diverse da quelle che hanno attuato il processo di differenziazione»<sup>17</sup>.

### 3.2. *Quale lo strumento di finanziamento per le funzioni trasferite?*

Sulla scorta di questa fondamentale premessa – per la verità non condivisa dal legislatore, il quale, evidentemente persuaso dell'impercorsibilità politica di ogni altra via, è di recente intervenuto condizionando il trasferimento delle competenze nelle materie LEP alla loro determinazione<sup>18</sup> – soffermiamoci sugli strumenti di finanzia-

<sup>16</sup> Nell'ultimo periodo quello che veniva eccepito come step imprescindibile per addvenire alla differenziazione viene degradato a condizione non necessaria. Sul punto cfr. M. Villone, *Le pericolose scatole vuote dell'autonomia differenziata*, in «il manifesto», 25 novembre 2022, laddove si legge che «i più perfetti Lep non impedirebbero di regionalizzare la scuola, architrave dell'identità nazionale, o le infrastrutture strategiche materiali e immateriali, dalla sanità all'energia ai trasporti all'ambiente al lavoro. Che richiedono politiche pubbliche nazionali». Si fa strada quindi un diverso tipo di critica: se anche i LEP ci fossero già, comunque questa autonomia differenziata «non s'ha da fare». Occorre peraltro considerare che quello che le Regioni possono ottenere sono funzioni all'interno delle materie individuate in Costituzione (e, quindi, è assurdo parlare di regionalizzazione della scuola) e, soprattutto, che le competenze si ottengono non in modo automatico, come sembrerebbe a leggere Villone, ma solo se lo Stato è disposto a trasferirle.

<sup>17</sup> Così Giovanardi, Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., p. 119.

<sup>18</sup> L'art. 1, comma 791, ultimo periodo, della l. 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) stabilisce infatti che «l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, relative a materie o ambiti di materie riferibili, ai sensi del comma 793, lettera c), del presente articolo, ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, è consentita subordinatamente alla determinazione dei relativi livelli essenziali delle prestazioni (LEP)». Sul procedimento di determinazione dei LEP, disciplinato nei commi 792-798 del citato art. 1, che si concretizza nell'istituzione della c.d. cabina di regia per la determinazione dei LEP, cfr. il primo commento, di grande interesse, di G.M. Salerno, *Con il procedimento di determinazione dei LEP (e relativi costi e fabbisogni standard) la legge di bilancio riapre il cantiere dell'autonomia differenziata*, in *federalismi.it*, 11 gennaio 2023, pp. I-XV, il quale giustamente rileva (p. XIV) che «sarebbe senz'altro buona cosa che in entrambi i fronti contrapposti cessasse la logica del "tutto o niente" che, non tanto paradossalmente, ha sinora favorito il mantenimento di uno *status quo* davvero insoddisfacente per gli interessi dell'intera collettività e delle sue

mento delle funzioni che vengono devolute alle Regioni che raggiungono l'intesa con il governo (strumenti che non possono che essere individuati – la precisazione è perfino superflua – tra quelli elencati nell'art. 119 Cost., cui l'art. 116, comma 3, rinvia). Il punto di partenza è che le risorse necessarie devono necessariamente essere ricavate all'interno del bilancio dello Stato, non potendo nemmeno ipotizzarsi che esse derivino da tributi ed entrate propri delle Regioni<sup>19</sup>. Se così non fosse, infatti, i residenti delle regioni ad autonomia rafforzata si troverebbero ulteriormente assoggettati al prelievo per l'erogazione di servizi pubblici che già ricevono dallo Stato e per cui già pagano e hanno pagato imposte; lo stesso può dirsi per i trasferimenti, non ammessi nel sistema che nasce dalla riscrittura del titolo v come forma di finanziamento se non nelle situazioni previste dall'art. 119, comma 5, Cost., diverse da quelle qui in discussione; non restano quindi, non potendosi evidentemente finanziare la differenziazione attraverso il fondo perequativo, che le compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio, eventualmente declinate nella forma delle aliquote riservate (con benefici effetti, in quest'ultimo caso, per la manovrabilità delle aliquote, anche sull'autonomia tributaria delle Regioni che si differenziano)<sup>20</sup>.

