



GIORNATA DI STUDI IN MEMORIA DEL PROF. PAOLO CARROZZA  
AUTONOMIE TERRITORIALI E FORME DI DIFFERENZIAZIONE  
ORDINAMENTI A CONFRONTO

## L'IMPATTO DEL REGIONALISMO DIFFERENZIATO SUI CONTI PUBBLICI

LUCA BARTOLUCCI\*

SOMMARIO: 1. Introduzione - 2. L'impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici - 2.1. Il falso mito dei residui fiscali - 2.2. Il nodo delle risorse finanziarie ad invarianza di spesa e i fabbisogni *standard* - 2.3. Le fonti di finanziamento e il ruolo dello Stato come "custode della finanza pubblica allargata" - 3. Il procedimento di approvazione (e di modificazione) dell'intesa e il suo impatto sulla sostenibilità finanziaria - 4. La bozza di disegno di "legge-quadro" - 5. Qualche spunto dall'esperienza spagnola sulle possibili soluzioni organizzative - 6. Conclusioni.

### **1. Introduzione**

Uno degli aspetti centrali, ma spesso trascurati, nel dibattito sul regionalismo differenziato riguarda l'impatto che esso potrebbe avere sui conti pubblici e sulla sostenibilità finanziaria dello Stato<sup>1</sup>. Infatti, «il riconoscimento di ulteriori livelli di autonomia alle Regioni che dimostrino di poterle gestire in modo efficiente deve avvenire [...] a condizione di preservare gli equilibri e la sostenibilità della finanza pubblica, come declinati negli artt. 81, 97, 119 Cost. nella riformulazione della legge costituzionale n. 1 del 2012»<sup>2</sup>.

---

\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico presso la LUISS "Guido Carli" di Roma.

<sup>1</sup> Il tema è sottolineato sia dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio sia dalla Corte dei conti nel corso delle audizioni parlamentari dinanzi la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale, rispettivamente il 10 e il 17 luglio 2019.

<sup>2</sup> Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 17/07/2019, 5 s.

Si tratta, invero, di un profilo dirimente poiché il procedimento per l'attribuzione di «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost. si è sviluppato in tempi di complicate sfide economico-finanziarie. L'esigenza di continuare a perseguire politiche di riduzione del debito pubblico – dopo la crisi dei debiti sovrani – si innesta «in un Paese con divari di sviluppo territoriali importanti, capacità amministrative molto diversificate e con un assetto nella distribuzione delle risorse spesso non equo»<sup>3</sup>.

Negli ultimi vent'anni il regionalismo italiano è stato caratterizzato da strappi in avanti e bruschi ripiegamenti, di sovente collegati (anche) alle condizioni economico-finanziarie della Repubblica. L'aggravarsi della crisi economico-finanziaria ha «colto di sorpresa un regionalismo ancora immaturo, interferendo con il già difficile processo di attuazione del Titolo V, e determinando, all'opposto, un robusto accentramento finanziario e fiscale»<sup>4</sup>. Non stupirebbe se l'attuale emergenza pandemica – che avrà duri riflessi sui conti pubblici<sup>5</sup> – si trasformasse in un ennesimo momento di blocco delle istanze regionaliste, questa volta anche in riferimento alle richieste di maggiore autonomia *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

In generale, dal 2000 ad oggi si possono individuare almeno tre momenti di spinta verso un regionalismo più avanzato e altrettante fasi di riaccentramento: in primo luogo, la riforma del Titolo V e il suo seguito, con la Corte costituzionale che solo in una prima fase ha colto i profili di maggiore valorizzazione dei tratti autonomistici<sup>6</sup>. In secondo luogo, il c.d. “federalismo fiscale”, inaugurato con la legge n. 42 del 2009 e presto accantonato per la crisi dei debiti sovrani<sup>7</sup>. In terzo luogo, l'autonomia differenziata, che rischia di essere spazzata via da un nuovo slancio a supporto di clausole di supremazia in favore dello Stato centrale dopo la confusione creatasi tra Stato e Regioni nella gestione dell'emergenza Covid-19<sup>8</sup>.

Come è noto, parte di queste riforme è rimasta sostanzialmente inattuata: e anche su quelle inattuazioni si innestano oggi le richieste di regionalismo differenziato. Partendo dalla riforma del Titolo V, in particolare, non sono ancora state attuate alcune disposizioni che toccano da vicino il tema del regionalismo differenziato. Si pensi all'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e

---

<sup>3</sup> C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà - Atti del seminario*, a cura dei Gruppi parlamentari del Partito Democratico di Camera e Senato, 2019, 17 s., spec. 23.

<sup>4</sup> G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 248 s., spec. 289.

<sup>5</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, Documento di Economia e finanza 2020, deliberato dal Consiglio dei Ministri il 24 aprile 2020. Si prevede, al momento, una contrazione del Pil dell'8%; un debito pubblico/Pil al 155,7%; un deficit/Pil al 10,4%.

<sup>6</sup> Cfr., tra i tanti, A. MORRONE, *La Corte costituzionale riscrive il Titolo V?*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 8/10/2003.

<sup>7</sup> C. TUCCIARELLI, *Lost in Transition: la relazione parlamentare sull'attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 28/03/2018: in poco più di un anno dall'entrata in vigore della legge delega la crisi economico-finanziaria ha «favorito uno scarto netto rispetto alle intenzioni di partenza» (2).

<sup>8</sup> Si pensi alla proposta di legge cost. (in particolare dell'On. Ceccanti: AC 2422), che alla reintroduzione della clausola di supremazia accompagna l'obbligo di consultazione preventiva della Conferenza Stato-Regioni. Cfr., sul punto, anche F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza: tre riforme ormai ineludibili*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020.

sociali (art. 117, secondo comma, lett. m), Cost.<sup>9</sup>); in secondo luogo, all'art. 119 Cost., col mai istituito fondo perequativo<sup>10</sup> (si pensi, ancora, al noto art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001<sup>11</sup>). Anche l'attuazione dell'art. 119 Cost., in particolare, era iniziata col federalismo fiscale, che negli anni seguenti è andato incontro alla sua "Caporetto"<sup>12</sup>.

Buona parte della riuscita del regionalismo differenziato dipende dal versante finanziario, posto che la chiave di volta dell'intero procedimento si può individuare – per espressa previsione dell'art. 116 Cost. – nel limite del rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost.<sup>13</sup>. Tra questi vi è, a partire dal 2012, anche quello secondo il quale Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni «concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea»<sup>14</sup>.

I principi di equilibrio dei bilanci e di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni hanno già influito pesantemente sul rapporto tra Stato e Regioni<sup>15</sup>. Sulla base di tali principi è germogliato un ricco filone di giurisprudenza costituzionale sulla contabilità pubblica, che ha spesso legittimato misure della "legislazione della crisi" e che ha fatto del coordinamento della finanza pubblica una sorta di clausola di supremazia in favore del centro<sup>16</sup>.

---

<sup>9</sup> Cfr., almeno, C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali" (art. 117, co. 2, lett. m, Cost.)*, in *Diritto pubblico*, n. 3/2002, 881 s.

<sup>10</sup> Cfr. E. JORIO, *L'iter della legge quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 3, 2020, 5: «fondo di perequazione neppure abbozzato, peraltro reclamato prepotentemente, nel suo funzionamento a regime, dalla Corte costituzionale nella recente sentenza 4/2020 che ha in proposito rimproverato il legislatore per l'inadempimento».

<sup>11</sup> Cfr., almeno, N. LUPO, *Sulla necessità costituzionale di integrare la commissione parlamentare per le questioni regionali*, in *Rass. parl.*, 2007, 357 s. *Contra* V. LIPPOLIS, *Le ragioni che sconsigliano di attuare l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001*, in *Rass. parl.*, 2007, 61 s.

<sup>12</sup> L. ANTONINI, *La «Caporetto» del federalismo fiscale*, in *Quaderni di ricerca sull'artigianato*, n. 3/2015, 361. Alcune attuazioni erano comunque arrivate: art. 117, riferita solo ai Lea determinati con dpcm 29 novembre 2001, ridefiniti con DPR 23 aprile 2008 e, da ultimo, col dpcm 12 gennaio 2017, e art. 119, con la legge delega 42/09 e i dieci decreti delegati attuativi, poi riassorbiti in gran parte, dalla legislazione della crisi economico-finanziaria. Cfr. E. JORIO, *L'iter della legge quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, in *Astrid Rassegna*, n. 3/2020, 5. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205 del 2017), all'art.1, comma 778, rinvia dal 2019 al 2020 l'entrata in vigore dei nuovi meccanismi di finanziamento delle funzioni regionali in riferimento ai livelli essenziali di assistenza ed ai livelli essenziali delle prestazioni come attualmente disciplinati dal d.lgs. 68/2011.

