

L'UNITA' DELLA REPUBBLICA E IL RAGIONEVOLE BILANCIAMENTO TRA UNIFORMITA' E DIFFERENZIAZIONE NELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 119 DELLA COSTITUZIONE

Luca Albino
Università degli Studi della Calabria

1. Premessa

Alla decisione di strutturare un ordinamento, articolando il potere politico su più livelli di governo devono necessariamente seguire scelte coerenti con tale assunto fondamentale. In tale direzione va, appunto l'implementazione di un modello di relazioni Centro-Periferia che definisca i circuiti normativi, amministrativi e finanziari lungo i quali si snoda quello che può essere definito il rapporto dialettico uniformità-differenziazione¹.

Tale rapporto si fonda sull'esistenza di una pluralità di interessi che trovano la propria allocazione al livello centrale statale e ai livelli delle autonomie regionali e locali; tali interessi devono tuttavia trovare, nelle singole fattispecie, un punto di ragionevole bilanciamento, coerente con quelle decisioni fondamentali alle quali si accennava e che si ritrovano, nella forma delle disposizioni normative, in atti di livello costituzionale con i quali, appunto, un ordinamento si costituisce e si dà una propria unità e una propria identità.

Il binomio uniformità-differenziazione non è scindibile in quanto, in ogni ordinamento composto, tale rapporto dialettico rappresenta un'esigenza di sistema ineliminabile. In particolare, va sottolineato come non possa esistere, da un punto di vista ontologico, uno Stato (anche il 'più federale') che non abbia interessi unitari. L'ordinamento giuridico della Repubblica Italiana rientra pienamente in tali categorie.

Va anche ricordato come i problemi connessi alla variabilità del livello degli interessi non sono esclusivi del rapporto Stato-Regioni, potendosi rinvenire nelle

¹ Come afferma D. SCHINDLER (*Diritto costituzionale e struttura sociale* (ed. ital. a cura di R BIFULCO), Padova, 1999, 10 ss.), "Nel rapporto dialettico si collegano tra loro due tesi, che non sono riducibili l'una all'altra e neppure possono essere ricondotte ad una comune radice logica. Piuttosto esse si riferiscono, presupponendosi reciprocamente a un oggetto. (...) Ogni singolo elemento può essere determinato solo in relazione agli altri, non riportandolo ad un astratto parametro. Solo nella sua connessione con gli altri o in contrapposizione loro può essere conosciuto nella sua *peculiarità* e compreso nella sua *posizione funzionale* all'interno della totalità (...). La realtà sociale può essere compresa come unità nel contrasto ovvero come contraddizione nell'unità. Essa non può essere mai portata ad una formula unidimensionale, bensì è da comprendere da più punti di vista contemporaneamente (...)."

relazioni interne dei singoli ordinamenti regionali - nei quali esistono interessi unitari (quelli della Regione) e interessi differenziati (Province ed Enti Locali) – ed anche nel quadro delle relazioni Unione Europea-Stati nazionali.

L'obiettivo del presente saggio è, appunto, quello di analizzare alcuni profili del nostro modello di relazioni interordinamentali, tenendo conto del fatto che il problema del variabile livello degli interessi non si esaurisce nell'identificazione dei confini oltre i quali i poteri costituiti non possono andare. Esso è soprattutto un problema di identificazione, nelle singole fattispecie, dei rispettivi spazi di competenza e, soprattutto, dei circuiti di collegamento tra i diversi livelli di governo. Tutto ciò comporta, in altri termini, operazioni di bilanciamento tra interessi unitari ed interessi differenziati le quali vanno valutate in termini di ragionevolezza rispetto ai principi costituzionali di riferimento.

In modo particolare, tale contributo vuole analizzare una serie di profili della recente legislazione che ha dato inizio al processo di attuazione dell'art.119 Cost., con specifico riferimento al parametro dell'unità della Repubblica quale risultante del rapporto dialettico uniformità-differenziazione.

2. Gli articoli 5, 117 e 119 della Costituzione e il ragionevole bilanciamento tra uniformità e differenziazione.

E' necessario iniziare, innanzitutto, da alcune considerazioni sull'art. 5 Cost., che nel suo essere principio fondamentale e quindi non revisionabile, si pone quale parametro puntuale di riferimento sia della normazione di livello costituzionale di dettaglio che di quella di livello legislativo e, di conseguenza degli atti regolamentari ed amministrativi.