Si tratta di strumento, è il caso di dirlo subito, che nella fase del passaggio delle competenze non genera alcun problema di carenza di risorse per le altre Regioni atteso che, per l'individuazione dell'aliquota di compartecipazione al tributo o ai tributi erariali prescelti, dovrà farsi riferimento, in mancanza della determinazione dei LEP e dei costi/fabbisogni standard, alla spesa storica che già lo Stato sostiene per le funzioni trasferite alla Regione<sup>21</sup>. Né si profila

articolazioni territoriali, facendo velo sulle vere responsabilità politico-istituzionali delle presenti diseguaglianze all'interno della collettività nazionale».

<sup>19</sup> Del tutto isolato in senso contrario F. Palermo, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi, M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo v*, Torino, Giappichelli, 2001, pp. 52-53.

<sup>20</sup> Sull'ammissibilità e sui vantaggi delle aliquote riservate si veda Giovanardi, Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., pp. 147 ss.

<sup>21</sup> Il riferimento alla spesa storica non deve far pensare che il trasferimento delle funzioni si riesca a realizzare in modo semplice, atteso che è tutto da discutere che siano disponibili i dati sulla spesa sostenuta dallo Stato per le singole funzioni di cui si deciderà il trasferimento. Sul problema della quantificazione delle risorse necessarie si veda peraltro Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, *Audizione della Corte dei Conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *cortedeiconti.it*, 17 luglio 2019.

il rischio, quanto meno per le tre Regioni del Nord, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, che più hanno spinto sull'acceleratore dell'autonomia differenziata, che la spesa storica «riconosciuta» cristallizzi le differenze già presenti nella dotazione di servizi pubblici perché – come dimostrato di recente da Gianfranco Cerea per l'Istruzione, la principale «materia», in termini finanziari, che potrebbe essere, ovviamente per alcune funzioni e competenze, devoluta – la spesa storica è comunque inferiore a quella che verrebbe determinata sulla base dei costi e fabbisogni standard<sup>22</sup>. Per le Regioni del Sud, quindi, converrebbe che il passaggio delle funzioni in materia di Istruzione alle tre Regioni del Nord avvenisse a spesa storica e rimanesse, indefinitamente, a spesa storica, il che, tuttavia, darebbe origine a una palese violazione del principio di uguaglianza, a scapito dei cittadini delle tre regioni settentrionali.

In ogni caso, e anche a prescindere da quanto testé detto, quel che va evidenziato è che non si registra rischio alcuno per il principio di solidarietà interterritoriale anche nel momento, in ipotesi successivo, in cui si giunga alla spesa determinata in base ai LEP (laddove la loro determinazione sia necessaria) e ai costi e fabbisogni standard: essa potrebbe risultare superiore o inferiore a quella in un primo tempo «trasferita» non in forza della realizzazione della differenziazione, ma piuttosto in ragione della riallocazione interterritoriale conseguente all'abbandono dell'ingiusto criterio della spesa storica (richiesto, è il caso di ricordarlo, dall'art. 1, comma 1, della l. n. 42 del 2009, che dell'art. 119 Cost. costituisce attuazione).

In definitiva, il trasferimento delle funzioni alla Regione che si differenzia non ha effetto alcuno sulla solidarietà interterritoriale, perché il passaggio delle competenze avviene nel primo caso in condizioni di invarianza finanziaria<sup>23</sup>, nel secondo in forza del generalmente auspicato superamento del criterio della spesa storica, che nulla c'entra con l'autonomia differenziata e di cui, evidentemente, non dovrebbe lamentarsi chi si veda decurtate le risorse di cui disponeva, non potendosi certamente ricavare dalla Carta fondamentale il diritto di spendere in modo inefficiente.

<sup>22</sup> G. Cerea, *Se al Nord la scuola passa alle Regioni*, in *lavoce.info*, 29 novembre 2022.