<sup>13</sup> Sul legame tra art. 119, federalismo fiscale e regionalismo differenziato, cfr. G. PETRILLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, in *Rassegna online di Diritto pubblico europeo*, n. 2/2019.

<sup>14</sup> Sul punto cfr., almeno, N. LUPO, *Art. 81*, in R. Bifulco, A. Celotto e M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, II, Torino, 2006, 1579 s.; G. RIVOCCHI, *L'equilibrio di bilancio: dalla riforma alla giustiziabilità*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016. Cfr., sull'impatto della crisi economica sulle autonomie territoriali, tra i tanti: S. MANGIAMELLI, *Le regioni italiane tra crisi globale e neocentralismo*, Milano, 2013.

<sup>15</sup> Cfr. M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della Parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 19/12/2012, 1.

<sup>16</sup> Sulla trasformazione del "coordinamento della finanza pubblica" nella giurisprudenza costituzionale, cfr. G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *ISSIRFA*, 2013; A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rassegna Parlamentare*, n. 3/2017, 709 s.; F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, n. 10/2018.

Con l'equilibrio di bilancio si è aperta una fase nuova anche in riferimento al regionalismo differenziato: i problemi relativi alla sua attuazione, infatti, non si scontrano più soltanto con una redistribuzione di risorse tra Stato e Regioni e (eventualmente) tra Regioni, ma devono fare i conti con i limiti costituzionali di cui agli artt. 81, 97 e 119 Cost.<sup>17</sup> (senza contare la questione di quali siano i “principi” dell’art. 119 Cost., che presenta contenuti a maglia larga e di segno disomogeneo<sup>18</sup>).

D’altro canto, il regionalismo stesso poggia in larga parte sui profili finanziari: infatti, bisogna considerare che l’esercizio delle funzioni legislative e amministrative «degli enti sub-statali presuppone risorse; che l’entità di tali risorse dipende in larga parte dalle scelte assunte dalle istituzioni centrali; e, infine, che l’entità e il modo in cui tali risorse giungono agli enti territoriali incide sul grado di autonomia politica “effettiva”»<sup>19</sup>. L’entità di tali risorse e il modo in cui giungono agli enti territoriali, tuttavia, influenza anche la finanza pubblica allargata e, in particolare, la sostenibilità dei conti pubblici<sup>20</sup>.

È un fatto, inoltre, che le tre Regioni che per prime hanno richiesto maggiori forme di autonomia siano quelle con la maggiore base imponibile della penisola. Il rischio, nell’attribuire a queste Regioni compartecipazioni al gettito (di ampia dimensione), è quello di ridurre le risorse statali disponibili: non solo per far fronte al debito pubblico e al suo rifinanziamento, ma vi è l’ulteriore pericolo di trovare tali risorse “congelate” nel momento in cui ci dovesse essere la necessità di perseguire politiche (nazionali) di revisione della spesa o manovre di bilancio per affrontare un’emergenza<sup>21</sup>. Non solo: criticità si porrebbero anche in fasi economiche favorevoli, quando l’ampliamento della compartecipazione regionale riduce gli introiti dello Stato.

L’obiettivo del contributo è, pertanto, quello di analizzare le modalità di attuazione del regionalismo differenziato in relazione alla sostenibilità finanziaria e al ruolo dello Stato nelle vesti di «custode della finanza pubblica allargata»<sup>22</sup>. Alla luce del possibile impatto sui conti pubblici si faranno alcune considerazioni sul procedimento parlamentare di approvazione della legge di cui all’art. 116, terzo comma, Cost., sul procedimento di modificazione di quest’ultima e sulla bozza di “legge-quadro”. Infine, pare utile un parallelo con l’esperienza spagnola e con le forme di coinvolgimento del Parlamento e delle Comunità autonome nel procedimento per la modifica degli Statuti,

---

<sup>17</sup> A. CAROSI, *La Corte Costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, 2.

<sup>18</sup> Sul punto, diffusamente, M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti*, Torino, 2002, 135 s., spec. 156 s.

<sup>19</sup> G. RIVOSECCHI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 248. Cfr., sul punto, M.S. GIANNINI, voce *Autonomia pubblica*, in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, 356.

<sup>20</sup> Anche la Corte costituzionale, nei primi anni dopo la riforma del 2001, evidenziò la stretta connessione tra attuazione del titolo V e profili finanziari *ex art.* 119: si pensi almeno alla sentenza n. 370/2003.

<sup>21</sup> Timori espressi anche in G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi? Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, 2019, spec. 24 s. Al contrario, tende a ridimensionare la questione R. BIN, *La “secessione dei ricchi” è una fake news*, in *LaCostituzione.info*, 16/02/2019.

<sup>22</sup> Corte cost., sent. n. 107/2016.

per individuare qualche soluzione eventualmente replicabile nell'ordinamento italiano (a Costituzione invariata).

## ***2. L'impatto del regionalismo differenziato sui conti pubblici***

Già nelle bozze di intesa del maggio 2019 si prevedeva che l'applicazione del sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive da riconoscere alle Regioni ad autonomia differenziata non avrebbe dovuto comportare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica e si richiamava il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento europeo.

Non possono però non emergere dubbi sulla neutralità dell'operazione per il bilancio dello Stato. Tali rischi non si pongono tanto nel momento di attribuzione delle nuove forme di autonomia, bensì potrebbero concretizzarsi successivamente, nel caso in cui i fabbisogni di spesa e le risorse assegnate evolvessero nel tempo con dinamiche divergenti<sup>23</sup>. Si tratta di aspetti che nelle bozze di intesa sono sprovvisti di un'adeguata regolamentazione ma che sono cruciali per la sostenibilità del sistema<sup>24</sup>.

Un altro punto centrale – ma sul quale le intese tacciono – si può individuare nella quasi totale assenza di “criteri di ammissione”, anche economico-finanziari, al regionalismo differenziato. Le bozze d'intesa, infatti, «avrebbero dovuto prevedere dei criteri in termini di solidità delle finanze regionali e in termini di adeguatezza della capacità amministrativa delle Regioni, che avrebbero dovuto fare in un certo senso da filtro rispetto alle richieste da parte delle singole Regioni»<sup>25</sup>.

Per arrivare velocemente al nocciolo della questione, tuttavia, è necessario partire dai mezzi attraverso i quali saranno finanziate le maggiori funzioni derivanti dal procedimento *ex art.* 116, terzo comma, Cost.

---

<sup>23</sup> 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, 3° c., della Costituzione, Intervento del Consigliere dell'Ufficio parlamentare di bilancio Alberto Zanardi, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, res. sten., XVIII leg., 10/07/2019, 8. Il Consigliere Zanardi ha fatto questo esempio: si pensi alle tre Regioni che hanno richiesto autonomia differenziale. Fra il 2013 e il 2017 c'è stata un'evoluzione della spesa regionalizzata per l'istruzione in questi tre territori (Emilia, Veneto e Lombardia) che si può contrapporre con l'evoluzione della loro IVA territorializzata. In questo periodo l'IVA della Lombardia è cresciuta del 10% di più rispetto a quanto gli era stato attribuito in termini di risorse per la fornitura statale di istruzione (Emilia-Romagna di sei punti in più, nel Veneto di otto). Se si fosse fissato nel 2013 il punto d'inizio del federalismo differenziato, si avrebbe avuta una divaricazione fra i percorsi di evoluzione temporale delle risorse collegate all'IVA e della spesa storica dello Stato per l'istruzione. Dunque una soluzione di questo genere crea una sorta di *enclave* finanziaria a favore di queste Regioni. Cfr. anche S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, in *Federalismi.it*, 4/03/2020, 94 s., spec. 117 s., dove si tenta di analizzare i possibili maggiori costi per la finanza pubblica statale a partire da una classificazione delle funzioni oggetto del trasferimento in base all'incidenza che tale trasferimento può avere sulla spesa dello Stato.

<sup>24</sup> Audizione, cit., 7-8.

<sup>25</sup> *Ivi*, 2. Anche la Corte dei conti, nell'audizione del 17 luglio 2019, 7, sottolinea il punto.

## 2.1. Il falso mito dei residui fiscali

Va subito sgombrato il campo dalla questione dei c.d. “residui fiscali”: si tratta di un concetto che sin dall’inizio della vicenda «ha assunto toni impropri e deformanti», se si considera che in Veneto il tema fu posto da una iniziativa referendaria<sup>26</sup> che «avrebbe dovuto sottoporre agli elettori una domanda volta a trattenere una quota assai rilevante delle entrate del territorio»<sup>27</sup>. Il quesito, come è noto, è stato censurato dalla Corte costituzionale ma solo «il fatto che sia stato presentato – affiancato da una consistente attività propagandistica nel medesimo senso – ha già impresso al dibattito una impronta alterata, estremizzando le posizioni»<sup>28</sup>.