L'art. 5 Cost., com'è noto sancisce la scelta operata dal Costituente a favore di una Repubblica 'una e indivisibile' che tuttavia 'riconosce e promuove le autonomie locali'; una Repubblica che, sul piano della legislazione, 'adeguа i principi e i metodi (...) alle esigenze dell'autonomia e del decentramento' e, su quello dell'amministrazione, 'attuа nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo'. Sembrerebbe superfluo ricordare – ma forse non lo è – che tale norma, come del resto tutte le norme giuridiche, non è una descrizione dell'esistente a meri fini ricognitivi, ma una prescrizione che si pone il fine di conformare una determinata realtà sociale e, nel caso specifico, esprime la scelta di fondo sulla forma di Stato della Repubblica Italiana.

Nell'art. 5 Cost., unità ed indivisibilità sono intimamente connessi pur possedendo una loro peculiare natura. Per ciò che riguarda l'indivisibilità è, da sempre, pacifico per la dottrina costituzionalistica che tale concetto vada inteso come divieto di secessione e cioè come garanzia e dell'esistenza stessa della Repubblica Italiana come stato sovrano². Già nel 1954 Carlo Esposito sottolineava come “gli organi legislativi, anche in veste costituente, non debbano e non possano stabilire

² G. BERTI (*Principi fondamentali, art. 5*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1975, 286) a tale proposito aveva parlato dell'art.5 come modo di essere della Repubblica.

la divisione dell'Italia segnando la morte dell'Italia". In modo particolare e ancora più esplicitamente, l'Autore affermava che "dalla constatazione che la indivisibilità della Repubblica costituisce un principio generale e fondamentale del nostro ordinamento, e non solo un limite al potere degli organi deputati alla revisione della Costituzione, segue la illegalità di ogni attività che entro lo Stato tenda alla divisione della Repubblica italiana in due o tre stati, o alla separazione di una o più parti d'Italia dallo Stato, e che non possano considerarsi garantiti dalla disposizione dell'art. 49 partiti secessionisti, irredentisti, separatisti; o garantita dall'art. 21 la propaganda politica in tal senso, e così via."³.

Per quanto attiene al principio di unità, esso va inteso come rapporto dialettico tra uniformità e differenziazione. L'unità della Repubblica, in altri termini, comprende contemporaneamente l'uniformità e la differenziazione così come si è avuto modi di accennare poc'anzi. L'art.5 Cost. sancisce così la necessaria compresenza dell'unità politica con il pluralismo giuridico. Tale norma, in altri termini, da un lato riconosce che la promozione e l'ampliamento delle competenze comporta inevitabilmente un aumento della differenziazione tra le Regioni, dall'altro tuttavia esclude che tale pluralismo possa essere utilizzato come una sorta di 'grimaldello' che attenti all'unità del Paese⁴. D'altro canto, non poteva essere diversamente dal momento che la Costituzione italiana è una costituzione del pluralismo e delle diversità che devono trovare una sintesi nelle singole determinazioni; sintesi che non è altro che il bilanciamento degli interessi pubblici in gioco nei singoli casi concreti⁵.

Di conseguenza, le prescrizioni normative – e le susseguenti attuazioni amministrative – non potranno che rispecchiare la necessità di discipline ragionevolmente uniformi o ragionevolmente differenziate a seconda dei casi. Va anche detto che il piano della disciplina normativa è solo uno dei piani che entrano nell'articolazione del problema. Come si potrà vedere meglio a proposito dei pro-

³ C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione in La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 72.

⁴ C. ESPOSITO, *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 69.