<sup>23</sup> Ne prendono atto anche L. Rizzo, R. Secomandi, *Effetti finanziari delle richieste di autonomia regionale: prime simulazioni*, Osservatorio regionale sul Federalismo, Nota 7, settembre 2019, [irpet.it/wp-content/uploads/2019/09/nota-orf-7\\_2019.pdf](http://irpet.it/wp-content/uploads/2019/09/nota-orf-7_2019.pdf), pp. 1 ss.

### 3.3. *Il meccanismo di funzionamento delle compartecipazioni e la destinazione degli eventuali surplus*

Ciò detto, è possibile soffermarsi sul meccanismo di funzionamento delle compartecipazioni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio: esse, infatti, se «fissate» al momento del passaggio della funzione alla Regione sulla base della spesa sostenuta fino ad allora, si applicano nelle annualità successive a un gettito inevitabilmente diverso. Se quest'ultimo diminuisce, e con esso le entrate derivanti dalla compartecipazione, la Regione si troverà a far fronte alle spese potendo godere di una minore provvista, ma, ovviamente, non potendo contare sull'«aiuto» dello Stato (a meno che la situazione non dia origine a servizi che scendono al di sotto, per le materie LEP, dei livelli essenziali, circostanza questa, teorica, che dovrebbe indurre lo Stato a esercitare i poteri sostitutivi *ex art.* 120, comma 2, Cost., con consequenziale definitivo affossamento dell'esperienza autonomistica realizzata in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.). Se, invece, il gettito aumenta, la Regione potrà contare, grazie allo svolgimento del meccanismo partecipativo, su maggiori risorse, che potranno essere impiegate senza vincolo di destinazione.

È proprio questo il ritenuto punto di frizione con il principio di solidarietà interterritoriale. Si sostiene da più parti che le compartecipazioni andrebbero determinate sulla base della spesa che le Regioni devono sostenere, giacché ogni soluzione che garantisca a chi si è differenziato anche un minimo surplus confliggerebbe con il principio di uguaglianza. Essa permetterebbe, in altri termini, che si realizzi quel che non si potrebbe consentire, e cioè che i cittadini che vivono in una regione a maggior reddito, e quindi a maggior gettito fiscale, abbiano diritto a servizi migliori in quanto meglio finanziati (il tutto nel presupposto, in molte occasioni smentito, che i più generosi finanziamenti si accompagnino sempre a migliori performance della pubblica amministrazione)<sup>24</sup>.

<sup>24</sup> Così G. Viesti, *Le grandi criticità delle richieste di autonomia regionale differenziata*, in «Economia e società regionale», 3, 2019, p. 40. Condividono la tesi secondo la quale non possano derivare alla Regione ulteriori risorse senza vincolo di destinazione dalle compartecipazioni, F. Gallo, *I limiti del regionalismo differenziato*, in «Rass. trib.», 2019, p. 246; F. Patroni Griffi, *Regionalismo differenziato e coesione territoriale*, in *Regionalismo differenziato: un percorso difficile*, atti del convegno *Regionalismo differenziato; opportunità e criticità*

Si tratta di tesi che non ci sembra condivisibile per le ragioni che qui di seguito si espongono.

La prima è che essa induce inevitabilmente a ritenere che le uniche soluzioni costituzionalmente possibili siano quelle che prevedono un uguale livello di servizi e, teoricamente, un identico ammontare di spesa pubblica per ciascun abitante, in modo da azzerare, grazie a una perequazione illimitata, ogni differenza. Conseguenza questa che confligge non solo con il riconoscimento costituzionale dell'autonomia finanziaria agli enti territoriali (ma sul punto si veda anche qui di seguito), ma finanche con il concetto stesso di compartecipazione: sarebbe chiaramente contraddittorio aver previsto queste ultime come una delle forme di finanziamento delle autonomie per poi eliminare completamente, con la perequazione, le differenze che derivano dal meccanismo di funzionamento delle stesse.