Con l’espressione “residuo fiscale”<sup>29</sup> si indica la differenza tra il complesso delle entrate fiscali riscosse in un certo territorio e l’ammontare complessivo della spesa pubblica, statale e regionale, nello stesso territorio. Si tratta di un concetto «utilizzato negli studi di finanza pubblica nel tentativo di individuare l’ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l’imposizione fiscale»<sup>30</sup>. Buchanan, l’ideatore del concetto, leggeva il residuo fiscale come il saldo tra il contributo che ciascun individuo fornisce al finanziamento delle politiche pubbliche e i benefici che riceve sotto forma di spesa pubblica, e ne faceva dunque «il parametro in base al quale valutare l’adeguatezza dell’attività redistributiva complessiva»<sup>31</sup>. Si capisce pertanto come tale nozione, nella maniera intesa da alcune forze politiche, poco abbia a che fare col concetto scientifico, che nasce in prospettiva solidaristico-redistributiva.

La stessa Corte costituzionale ha chiarito che «l’esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell’allocazione territoriale delle risorse»<sup>32</sup>. Non solo: la Corte, con la sentenza n. 118 del 2015, ha dichiarato che tali residui avrebbero profilato «alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui

---

<sup>26</sup> Sul tali referendum O. CARAMASCHI, *Il referendum per l’autonomia di Lombardia e Veneto: riflessioni sul valore del referendum consultivo*, in *Diritti regionali*, n. 1/2019. Sulla sentenza n. 118/2015 della Corte costituzionale, cfr. D. TEGA, *Venezia non è Barcellona. Una via italiana per le rivendicazioni di autonomia?*, in *Le Regioni*, nn. 5-6/2015, 1141 s.; G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico: una esile linea argomentativa per un esito (in parte) prevedibile*, in *Federalismi.it*, n. 20/2015.

<sup>27</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 574 s., spec. 577. In particolare, i quesiti nn. 2) e 3).

<sup>28</sup> L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, cit., 577.

<sup>29</sup> J.M. BUCHANAN, *Federalism and fiscal equity*, in *The American Economic Review*, vol. 40, n. 4, 1950, 583 s. Su tale concetto e la sua applicazione al regionalismo differenziato cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato. Debolezza teorica e pratica del conflitto*, in *Gruppodipisa.it*, n. 3/2019, 228 s.

<sup>30</sup> A.M. RUSSO, *Il regionalismo italiano nel vortice autonomistico della differenziazione: l’asimmetria sperimentale tra integrazione e conflitti*, in *Istituzioni del federalismo*, n. 2/2018, 365 s., spec. 388.

<sup>31</sup> G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Diritti regionali*, n. 1/2020, 316 s., spec. 337 s.

<sup>32</sup> Corte cost., sent. n. 69/2016, *C.i.D.* n. 4. D’altronde bisogna sottolineare come una quota di residuo fiscale trasferito alle Regioni del sud dal bilancio pubblico ritorna al nord mediante domanda di beni e servizi. Cfr., in questo senso, Rapporto SVIMEZ 2018, *L’economia e la società del Mezzogiorno*, 28. Sul residuo fiscale come “inganno argomentativo”, cfr. G. D’AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, cit., spec. 333 s.

legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica»<sup>33</sup>. La pretesa di trattenere sul territorio gran parte del gettito fiscale comporterebbe, con pochi dubbi, una crisi fiscale dello Stato. È stato anche dimostrato, peraltro, come se nella base di calcolo del residuo fiscale si comprendono gli interessi sul debito pubblico, il residuo fiscale stesso tende a scomparire<sup>34</sup>.

Dunque, messo fuori gioco il residuo fiscale, va invece salutata con favore l'impostazione di quelle Regioni, come l'Emilia-Romagna, che hanno ragionato sull'ancoraggio dell'ammontare delle risorse necessarie alle necessità derivanti dall'esercizio delle singole competenze e delle funzioni da assumere.

## **2.2. Il nodo delle risorse finanziarie ad invarianza di spesa e i fabbisogni standard**

Si arriva così al punto nodale dell'intera faccenda, che è quello della determinazione dei costi: proprio a causa dell'inattuazione del federalismo fiscale, però, mancano ancora costi *standard* riconosciuti e non sono stati ancora elaborati i c.d. "fabbisogni *standard*". Si prevede, infatti, che in una prima fase il finanziamento delle funzioni avverrà tramite la spesa storica, ma in una seconda fase il riferimento dovrebbe essere ai fabbisogni *standard*.

Al di là del *modo* attraverso il quale saranno finanziate le maggiori funzioni, è evidente che ci si muove sempre in un ambito di risorse, per definizione, limitate. Chiaramente, pertanto, se nel passaggio dalla spesa storica al fabbisogno *standard* (o al criterio della spesa media *pro capite* a livello nazionale) si verifica un aumento dei costi, questi ultimi andranno a ricadere su qualcuno. Peraltro, col criterio della spesa media *pro capite* – che avvantaggerebbe le regioni più ricche – non si terrebbe conto della diversità dei fabbisogni.

Se alcune Regioni otterranno più competenze e più risorse, le altre Regioni rischiano di ottenerne meno; oppure dovrà essere il bilancio dello Stato ad accollarsi i maggiori oneri, posto che «i mezzi finanziari disponibili sono per definizione limitati e che non si può tirare una coperta troppo corta da una parte senza scoprirne un'altra»<sup>35</sup>. La sostenibilità dei conti e l'equità distributiva sono due aspetti «strettamente connessi, perché in presenza di un vincolo di bilancio, ogni risorsa in più per una finalità o destinata a un soggetto (rispetto allo scenario base) implica minori risorse per le altre finalità»<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Sul punto D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale: la lettura dell'art. 116, comma 3 cost., conforme a Costituzione*, in *Rivista AIC*, n. 1/2019, 262 s., spec. 270 s. Sul punto cfr. anche A. MORRONE, *Populismo referendario. La strada impervia della secessione all'italiana*, in *Federalismi.it*, 25/10/2017.

<sup>34</sup> A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, in *Riv. Econ. Mezz.*, nn. 1-2/2018.

<sup>35</sup> O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Dirittoestoria.it*, n. 15/2017.

<sup>36</sup> C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, cit., 19.

Da una parte, dunque, si deve evitare che queste (eventuali) maggiori spese ricadano sullo Stato, ma, dall'altra, anche fare in modo che non influiscano sul finanziamento delle altre Regioni. Per evitare questo, che sarebbe un modo per punire oltremodo le Regioni – in disparte la questione sulla loro efficienza amministrativa e di spesa – che non richiedono maggiore autonomia (e, conseguentemente, un mezzo per spingere tutte le Regioni a richiederla, come sta già avvenendo), l'unica alternativa è quella di attribuire alla finanza statale i maggiori oneri. Tuttavia, «nessuno può garantire che da parte dello Stato questa disponibilità al sacrificio ci sia (né tantomeno esiste un processo decisionale conformato in modo tale che lo Stato sia, in qualche modo, “costretto” a tale sacrificio)»<sup>37</sup>.

In concreto, le intese hanno cercato di delineare il nodo delle risorse finanziarie ad invarianza di spesa. In particolare, sia nelle bozze di intesa definite il 25 febbraio 2019 sia in quelle del 15 maggio 2019<sup>38</sup>, il finanziamento delle funzioni trasferite sarà determinato dalla Commissione paritetica Stato-Regione in base ad alcuni criteri<sup>39</sup>.

Si prevede una prima fase, a partire dalla spesa storica dello Stato nel territorio regionale; poi una fase a regime, sulla base dei fabbisogni *standard* determinati entro tre anni dall'entrata in vigore dei decreti attuativi, per ciascuna materia. Invero, si era anche previsto che dopo la prima fase col riferimento alla spesa storica (che non sembra creare problemi di copertura finanziaria), in mancanza della definizione dei LEP e dei costi e fabbisogni *standard* sarebbe seguita una seconda fase nella quale si sarebbe fatto ricorso al criterio della spesa media *pro capite* a livello nazionale.