D'altra parte, la riferibilità del gettito compartecipato al territorio è l'elemento su cui si impernia l'«aspettativa giuridicamente fondata delle singole regioni a utilizzare una parte del gettito prodotto nel territorio, secondo un ragionevole bilanciamento tra il principio della capacità contributiva e quello del beneficio, in base al quale il pagamento dei tributi trova giustificazione anche in ragione dei servizi pubblici di cui i contribuenti sono destinatari»<sup>25</sup>. È del tutto fisiologico, in un ordinamento che dà spazio anche al principio di territorialità, che la Regione possa trattenere la parte del gettito del

(Milano, 8 ottobre 2019), in *csfederalismo.it* (ma anche nella voce *Regionalismo differenziato*, cit., si veda *supra*, nota 5); G. Rivosecchi, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in «Riv. AIC», 3, 2019, p. 288. Non lo esclude, invece, A. Uricchio, *Autonomia regionale tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, in F. Pastore (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, atti del convegno di Cassino del 5 aprile 2019, Padova, CEDAM, 2019, p. 82. Sorprendente, da questo punto di vista, l'intervista rilasciata al «Corriere della Sera» del 18 novembre 2022 dal presidente della Regione Calabria Roberto Occhiuto (*Niente pregiudizi, ma serve uniformità. La spesa storica danneggia il sud*). Osserva Occhiuto che la Calabria produce molta energia, «in totale più di quel che consumano i calabresi. Ma la bolletta ha, in percentuale, le stesse tasse del Veneto. Perché la mia Regione non può mantenere i maggiori introiti fiscali derivanti da una maggiore produzione di energia alternativa?». Insomma, se sono le Regioni settentrionali, sottoposte da decenni a una formidabile stretta fiscale (si veda nel testo, par. 2), a chiedere di trattenere gli eventuali surplus che derivano dalle compartecipazioni, montano pesantissime polemiche sull'egoismo/cinismo dei territori del Nord; se invece si propone, da sud, di tenersi parte delle imposte statali sull'energia prodotta (peraltro senza riferimento alcuno alla necessità di finanziare con le pretese risorse da trattenere sul territorio ulteriori competenze), si è di fronte, visto che nessuno dei detrattori dell'autonomia differenziata ha criticato le affermazioni di Occhiuto, a una richiesta che non potrebbe considerarsi manifestazione di egoismo territoriale.

<sup>25</sup> Giovanardi, Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., p. 143.

tributo corrispondente all'aliquota di compartecipazione che le è stata assegnata, non dovendosi tralasciare, oltretutto, che lo Stato: 1) è destinatario della quota di maggior gettito complementare rispetto a quella regionale (e di gran lunga più elevata); 2) per la più sostenuta crescita innescata dal trasferimento delle competenze, vero obiettivo della devoluzione realizzata in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost., potrebbe acquisire risorse di maggiore consistenza rispetto a quelle di cui avrebbe potuto disporre nell'attuale contesto istituzionale<sup>26</sup>.

In terzo luogo, non ci si può esimere dal rilevare che la tesi dell'impraticabilità costituzionale del trattenimento di una parte del surplus svilisce il dettato costituzionale: le compartecipazioni, ritirate ogni anno in ragione delle spese con essa finanziate, si trasformano in trasferimenti, che, come tutti sanno, non sono contemplati tra le forme di finanziamento possibile dall'art. 119, commi 2 e 3, Cost.

In quarto luogo, merita evidenziare che l'avversata ricostruzione confligge anche con l'art. 119, comma 1, Cost., atteso che la spesa determinata al momento del trasferimento delle competenze potrebbe essere ritenuta insufficiente dalla Regione, la quale dovrebbe avere la possibilità – è questo il senso della differenziazione – di «investire» su di esse. Se, però, le risorse vengono di anno in anno determinate, secondo una logica *top down* che risponda a criteri predeterminati in funzione della spesa che le Regioni debbono sostenere, verrebbe meno ogni possibilità di esercitare l'autonomia di spesa, che sulla possibilità di usufruire di risorse anche maggiori, per effetto di eventuali risparmi rispetto a quel che spendeva lo Stato o in ragione dello svolgimento del meccanismo compartecipativo, deve poter contare.