Tale criterio, tuttavia, creerebbe un significativo impatto sulla finanza pubblica. Infatti, tale disposizione risulta problematica poiché «arricchirebbe, senza giustificazione, le Regioni richiedenti l'intesa perché, di regola, la spesa statale al nord è più bassa di quella al sud e quindi il valore medio è, per le Regioni del nord, più alto della spesa storica»<sup>40</sup>. Usando tale criterio, le maggiori risorse andrebbero individuate da qualche parte. Così «delle due l'una: o si aumenta il debito per mantenere costanti i non pari diritti di cittadinanza attualmente vigenti, o vengono ulteriormente sacrificati i diritti stessi di quelle realtà che, non essendo parte di questo accordo, verrebbero a sopportarne il costo»<sup>41</sup>.

Vigente la clausola di invarianza finanziaria che prevede che il trasferimento delle funzioni avvenga «a saldi invariati e senza ulteriori oneri per la finanza pubblica», ciò potrebbe comportare una riduzione delle risorse fiscali disponibili per le altre Regioni. In pratica, invece, è lecito ritenere che – anche per ragioni politiche – alla fine si aumenterebbe il disavanzo statale per coprire le maggiori spese. Soluzione, anche

---

<sup>37</sup> Così sia F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 7 sia O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, cit.

<sup>38</sup> Cfr. F. PALLANTE, *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in *Federalismi.it*, 30/10/2019.

<sup>39</sup> In tal modo cercando di evitare una eccessiva penalizzazione delle Regioni, sulla scorta di quanto avvenuto nel 1977, col DPR n. 616: sul punto cfr. M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, in *Federalismi.it*, 27/11/2019, 8.

<sup>40</sup> M. CARLI, *Il regionalismo differenziato come sostituto del principio di sussidiarietà*, cit., 6.

<sup>41</sup> Indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali, audizione del 1/04/2019, intervento di A. GIANNOLA, 40.



questa, che sarebbe paradossale: si aumenterebbero infatti le risorse per le Regioni ad autonomia differenziata facendo debito “nazionale” e che quindi andrebbe a ricadere sulle spalle di tutti.

Dunque, l'utilizzo del criterio della media *pro capite* nazionale produrrebbe non solo una violazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. nella parte in cui richiama il rispetto dei principi di cui all'art. 119 Cost. (e, in particolare, la perequazione territoriale), ma metterebbe seriamente a rischio il rispetto del principio di equilibrio di bilancio. Le maggiori entrate regionali in relazione all'autonomia differenziata dovrebbero corrispondere alle maggiori spese oggi sostenute dallo Stato, e sono peraltro stati sollevati una serie di dubbi sulle difficoltà di regionalizzare i trasferimenti che lo Stato effettua verso le Regioni<sup>42</sup>.

Questo scenario pare affievolirsi considerando lo schema di disegno di legge-quadro pubblicato nel novembre 2019, nel quale si prevede che, qualora entro 12 mesi dalla data di entrata in vigore della legge di approvazione dell'intesa non siano stati determinati i livelli essenziali delle prestazioni, gli obiettivi di servizio e i relativi fabbisogni *standard*, le funzioni siano attribuite sulla base del riparto delle risorse a carattere permanente iscritte nel bilancio dello Stato a legislazione vigente (e dunque col trasferimento di risorse già spese dallo Stato su quel territorio).

### ***2.3. Le fonti di finanziamento e il ruolo dello Stato come “custode della finanza pubblica allargata”***

Qualora si riuscisse a determinare i fabbisogni *standard*, si porrebbe anche in questo caso il problema del loro finanziamento. Per meglio evidenziare alcune possibili criticità, l'Ufficio Parlamentare di Bilancio ha preso in considerazione due soluzioni “estreme” per regolare la dinamica del meccanismo di finanziamento delle competenze aggiuntive.

La prima, c.d. “cooperativa”, prevede la revisione periodica dell'ammontare di risorse nazionali riconosciute per le funzioni devolute alle Regioni ad autonomia differenziata. Tale rideterminazione sarebbe decisa dallo Stato (o da istituzioni di coordinamento della finanza pubblica multilivello come la Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica prevista dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009) in relazione alla revisione dei fabbisogni *standard* a seguito di possibili manovre di riallocazione settoriale della spesa o a interventi di correzione dei conti pubblici. In questa soluzione *cooperativa* nulla cambierebbe, in via di principio, per la tenuta dei conti pubblici.

La soluzione opposta, c.d. “autonomista”, consiste invece nel cristallizzare le aliquote di compartecipazione al livello fissato inizialmente, lasciando che le risorse delle Regioni ad autonomia differenziata siano determinate nel tempo unicamente dalla

---

<sup>42</sup> Sul punto cfr. P. BALDUZZI, *Dove si infrange il regionalismo differenziato*, in *Lavoce.info*, 19/04/2019, dove si ricorda come lo stesso DEF per il 2020 sottolinea come oltre il 50% dei trasferimenti dello Stato verso le Regioni sia impossibile da regionalizzare.

dinamica dei gettiti erariali compartecipati riferibili al loro territorio. In questo caso, se la dinamica del gettito dei tributi compartecipati risultasse superiore nelle Regioni ad autonomia differenziata rispetto all'andamento dei loro fabbisogni *standard* nelle funzioni devolute, tali Regioni disporrebbero di maggiori risorse per finanziare la propria spesa, peraltro senza vincolo di destinazione, rispetto agli altri territori che continuerebbero ad affidarsi alla fornitura statale. Le risorse finanziarie disponibili per gli altri territori risulterebbero compresse con conseguente redistribuzione a favore delle Regioni ad autonomia differenziata, oppure, per mantenerle invariate, sarà necessario incorrere in maggiori oneri per il bilancio pubblico. Naturalmente, sarebbe vero anche il contrario in caso di ciclo economico non favorevole o meno favorevole per le Regioni ad autonomia differenziata.

Sembra appena il caso di sottolineare come l'assenza di oneri a carico dello Stato dovrebbe essere valutato in una dimensione pluriennale. Infatti, «una volta attribuita alle Regioni una quota dei tributi erariali la crescita della base imponibile determinerà automaticamente le risorse a disposizione delle Regioni; se la dinamica tendenziale attesa della spesa fosse inferiore a quella delle entrate regionali, la differenza rappresenterebbe le maggiori risorse che rimarrebbero alla Regione»<sup>43</sup>. Lo stesso avverrebbe se le Regioni si rivelassero più efficienti dello Stato nell'esercitare la spesa per le funzioni oggetto di autonomia differenziata.

Bisogna pertanto chiedersi, alla luce di queste soluzioni, se anche in regime di regionalismo differenziato sarebbe possibile garantire la coerenza del quadro di finanza pubblica nazionale agli obiettivi costituzionali ed europei e se dunque il regionalismo differenziato non andrebbe a gravare sulle finanze pubbliche<sup>44</sup>. In base alle bozze di intesa, il sistema di finanziamento delle competenze aggiuntive “presenta elementi contraddittori che suscitano preoccupazioni per i possibili rischi sia sulla tenuta del vincolo di bilancio nazionale sia sulla garanzia della solidarietà interregionale”<sup>45</sup>. Ne discende che i decisori politici, e in primo luogo il Parlamento, dovrebbero essere informati e consapevoli delle implicazioni finanziarie delle intese e delle dimensioni delle risorse coinvolte. Non solo, ma alla luce di queste considerazioni l'Upb definisce inadeguata l'ipotesi, contenuta nelle bozze d'intesa, di rinviare la valutazione degli effetti di finanza pubblica a dpcm successivi all'entrata in vigore delle leggi di approvazione delle intese.

Anche in considerazione del fatto che si prescinde completamente dalla distinzione tra spese relative ai livelli essenziali delle prestazioni e altre spese (le prime da finanziarsi integralmente ai sensi dell'art. 119, quarto comma, Cost., attraverso tributi propri, compartecipazioni e perequazione e le seconde da finanziarie tramite tributi propri e perequazione, art. 8 l. n. 42/2009<sup>46</sup> e d.lgs. 68/2011), tra le due soluzioni

---

<sup>43</sup> C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, cit., 20.

<sup>44</sup> Secondo S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 123, “non è affatto detto che [...] dal processo di differenziazione non derivino maggiori oneri per la finanza pubblica”. In questo senso anche G. MACCIOTTA, *Quale quadro di riferimento generale per il federalismo differenziato?*, in *Astrid Rassegna*, n. 14/2018, par. 1.

<sup>45</sup> Audizione, cit., 7.

<sup>46</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, n. 4/2019, 260 s., spec. 275.

prospettate sarebbe forse opportuno trovare una terza via. Una soluzione potrebbe essere quella di recuperare la distinzione che operava la legge delega sul federalismo fiscale fra funzioni LEP e non-LEP<sup>47</sup>. Si è proposto di finanziare le funzioni LEP con la via “cooperativa” e le altre funzioni con quella “autonomista” (con tutti i rischi di rinviare l’attuazione del regionalismo differenziato alla improbabile – almeno in tempi brevi – determinazione dei LEP). In tale ottica, dunque, per le funzioni LEP si dovrebbe utilizzare uno schema di programmazione nazionale del finanziamento analogo a quello oggi usato per il Sistema sanitario nazionale, per garantire la neutralità perequativa implicita nell’art. 116 Cost.<sup>48</sup>. Invece, le funzioni non-LEP potrebbero essere finanziate mediante aliquote di compartecipazioni fissate inizialmente<sup>49</sup>.

In tal modo si salvaguarderebbero, allo stesso tempo, due esigenze: da una parte il ruolo dello Stato come “custode della finanza pubblica allargata”, dandogli gli strumenti per intervenire in caso di crisi o di necessità di riduzione di deficit o debito pubblico. Dall’altra parte, non si farebbe perdere di senso l’impianto del regionalismo differenziato, che si basa sull’idea di maggiore efficienza e dunque, almeno in parte, su una quota maggiore di risorse gestita a livello regionale.

Alla questione è inevitabilmente collegata quella del debito pubblico. Nella soluzione autonomista, infatti, lo Stato concede di fatto una parte del suo potere impositivo alla Regione e perde, quindi, garanzia sul servizio del debito pubblico<sup>50</sup>. Pertanto, una soluzione di questo genere dovrebbe anche comportare che una quota del servizio del debito pubblico sia attribuita alle Regioni richiedenti, parametrata sul costo del debito e sul finanziamento delle funzioni devolute (anche se il debito pubblico non è stato causato dalla Regione).

Infine, bisogna chiedersi quali siano i margini e i tempi con cui lo Stato centrale può intervenire in caso di emergenza finanziaria<sup>51</sup>. Il sistema rischia, infatti, di non avere più quella necessaria flessibilità che invece si richiede in determinate situazioni. Bisogna chiedersi, infatti, «cosa succederebbe in caso di aumenti di gettito derivanti da scelta legislativa [...] ad esempio se si dovesse ricorrere all’aumento dell’IVA previsto dalle ben note clausole di salvaguardia, in un ipotetico momento di tensione sui mercati»<sup>52</sup>.

Anche in questo caso, sono possibili due risposte: o la quota maturata nel territorio rimane nella disponibilità della Regione interessata senza vincolo di destinarla al consolidamento fiscale; oppure si lascia quest’ultimo a carico delle restanti funzioni e/o della restante parte del Paese<sup>53</sup>. È evidente che quest’ultima soluzione non consente

---

<sup>47</sup> Audizione, cit., 8-11. Anche secondo R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 275, si tratta di una soluzione più consona ai principi fondamentali di eguaglianza dei cittadini e di unità della Repubblica.

<sup>48</sup> Audizione, cit., 11.

<sup>49</sup> *Ibidem*: assicurando “in tal modo la coerenza con l’assetto previsto dalla L. 42/2009 e dal D. Lgs. 68/2011 per il federalismo simmetrico, basato [...] sul doppio binario nelle modalità di finanziamento tra funzioni regionali LEP e altre funzioni”.

<sup>50</sup> *Ivi*, 6.

<sup>51</sup> L. BIANCHI, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista*, in *Il Regionalismo differenziato tra autonomia e solidarietà*, cit., 24 s., spec. 33.

<sup>52</sup> C. GORETTI, *Un’analisi preliminare dell’impegno sui conti pubblici*, cit., 22.

<sup>53</sup> *Ibidem*.

di mantenere una visione unitaria del futuro percorso di riduzione del debito pubblico. Allo stesso tempo, l'emergenza Covid-19 ha dimostrato ancora una volta come in caso di situazioni di emergenza «sono in gioco stanziamenti che, in circostanze di eccezionalità, non sarebbero alla portata delle Regioni nella fase post-differenziazione»<sup>54</sup>.

Bisogna peraltro sottolineare che una “clausola emergenziale” è presente nella legge “rinforzata” n. 243 del 2012, all'art. 9, comma 5, dove si prevede che la legge dello Stato, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi per Regioni ed enti locali in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche. Nel caso in cui gli aspetti finanziari del regionalismo differenziato fossero inseriti nell'intesa e conseguentemente nella legge approvativa della stessa, la sola legge dello Stato prevista dall'art. 9, comma 5, della legge n. 243 del 2012 potrebbe non bastare. Si tratterebbe, tuttavia, di una legge prevista da una fonte “rinforzata”, e cioè la stessa legge n. 243 del 2012. L'antinomia sarebbe pertanto tra la legge “rinforzata” n. 243 del 2012 e la legge, anch'essa rinforzata e con l'intesa alle spalle, di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Un'altra possibilità per lo Stato in caso di emergenza economico-finanziaria potrebbe individuarsi nel fatto che, almeno in talune circostanze, anche le relazioni finanziarie Stato-Regioni potrebbero sottostare al potere sostitutivo *ex art.* 120 Cost., cui neppure l'autonomia differenziata potrebbe sottrarsi (anche in assenza di clausole espresse nell'intesa).

Sia in un caso sia nell'altro, tuttavia, sembra trattarsi di soluzioni non pacifiche: nel primo caso per questo scontro tra leggi rinforzate, nel secondo caso per una certa ritrosia ad utilizzare i poteri sostitutivi (come si è recentemente visto nell'emergenza Covid-19).

Quali sarebbero dunque i margini e i tempi con cui lo Stato centrale potrebbe intervenire in caso di emergenza finanziaria? A questa domanda prova a dare una prima – seppur timida – risposta una disposizione contenuta nella bozza di disegno di legge-quadro, senza tuttavia entrare nei dettagli: in questo caso, del tutto decisivi<sup>55</sup>.

### ***3. Il procedimento di approvazione (e di modificazione) dell'intesa e il suo impatto sulla sostenibilità finanziaria***

Dunque, come visto poc'anzi, una situazione di emergenza finanziaria potrebbe far nascere l'esigenza di politiche economiche per ridurre deficit e debito pubblico che,

---

<sup>54</sup> C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona “gialla”*, cit.

<sup>55</sup> M. VILLONE, *La legge-quadro è un ponte assai fragile*, in *Il Manifesto*, 4/12/2019, secondo cui «i parametri utilizzati nella legge sono tanto generici da poter rimanere di fatto ininfluenti».

tuttavia, potrebbe essere problematico perseguire se si dovesse intervenire sulle fonti che regolano il regionalismo differenziato: e, in particolar modo, sulle intese.

In questo senso, dunque, il procedimento per la modificazione dell'intesa assume un valore particolare anche sul versante della finanza pubblica. Ci si è chiesti, infatti, come si coordina questa facoltà di stipulare l'intesa «con il ruolo del potere legislativo che, nella sua funzione di controllo della “borsa”, dovrebbe essere il depositario della ripartizione delle risorse tra i territori»<sup>56</sup>.

Sono, infatti, piuttosto scarni gli elementi necessari e costituzionalmente stabiliti sulla procedura per attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. L'art. 116, terzo comma, Cost. richiede tre passaggi: l'iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali; l'intesa fra lo Stato e le Regioni e, infine, la legge dello Stato approvata a maggioranza assoluta. A questi elementi si è aggiunto l'art. 1, comma 571, della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014), in base al quale «anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle Regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento»<sup>57</sup>.

Tolti questi (pur rilevanti) elementi nulla si dice, in Costituzione o altrove, sul ruolo del Parlamento, soprattutto in relazione all'annosa questione della possibile emendabilità dell'intesa. Sembra trattarsi tuttavia di un falso problema, posto «che l'intesa, una volta perfezionata, non può, in quanto intesa, essere più oggetto di alcuna modifica in Parlamento»<sup>58</sup>. Qualunque emendamento parlamentare che ne alteri i contenuti equivale infatti ad una mancata approvazione della stessa<sup>59</sup>. Ciò non toglie, tuttavia, che possa verificarsi una regressione del procedimento (alla fase dell'intesa) senza che venga necessariamente abbandonato o che debba ricominciare dal principio.

Ad ogni modo, sembra essenziale che il Parlamento abbia voce in capitolo anche sui contenuti dell'intesa. Se dovesse prevalere una visione che nega la possibilità del Parlamento di modificare unilateralmente il testo dell'intesa, allora quest'ultimo potrebbe ricorrere alla prassi usata negli anni Settanta per l'approvazione degli Statuti delle Regioni ordinarie: ricercando un dialogo per fare in modo che vi siano le modifiche suggerite.