Deflagranti, infine, gli effetti sugli incentivi: per quale motivo una Regione dovrebbe accollarsi nuove competenze (e, quindi, nuove responsabilità) senza poter contare sulla possibilità di gestirle al meglio anche in forza delle maggiori risorse che il sistema di finanziamento è in grado di generare?

Si può quindi concludere che il finanziamento delle funzioni tra-

<sup>26</sup> Lo ha evidenziato D. Stevanato, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, in «Econ. e soc. reg.», 3, 2019, p. 108. Conforme A. Giovanardi, *La grande illusione? L'autonomia differenziata nel tunnel della centralizzazione statalista*, in «Riv. Dir. Trib.», 1, 2020, pp. 344-349.

sferite attraverso le compartecipazioni è compatibile con i principi di solidarietà e coesione territoriale, dato che:

1. la tesi dell'acquisizione dell'intero surplus di gettito allo Stato confligge con l'art. 119, comma 1, Cost. (autonomia di spesa) e svuota di ogni contenuto l'art. 119, comma 2, Cost., giacché non ha senso alcuno riconoscere le compartecipazioni come meccanismo di finanziamento salvo poi ricorrere a una sorta di perequazione illimitata che elimini in radice ogni possibilità per la Regione di trattenere maggiori risorse sul proprio territorio;
2. dalla maggiore autonomia dovrebbe derivare (se no, evidentemente, occorrerebbe riflettere sul senso del trasferimento di competenze) una maggiore crescita che genera maggiori risorse non solo per la Regione ma anche per lo Stato, con ciò disinnescando ogni dubbio sulla da più parti asserita matrice antisolidaristica delle iniziative volte a ottenere l'autonomia rafforzata in attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.

In ogni caso, e assumendo un atteggiamento estremamente pragmatico allo scopo di superare le resistenze di carattere ideologico e culturale che si fondano sul timore delle Regioni sussidiate di disporre, vista l'ipotizzata riduzione delle risorse acquisite dallo Stato in conseguenza del funzionamento delle compartecipazioni, di minori risorse rispetto alle attuali, si potrebbe anche pensare alla destinazione di parte del surplus acquisito dalle Regioni ad autonomia differenziata secondo una quota percentuale da definirsi in sede di intesa, a un fondo perequativo orizzontale da costituirsi in forza dell'art. 119, comma 3, Cost. e da destinarsi alle Regioni a minore capacità fiscale. Ovviamente, se a tanto si addivenisse al fine esclusivo di superare l'impasse, si dovrebbe anche prevedere che: 1) tali risorse andrebbero calcolate al netto della maggiore spesa eventualmente sostenuta dalla Regione rispetto a quella riconosciuta al momento della devoluzione della funzione (se a tanto non si giungesse, risulterebbe impossibile per la Regione investire sulla competenza ottenuta, perché parte della maggiore spesa dovrebbe comunque essere devoluta al fondo); 2) nel calcolo non andrebbero considerati i risparmi di spesa, venendo altrimenti meno l'incentivo a ridurre i costi; 3) qualora la differenza tra il gettito derivante dalla compartecipazione e la spesa sia negativa, essa andrà, per ragioni di simmetria, computata in diminuzione delle quote da destinarsi al fondo negli anni successivi); 4) la quota da destinarsi al fondo



andrebbe comunque calcolata esclusivamente sulle risorse rispetto a quelle conseguite nell'anno precedente<sup>27</sup>.

#### 4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

La Costituzione richiede l'equilibrato contemperamento del principio di autonomia e di quello di solidarietà/coesione territoriale con l'obiettivo di evitare che la realizzazione del primo influisca in modo talmente negativo sull'uguaglianza dei cittadini che risiedono nell'una o nell'altra area del paese da creare cittadini di serie A e di serie B.