Anche in riferimento agli aspetti di finanza pubblica è particolarmente importante il ruolo del Parlamento. Per tale ragione sembra inappropriata la soluzione che viene prospettata nel testo delle bozze «quando si affida la quantificazione e determinazione delle risorse, dopo l'entrata in vigore delle leggi di approvazione, alla Commissione

---

<sup>56</sup> C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, cit., 23. La stessa A. suggerisce che la decisione in materia finanziaria, qualora incida su terze parti, dovrebbe essere ricondotta alla legislazione ordinaria, cui le intese possano fare riferimento.

<sup>57</sup> Sul punto cfr. M. MEZZANOTTE, *La legge di stabilità 2014 e l'art. 116, comma 3, Cost.*, in *Forum dei Quad. Cost.*, 14/07/2014.

<sup>58</sup> N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione: una norma (e un'opportunità) da prendere sul serio*, in *Rivista giuridica del mezzogiorno*, n. 4/2019, 959 s., spec. 961.

<sup>59</sup> Sovente si è accostato tale procedimento a quello per l'approvazione delle intese di cui all'art. 8, terzo comma 3, Cost. anch'esse considerate inemendabili. Cfr., sul punto, G. PICCIRILLI, *Gli “Accordi preliminari” per la differenziazione regionale. Primi spunti sulla procedura da seguire per l'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Diritti regionali*, n. 2/2018, spec. 10 s.

paritetica fra Stato e Regione interessata»<sup>60</sup>. Sarebbe più corretto che tale quantificazione sia valutata dal Parlamento: è, infatti, il potere legislativo che deve valutare gli aspetti finanziari del regionalismo differenziato e non si tratta di una questione che può essere rimessa *ex-post* ad una Commissione paritetica.

Per quanto riguarda la modifica dell'intesa, invece, gli Accordi preliminari prevedono (art. 2 delle Disposizioni generali) che l'intesa abbia una durata decennale, potendo comunque essere modificata in qualunque momento di comune accordo tra lo Stato e la Regione, «qualora nel corso del decennio si verificano situazioni di fatto o di diritto che ne giustifichino la revisione»<sup>61</sup>.

Per la modifica dell'intesa non sembra possibile, dal punto di vista costituzionale, un intervento unilaterale dello Stato, per via del «parallelismo delle forme»<sup>62</sup>. Lo stesso, a prima vista, dovrebbe valere per le risorse finanziarie, se sono cristallizzate nell'intesa: è infatti «ipotizzabile che la sottrazione di risorse debba essere predisposta per il tramite di un meccanismo uguale a quello che le ha attribuite, rispettoso dell'*iter* previsto dall'art. 116, comma 3, Cost., ed essere necessariamente preceduta da un'intesa con le Regioni»<sup>63</sup>.

Anche in caso di emergenza finanziaria, dunque, una eventuale modifica dell'intesa è possibile solo su impulso della Regione: appare pertanto problematico far partire il procedimento, anche se motivato da esigenze finanziarie, su impulso dello Stato<sup>64</sup>. Peraltro, in dottrina si è anche sostenuto che «diversa è la questione della possibilità di introdurre deroghe puntuali ad alcune disposizioni delle intese, in nome di competenze legislative statali, specie se ciò riguardasse la disciplina finanziaria e in presenza di oggettive esigenze emergenziali»<sup>65</sup>.

Se dovesse mancare l'intesa, l'unico modo per intervenire unilateralmente da parte dello Stato sembra essere quello dell'approvazione di una legge costituzionale<sup>66</sup>. E comunque modificare l'intesa, così come approvare una legge costituzionale per scavalcarla, sarebbe un procedimento lungo, quando invece un'emergenza economico-finanziaria richiede tempestività nella risposta.

---

<sup>60</sup> Audizione, cit., 3.

<sup>61</sup> Sugli accordi preliminari e le loro ricadute procedurali cfr. G. PICCIRILLI, *Gli "Accordi preliminari" per la differenziazione regionale*, cit., 2 s.

<sup>62</sup> A. D'ATENA, *L'art. 116, u.c., Cost., alla prova dell'applicazione. Profili procedurali*, in *Rass. parl.*, n. 1/2018, 192.

<sup>63</sup> M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, in *Federalismi.it*, 18/12/2019, spec. 12.

<sup>64</sup> Cfr., sul punto, L. DI MAJO, *Regionalismo differenziato: una questione di metodo, prima ancora del merito*, in *Rivista AIC*, n. 1/2020, 232 s., spec. 250-251.

<sup>65</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 20/03/2019, 36.

<sup>66</sup> M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, cit., 12. In questo senso A. NAPOLITANO, *Il regionalismo differenziato alla luce delle recenti evoluzioni. Natura giuridica ed effetti della legge ad autonomia negoziata*, in *Federalismi.it*, 7/11/2018, spec. 12. *Contra* F. PALERMO, *Il regionalismo differenziato*, in T. Groppi e M. Olivetti (a cura di), *La Repubblica delle autonomie. Regioni e Autonomie Locali nel nuovo titolo V*, Torino, 2001, 52 s., spec. 53. Cfr. anche M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale*, cit., 141 s. e 148 s.

Per tali ragioni sembra allora preferibile fissare dei paletti stabili per il contenuto finanziario delle intese: un tentativo è stato fatto con la bozza di disegno di legge-quadro.

#### **4. La bozza di disegno di “legge-quadro”**

La mancanza di una legge-quadro (sebbene, come è noto, non espressamente prevista dalla Costituzione, diversamente da altri casi) era stata criticata da più parti<sup>67</sup>, benché qualcuno ne avesse evidenziato anche gli aspetti problematici<sup>68</sup>. Recentemente, nel corso dell’audizione sulle linee programmatiche del 17 ottobre 2019 presso le Commissioni I e V della Camera, il Ministro per gli affari regionali Boccia ha preannunciato la presentazione in Parlamento di un’iniziativa legislativa volta a definire una cornice normativa unitaria in cui potranno definirsi gli interventi di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.

La bozza di disegno di legge-quadro più recente, del 6 febbraio 2020 (che modifica sensibilmente il testo del 28 novembre 2019<sup>69</sup>) è composta da tre articoli: il primo dedicato agli “Obiettivi e previsioni per l’attribuzione alla Regioni di forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione”; il secondo ai “Livelli essenziali delle prestazioni” e il terzo alla “Perequazione infrastrutturale”.

La bozza di disegno di legge-quadro<sup>70</sup>, in sostanza, rinvia il tema del regionalismo differenziato e sollecita l’individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l’attivazione concreta del federalismo fiscale con tutto ciò che ne consegue<sup>71</sup>. Bisogna evidenziare sin d’ora come la legge quadro difficilmente potrebbe essere vincolante per

---

<sup>67</sup> Tema del quale si è discusso ampiamente in dottrina. Cfr. R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 262 s. Recentemente ha sostenuto l’opportunità di una legge di attuazione anche G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Rivista AIC*, n. 3/2019, 337 s., spec. 356 s. e A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Rassegna online di Diritto pubblico europeo*, n. 2/2019. Cfr. anche L. VIOLINI, *L’autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, Cost.*, in *Rivista AIC*, n. 4/2018, 331 s., spec. 324 s.; B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Federalismi.it*, n. 13/2019; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell’autonomia territoriale*, in *Rassegna online Dir. Pubbl. Eur.*, n. 2/2019, 23 s. *Contra* F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, cit., 5.

<sup>68</sup> Secondo B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino 2002, spec. 144, l’art. 116, terzo comma, Cost. può essere interpretato come immediatamente applicabile senza necessità di un intervento del legislatore per specificarne gli aspetti procedurali. Cfr. anche S. MANGIAMELI, *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, indagine conoscitiva della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Audizione del 29/11/2017.

<sup>69</sup> E. JORIO, *La bozza di legge quadro attuativa del regionalismo differenziato: dubbi e perplessità*, in *Astrid Rassegna*, n. 18/2019.

<sup>70</sup> Che non risulta essere stata in Consiglio dei Ministri (sperando che non faccia la fine dello schema di disegno di legge di attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., approvato dal Consiglio dei Ministri del 21/12/2007 e mai presentato alle Camere).

<sup>71</sup> Cfr. E. JORIO, *L’iter della legge quadro c.d. Boccia: modifiche, speranze e preoccupazioni*, cit., 1.

le successive attività parlamentari e governative, né sarebbe sindacabile il suo mancato rispetto: ciò non toglie che potrebbe fornire una cornice, anche procedurale, per la stipula delle intese e l'approvazione della legge di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.