Si tratta di rischio che, teoricamente, non dovrebbe corrersi nell'attuale situazione: l'assetto dei rapporti finanziari tra i diversi enti che costituiscono la Repubblica, in un contesto in cui non si è ancora data attuazione all'art. 116, comma 3, Cost. (nemmeno con una legge quadro<sup>28</sup> all'interno della quale dovrebbero collocarsi le intese), è infatti fortemente sbilanciato a favore dello Stato, che controlla tutti i principali tributi, è intervenuto pesantemente, con l'avallo della Corte costituzionale, anche sull'autonomia di spesa delle Regioni e redistribuisce massicciamente tra i territori (il flusso è ovviamente unidirezionale) le risorse che ha a disposizione in ragione della loro maggiore o minore capacità fiscale.

Malgrado ciò, i diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza sono riconosciuti in modo tutt'altro che uniforme nelle diverse regioni. L'azione perequativa, seppur implicita, di uno Stato che, come abbiamo detto, preleva dove può e spende, non raramente male, dove deve, non ha attenuato il divario tra i diversi territori (anzi, è accaduto il contrario), sicché si può senza tema di smentita affermare che il paese è vittima da decenni non delle spinte centrifughe di un federalismo fuori controllo, ma, piuttosto, di un centralismo predatore e non solidale<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> L'ipotesi di lavoro è stata esposta da Id., *Stato di attuazione e prospettive del federalismo fiscale, anche con riferimento ai contenuti del PNRR*, audizione avanti la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, Roma, 3 novembre 2021.

<sup>28</sup> Il disegno di legge quadro approvato dal Consiglio dei ministri il 15 marzo 2023 ha appena iniziato il percorso parlamentare.

<sup>29</sup> Lo stesso centralismo che ha danneggiato fin dall'unificazione (cfr. sul punto V. Tanzi, *Italica*, Fasano, Schena editore, 2018, *passim*, e, per le conclusioni, pp. 332 ss.) soprattutto il Mezzogiorno e che oggi, paradossalmente, sono proprio molti meridionali, anche di estrazione accademica, a difendere.

D'altra parte, non si può seriamente credere che basti determinare, con legge dello Stato, i livelli essenziali delle prestazioni per ristabilire l'uguaglianza tra i cittadini, e ciò anche in ragione della ben evidenziata discrezionalità, a sua volta conseguenza dei vincoli finanziari con cui la politica deve fare i conti, che consente allo Stato di «muoversi in ambiti ben più ampi di quelli costituzionalmente imposti»<sup>30</sup>; non si può, allo stesso modo, ritenere che, nei casi in cui gli enti territoriali non siano in grado di garantire l'uniformità di trattamento connessa all'operatività dei LEP, l'intervento sostitutivo dello Stato sia in grado di ripristinare agevolmente la possibilità di usufruire dei diritti civili e sociali che danno corpo alla cittadinanza (il caso della Sanità calabrese, commissariata da dieci anni e, malgrado questo, in condizioni disastrose, è lì a dimostrarlo<sup>31</sup>).

Insomma, l'idea che sia sufficiente fissare dei «misuratori» dell'uguaglianza per avviare percorsi di riduzione del divario è oltremodo ingenua: se fosse così, non si registrerebbero esiti tanto divergenti nella gestione della Sanità, laddove i livelli essenziali di assistenza ci sono e i finanziamenti sono determinati in ragione di essi, né nella scuola, laddove i dati INVALSI evidenziano risultati peggiori nei livelli formativi proprio in quei territori che dispongono di maggiori risorse (o, comunque, che non ne dispongono di inferiori)<sup>32</sup>.

Detto in altri termini, i diritti sociali, e quindi l'uguaglianza sostanziale tra le persone, restano a livello di proclama se i territori non crescono in modo non assistito (da soli, quindi), se non vi sono le condizioni istituzionali, sia politiche sia economiche, perché le imprese nascano e prosperino, se le persone non sono incessantemente mosse dall'idea che sia possibile realizzare la propria fortuna con il proprio lavoro: sono tutte condizioni che mancano, fatte salve le eccezioni, nel Mezzogiorno d'Italia, e che non si creano da sole per effetto della spesa pubblica finanziata da altri<sup>33</sup>.

<sup>30</sup> La corretta osservazione è di E. Balboni, *Il nome e la cosa. Livelli essenziali dei diritti e principio di eguaglianza*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, Jovene, 2005, p. 300. Nello stesso senso G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria regionale e livelli essenziali ai tempi della crisi*, in Buzzacchi, Massa, *Non abbiate paura delle autonomie*, cit., pp. 169-170.

<sup>31</sup> Il commissariamento è stato di recente prorogato all'11 giugno 2023 dall'art. 2 del d.l. 8 novembre 2022, n. 169.

<sup>32</sup> Lo rileva Cerea, *Se al Nord la scuola passa alle Regioni*, cit.

<sup>33</sup> Cfr. sul punto N. Rossi, *Prefazione*, in Giovanardi, Stevanato, *Autonomia, differenziazione, responsabilità*, cit., p. 15, secondo cui l'aspirazione all'autonomia differenziata andrebbe intesa in primo luogo come «la prova provata della irragionevolezza delle politiche regio-

In questa situazione, invece di scagliarsi contro l'autonomia differenziata, occorrerebbe cercare di dare una risposta a tutta una serie di interrogativi, i più importanti dei quali ci sembrano essere i seguenti: perché l'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. dovrebbe peggiorare le cose, sempre che questo sia ancora possibile? Perché sfugge che è pur vero che lo svolgimento dei meccanismi partecipativi consentirà alle Regioni di appropriarsi del maggior gettito corrispondente alla propria aliquota di compartecipazione, ma anche che è altrettanto vero che lo Stato potrà fare lo stesso per quel che riguarda la quota, ben più consistente, che gli spetta, con esiti che, se la Regione riesce a essere più efficiente nell'organizzazione dei pubblici servizi collegati alle funzioni che le vengono trasferite, potrebbero essere vantaggiosi anche per le altre Regioni? Perché non chiedersi mai la ragione per cui, malgrado il consistentissimo flusso di risorse di cui è beneficiario, il Sud non cresce? Perché, per dirla con Nicola Rossi, non ammettere che «continuare a pensare che si possano avere regole uguali in situazioni diverse – in chiaro: un contenuto economico del contratto collettivo unico a livello nazionale – è semplicemente irragionevole?»<sup>34</sup>

nali poste in essere nell'ultimo quarto di secolo che ci hanno restituito una macchina amministrativa regionale meridionale in molti casi ancora lontana dalla decenza, un'economia meridionale perennemente in affanno [...] e una società meridionale ormai narcotizzata in attesa, anno dopo anno, al momento dell'approvazione della legge di bilancio, della dose annuale di risorse»; Id., *Prefazione*, in A. Accetturo, G. De Blasio, *Morire di aiuti. I fallimenti delle politiche per il sud (e come evitarli)*, Torino, IUL Libri, 2019, p. 12, laddove si legge: «da meridionale tendo a pensare che l'unico futuro possibile per le politiche territoriali – se si ha a cuore il Mezzogiorno – sia la loro eliminazione *tout court* almeno fino a quando, privata dell'acqua in cui vive e prospera, l'attuale politica locale unitamente alle rilevanti burocrazie locali e nazionali non si saranno estinte e con esse la sottocultura che hanno giorno dopo giorno contribuito a diffondere». Al volume di Accetturo e De Blasio si fa rinvio per la scientifica dimostrazione dell'assoluta inefficienza delle politiche di sviluppo territoriale decise dal centro e gestite dalla politica e burocrazia sia locale sia nazionale.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 16. Nello stesso senso, di recente, De Philippis, Locatelli, Papini, Torrini, *La crescita dell'economia italiana*, cit., pp. 29-30, i quali evidenziano che per far crescere di più il Mezzogiorno «sarebbe tuttavia verosimilmente necessario creare i presupposti per un aumento della domanda di lavoro che, alle condizioni salariali e di produttività date, è al momento chiaramente insufficiente». E ancora, «date le tendenze demografiche attese, se il Mezzogiorno non dovesse registrare una convergenza nelle condizioni occupazionali e di produttività, l'economia meridionale sarebbe destinata a crescere sistematicamente meno rispetto al Centro Nord e il differenziale nel Pil pro capite si accentuerebbe leggermente rispetto ai già elevati livelli attuali».