Per quel che qui rileva, l'art. 1, comma 1, lett. f) della bozza di disegno di legge-quadro stabilisce che deve essere prevista, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, la «facoltà dello Stato di stabilire, in relazione agli andamenti del ciclo economico e dei conti pubblici, misure a carico della Regione, a garanzia dell'equità nel concorso al risanamento della finanza pubblica previa adozione delle medesime misure con impatto finanziario su tutto il territorio nazionale».

Si tratta di un punto del tutto centrale. E tuttavia, la (laconica) disposizione non chiarisce le *modalità* con le quali questo potrà essere fatto. Sarebbe bene chiarire in quali (tassativi) casi lo Stato possa stabilire, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e in relazione agli andamenti del ciclo economico, misure a carico della Regione ad autonomia differenziata.

Sarebbe preferibile approvare una legge-quadro di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., che disciplini un po' più nel dettaglio i possibili contenuti delle intese, anche dal punto di vista finanziario: non ci si dovrebbe limitare a stabilire alcuni principi (come la bozza di disegno di legge-quadro sembra fare), bensì si dovrebbe andare più a fondo e distinguere «i contenuti propri delle intese bilaterali e i contenuti che invece nelle intese non rientrano, e su cui è necessario che tutte le Regioni siano chiamate a dire la loro, e il Parlamento abbia il pieno esercizio della potestà emendativa e, come dire, il diritto all'ultima parola»<sup>72</sup>.

Dunque, il punto chiave – stanti gli «evidenti difetti di formulazione» dell'art. 116, terzo comma, Cost.<sup>73</sup> – è cosa mettere nell'intesa e cosa nella legge di attuazione. Anche a parere di chi scrive sarebbe bene «tirare fuori dalle intese alcuni contenuti, collocandoli in una legge apposita, anch'essa da approvarsi a maggioranza assoluta. Un po' come la legge “organica” o “rinforzata”, la n. 243 del 2012, quella che ha dato attuazione al nuovo art. 81 della Costituzione, come riscritto dalla legge costituzionale n. 1 del 2012»<sup>74</sup>. Questo permetterebbe di definire il quadro istituzionale complessivo e potrebbe rappresentare la chiave di volta dell'intero processo del regionalismo differenziato, consentendo allo stesso tempo la costruzione di procedure parlamentari più corrette per l'approvazione delle intese.

È in tale legge che potrebbero essere fissati anche i principi riguardanti il finanziamento del regionalismo differenziato. In tal modo il Parlamento avrebbe modo di intervenire pienamente e preliminarmente rispetto alla stipulazione delle intese tra esecutivi e darebbe una piattaforma attraverso la quale gli esecutivi stessi potrebbero valutare *ex-ante* le bozze di intese. Con tale soluzione potrebbero delinearci i principi in base ai quali individuare le risorse finanziarie, coinvolgendo eventualmente il Ministero dell'Economia e delle Finanze (in particolare, la Ragioneria Generale dello Stato) e/o

---

<sup>72</sup> N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 962.

<sup>73</sup> In questi termini A. MORELLI, *Art. 116*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa e G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo, II. Parte II – Ordinamento della Repubblica (Artt. 55-139) e Disposizioni transitorie e finali*, Bologna, 2018, 325 s., spec. 329.

<sup>74</sup> N. LUPO, *L'art. 116, terzo comma, della Costituzione*, cit., 962.



l'Ufficio parlamentare di bilancio, in modo che il Parlamento possa esprimersi in maniera informata. Tramite la legge si potrebbe così strutturare un procedimento minimo in cui coinvolgere anche le Commissioni permanenti competenti e la Commissione parlamentare per le questioni regionali: procedimento attraverso il quale «la Regione dovrebbe fornire sia la giustificazione delle proprie richieste (*perché* chiede quelle materie) sia il rispetto dei principi di cui all'art. 119, coinvolgendo, su questo secondo profilo, anche le istituzioni statali e parlamentari»<sup>75</sup>.

Questa legge “organica” risolverebbe due problemi: da un lato, il ruolo del Parlamento nel procedimento del regionalismo differenziato, che si scinderebbe in due. Non solo “ratifica” dell'intesa, ma paletti preventivi alla stipulazione della stessa, per “omogeneizzare la differenziazione”, almeno dal punto vista procedurale<sup>76</sup>. Dall'altro lato, chiarirebbe i principi da applicarsi alle questioni di finanza pubblica.

Peraltro, è stato anche detto che la problematica della vincolatività della legge di attuazione sembrerebbe superata, «sulla scorta della considerazione che tali limitazioni debbano essere considerate esecutive o ricognitive di norme e principi di rango costituzionale [...] talché la loro violazione si traduce nella lesione del corrispondente principio costituzionale cui si riferiscono»<sup>77</sup>. Si tratta, invero, di una ipotesi ardita: ci si accorgerebbe, infatti, dopo quasi vent'anni che il parametro di costituzionalità è dato da una legge attuativa non prevista dalla Costituzione<sup>78</sup>. Tuttavia, pur non rappresentando un parametro di costituzionalità o un autovincolo per il Parlamento, con una legge siffatta si potrebbero delineare almeno alcuni principi utili per una corretta attuazione del regionalismo differenziato.

Rimane, sullo sfondo, il problema della modifica dell'intesa: su questo profilo può essere utile una breve indagine comparata sul procedimento seguito in Spagna per la modifica degli Statuti delle Comunità Autonome.

## ***5. Qualche spunto dall'esperienza spagnola sulle possibili soluzioni organizzative***

L'ordinamento spagnolo, in quanto precursore nell'attuazione del regionalismo differenziato, sembra costituire il principale modello a cui fare riferimento: problemi analoghi, infatti, si erano già posti in Spagna, sia in occasione dell'adozione degli Statuti delle Comunità autonome avvenuta negli anni Ottanta sia soprattutto per la prima revisione degli stessi all'inizio degli anni Novanta<sup>79</sup>.

---

<sup>75</sup> R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., 264, dal MEF

<sup>76</sup> M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, cit., 17: “si tratta di definire il quadro procedurale dell'autonomia differenziata, non il contenuto della stessa, che [...] va negoziato e definito Regione per Regione, con intese e leggi distinte per ciascuna di esse”.

<sup>77</sup> M. MEZZANOTTE, *L'art. 116, comma 3, Cost. tra obblighi finanziari e vincoli di contenuto*, cit., 15.

<sup>78</sup> A differenza di altri casi, come ad esempio quello dell'art. 117, quinto comma, Cost.

<sup>79</sup> Come sottolinea F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, in *DPCE online*, n. 1/2019, 77 s., spec. 79. Sull'attuazione del regionalismo differenziato in Spagna, v. G. ROLLA, *La regionalizzazione dello Stato spagnolo. Alcune considerazioni in merito all'esperienza delle Comunità Autonome*, in Id. (a cura di), *Diritti*,

L'obiettivo è pertanto quello di prendere spunto dall'ordinamento spagnolo relativamente alle soluzioni organizzative utilizzate, in particolar modo per quanto riguarda il coinvolgimento del Parlamento e delle Comunità autonome nei procedimenti parlamentari per la modifica degli Statuti di autonomia.

Infatti, nell'esperienza spagnola un coordinamento era stato trovato «grazie alla previsione di apposite modalità di coinvolgimento delle Comunità autonome nel procedimento di approvazione parlamentare, che hanno consentito di contemperare l'esigenza di bilateralità sottesa all'adozione degli Statuti di autonomia con le prerogative costituzionali del Parlamento»<sup>80</sup>.

In particolare, ciascuno Statuto ha disciplinato le rispettive modalità di revisione in maniera diversa. Si noti come molti Statuti di autonomia prevedono dapprima l'adozione della legge organica da parte delle *Cortes Generales* e poi la sottoposizione di quest'ultima ad un referendum confermativo nell'ambito della Comunità autonoma.

La legge organica che definisce le condizioni di autonomia delle Comunità autonome è dunque una legge statale approvata a maggioranza assoluta dei componenti<sup>81</sup>, in modo non molto diverso da quanto previsto dall'art. 116, terzo comma, Cost.

Ancora, al pari della Costituzione italiana, la Costituzione spagnola non chiarisce il ruolo delle Camere nel procedimento di revisione degli Statuti e come l'approvazione parlamentare della legge organica debba essere raccordata con il carattere pattizio del testo della riforma<sup>82</sup>. Proprio per tali assonanze, pur nella diversità del modello di regionalismo, pare utile analizzare la soluzione procedurale parlamentare che è stata individuata in Spagna.

Così come in Italia, la dottrina spagnola si era divisa tra due posizioni estreme: da una parte chi sosteneva che il Parlamento non avesse margini d'intervento, dall'altra

---

*autonomie, giustizia costituzionale. Scritti di diritto pubblico comparato*, Napoli, 2015, 203 s.; T. GROPPÌ, *Il regionalismo spagnolo nella prima metà degli anni '90: il quadro normativo*, in G. Rolla, (a cura di), *La riforma delle autonomie regionali: Italia e Spagna a confronto*, Torino, 1995, 143 s.

<sup>80</sup> F. GALLARATI, *Il ruolo del Parlamento nell'attuazione del regionalismo differenziato tra Italia e Spagna*, cit., 79.

<sup>81</sup> Sulle leggi organiche, in generale, cfr. Cfr. L. PEGORARO, *Le leggi organiche. Profili comparatistici*, Padova, 1990. Le leggi organiche spagnole sono chiamate a disciplinare il funzionamento degli organi costituzionali e di rilievo costituzionale, l'attuazione dei diritti fondamentali e delle libertà, il regime elettorale generale, ad approvare gli statuti delle Comunità autonome e l'attuazione del principio della stabilità di bilancio *ex art.* 135 Cost. (in attuazione di questa previsione è stata approvata la legge organica n. 2 del 2012 del 29 aprile "*de Estabilidad Presupuestaria e Sostenibilidad Financiera*"). La distinzione formale rispetto alle leggi ordinarie, in Spagna, deriva quindi da una disposizione del regolamento del *Congreso*, che all'art. 130 affida la funzione di qualificare un disegno di legge come organico all'Ufficio di presidenza. il *Tribunal Constitucional* spagnolo ha chiarito come i rapporti tra leggi organiche e ordinarie sono regolati non dal criterio gerarchico ma da quello di competenza. Sul punto cfr. Cfr. F. BALAGUER CALLEJÓN, *Fuentes del Derecho. II. Ordenamiento General del Estado y ordenamientos autonómicos*, Madrid, 1992, 65 s. Peraltro, vi è una differenza tra *vía rápida* e *vía lenta* anche in riferimento alla legge organica: mentre in quest'ultima il testo della legge è frutto di una decisione autonoma delle *Cortes Generales*, nel primo caso invece la legge organica è solo la veste giuridica, ma si tratta di un atto di natura pattizia. Cfr., sul punto, F. DOMÍNGUEZ GARCÍA, *Los Estatutos de autonomía de las comunidades autónomas: una aproximación a los principales debates doctrinales*, in *Revista catalana de dret públic*, n. 31/2005, 4 s.; M. BARCELÓ I SERRAMALERA, *La ley organica. Ambito material y posicion en el sistema de fuentes*, Madrid, 2004.

<sup>82</sup> *Ivi*, 92.

parte chi riteneva che le *Cortes Generales* detenessero un potere di emendamento pieno<sup>83</sup>.

Sono così intervenute le Presidenze del *Congreso de los Diputados* e del *Senado*, nel 1993, adottando norme integrative dei Regolamenti per disciplinare il procedimento di esame parlamentare della revisione degli Statuti<sup>84</sup>: prevedendo la possibilità per le *Cortes Generales* di emendare le proposte deliberate dalle Comunità autonome ma introducendo meccanismi per evitare che le Camere approvino in via definitiva dei testi non condivisi dalle Comunità autonome<sup>85</sup>.

Si è previsto così da un lato che la proposta di revisione dello Statuto sia presentata alla Commissione competente del *Congreso* da una delegazione di tre membri dell'Assemblea della Comunità proponente, nonché la possibilità di ritirare la proposta in qualunque momento prima dell'approvazione definitiva, soprattutto in casi di emendamenti sgraditi o di veto del *Senado*.

Per la riforma degli Statuti delle Comunità autonome approvati secondo la procedura dell'art. 151 della Costituzione spagnola (la c.d. "via rapida"), le norme integrative dei Regolamenti parlamentari prevedono che, in caso di presentazione di emendamenti durante l'esame parlamentare, sia costituita una commissione paritetica composta dai membri della commissione parlamentare competente e da una delegazione di membri dell'Assemblea della Comunità proponente.

Potrebbe essere interessante cercare di replicare in Italia, *mutatis mutandis*, un procedimento simile a quello spagnolo, prevedendo una commissione paritetica composta da una delegazione regionale e una parlamentare.

## 6. Conclusioni

I vincoli costituzionali ed europei alla finanza pubblica sono un "ostacolo" non da poco per l'attuazione del regionalismo differenziato. Tuttavia, allo stesso tempo, sono vincoli utili per tracciare un regionalismo differenziato che non solo sia rispettoso della sostenibilità dei conti pubblici, ma che allo stesso tempo salvaguardi i principi di unità, solidarietà ed eguaglianza.

Per come stanno le cose, il regionalismo differenziato rischia di scontentare tutti. Per tale ragione, sembra necessario non solo un coinvolgimento pieno del Parlamento nella fase precedente alla stipula dell'intesa, soprattutto sugli aspetti economico-finanziari, ma anche una legge quadro che chiarisca con precisione quali siano i margini di intervento statale sulle finanze pubbliche – anche regionali – in caso di necessità.

Un procedimento dunque di modifica delle intese che sia a un tempo rispettoso dell'autonomia regionale ma che, allo stesso momento, permetta allo Stato le azioni

---

<sup>83</sup> *Ivi*, 90. Per un'analisi del dibattito sul punto, prima e dopo l'approvazione degli atti regolamentari delle Presidenze delle Camere, M. ARAGÓN REYES, *La reforma de los Estatutos de Autonomía*, in *Documentación Administrativa*, n. 232-233, 1993, 210 s.

<sup>84</sup> V. la *Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 16 de marzo de 1993, sobre procedimiento a seguir para la tramitación de la reforma de los Estatutos de Autonomía*.

<sup>85</sup> *Ivi*, 92.

necessarie in caso di crisi. Procedimento di modifica che, come l'esperienza spagnola brevemente richiamata mostra, può essere un momento per coinvolgere sia il Parlamento sia le autonomie territoriali.

Da ultimo, l'emergenza Covid-19 potrebbe trasformarsi in un ennesimo momento di blocco delle istanze regionaliste, anche relativamente all'autonomia differenziata. Infatti, il disordine istituzionale nella gestione dell'emergenza ha fatto sorgere un nuovo slancio a supporto di clausole di supremazia in favore dello Stato centrale. Dal punto di vista economico-finanziario la pandemia ha dimostrato come in caso di situazioni di emergenza sono in gioco stanziamenti che, in circostanze di eccezionalità, non sarebbero alla portata delle Regioni nella fase post-differenziazione<sup>86</sup>. Per non parlare del periodo di recessione che attende l'Italia, durante il quale sarà difficile procedere a riforme di sistema delle autonomie territoriali, come la storia – anche recente – ha sovente dimostrato.

Non sembra auspicabile un accantonamento del percorso verso un regionalismo differenziato<sup>87</sup>. Al contrario: sarebbe invece «miope assumere questa tragedia come pretesto per bloccare riforme, invero mai compiutamente accettate su base nazionale, posto che invece questa dovrebbe essere la spinta per portarle a termine»<sup>88</sup> (25).

Devono tuttavia essere studiati attentamente i modi attraverso i quali proseguire col percorso che porta al regionalismo differenziato, soprattutto predisponendo meccanismi che permettano allo Stato di intervenire – in materia finanziaria – in casi di emergenza. È vero che la legge rinforzata n. 243 del 2012 già prevede qualcosa – come ricordato poc'anzi – e che sarebbe comunque attivabile il potere sostitutivo *ex art. 120 Cost.*, eppure sembra essenziale inserire anche altre modalità di intervento.

Ciò non toglie che sarebbe auspicabile innestare il regionalismo differenziato nell'ordinamento solo dopo aver risolto le tante questioni – dal tono anche costituzionale – ancora in sospeso, attuando in modo compiuto sia la riforma del Titolo V (o intervenendo anche lì, qualora lo si ritenesse necessario) sia l'art. 119 Cost., per attuare l'autonomia differenziata all'interno di un quadro più chiaro e stabile, che permetterebbe di valutare con maggiore serenità anche il rispetto dei vincoli costituzionali ed europei sulla sostenibilità dei conti pubblici.

---

<sup>86</sup> C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, cit.

<sup>87</sup> Come sembra auspicato in C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori: il regionalismo differenziato coincide con la zona "gialla"*, in *LaCostituzione.info*, 20/03/2020.

<sup>88</sup> M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2020, 25. Anche perché, nonostante l'iniziale coincidenza della c.d. "zona gialla" con il territorio delle tre Regioni che hanno chiesto l'attivazione del regionalismo differenziato, nelle fasi successive gli interventi di quelle Regioni e i risultati conseguiti si sono sensibilmente differenziati (8-9).