⁵ R. BIN (*Che cos'è la Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, 2007, 25) illustra in modo limpido tale assunto affermando che "la evidente molteplicità e contraddittorietà dei valori, principi, interessi che trovano riconoscimento nella carta costituzionale non costituisce affatto un fenomeno occasionale né un difetto di essa, bensì, come si è visto, una caratteristica legata alla sua più intima natura (...). La costituzione serve perché è contraddittoria nelle sue affermazioni di principio; ed è rigida perché ogni componente politica che l'ha sottoscritta ha scelto quali interessi includervi al fine di sottrarli alla decisione della maggioranza politica, cui spetta pro tempore di amministrare il conflitto sociale. I principi vi sono espressi in termini "assoluti", non già mediati e tradotti in formule di compromesso. Che i principi incorporati dalla costituzione siano incoerenti, anzi antitetici, non è dunque un difetto imputabile alla costituzione, ma una sua caratteristica strutturale ineliminabile. Se i costituenti avessero voluto e potuto conciliare le opposte visioni che li dividevano, la Costituzione italiana sarebbe stata cosa del tutto diversa da quello che è: non avrebbe incorporato il conflitto, ma affermato la sua soluzione; non sarebbe una carta aperta agli sviluppi successivi, all'evoluzione della legislazione come ricerca di equilibri mai definitivi tra i principi enunciati, ma avrebbe posto regole dirette a fissare una volta per tutte determinate precedenze tra interessi o gerarchie tra valori. Sarebbe semplicemente stata una costituzione diversa, più conforme al modello ottocentesco ma meno adatta ad affrontare la complessità sociale."

fili inerenti l'autonomia finanziaria di Regioni ed Enti Locali, un livello altrettanto importante è quello della valutazione dei risultati concreti prodotti dall'attuazione delle prescrizioni normative in rapporto al parametro dell'unità della Repubblica e degli altri parametri quali quelli inerenti al rispetto dei diritti fondamentali. Tale ulteriore valutazione appare indubbiamente più complessa e prevede l'utilizzazione di categorie e metodologie non esclusivamente giuridiche, ma anche di quelle delle scienze economiche e finanziarie. Tuttavia, come si vedrà essa appare quanto mai necessaria soprattutto per quanto riguarda le questioni inerenti ai flussi finanziari e tributari tra diversi livelli di governo.

Per quanto riguarda il piano delle disposizioni normative (in particolare di livello legislativo) va detto che la scelta tra una disciplina uniforme o differenziata (in maniera più o meno ampia) è rimessa alla Costituzione, nel senso che occorre stabilire in quale ambito competenziale ricada il singolo oggetto materiale sottoposto all'attività di normazione.

Nel caso di fattispecie ricadenti nelle materie di potestà esclusiva dello Stato, la disciplina sarà necessariamente uniforme. In tale ambito, infatti, la valutazione della necessità dell'uniformità è stata operata dal legislatore costituzionale che le ha affidate all'esclusiva disponibilità del legislatore statale. Nel caso invece di un oggetto ricadente nella c.d. potestà concorrente il quadro appare più complesso in virtù della necessaria compresenza di elementi di uniformità (principi dettati dalla legge statale) e di differenziazione (disposizioni di dettaglio delle singole leggi regionali). Per quanto attiene alle fattispecie ricadenti nella potestà residuale delle Regioni, le discipline potranno avere un certo grado di differenziazione in ragione delle scelte dei singoli legislatori.

Nello specifico dei profili finanziari, va ricordato come l'art.117 comma lett. e) Cost. assegni alla competenza dello Stato la potestà legislativa esclusiva in ordine al sistema tributario e contabile dello Stato e l'art. 117 comma 3 la potestà di approvare leggi di principio sull'armonizzazione dei bilanci pubblici e sul coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Tuttavia, com'è noto, esistono ulteriori fattori che possono rendere più difficile la valutazione della ragionevolezza del punto di bilanciamento tra uniformità e differenziazione in relazione all'art. 5 Cost., individuato dal legislatore statale o regionale. Non va mai dimenticato, infatti, che il riparto di competenze legislative tra Stato e Regioni è stato operato, anche nel vigente sistema, attraverso la tecnica dell'enumerazione delle materie, la quale, pur nella sua tipicità, essendo diffusa in molti ordinamenti fondati sul riparto di competenze legislative tra più livelli istituzionali, ha in sé una serie di limiti operativi, primo fra tutti la difficoltà che un determinato oggetto, per il quale appaia necessaria una disciplina normativa, ricada in una sola materia o in un determinato ambito competenziale.

Più frequentemente si verificano casi di sovrapposizioni ed intrecci di competenze. In tali casi è divenuto inevitabile l'espansione del ruolo della Corte costituzionale, la quale ha elaborato una serie di criteri per risolvere le questioni a lei sottoposte. Vanno ricordati, a tale proposito, il *criterio della prevalenza materiale*, il *criterio della finalità prevalente* o anche il richiamo al principio di leale collaborazione. Ma la riforma del Titolo V ha apportato un ulteriore fattore di complessi-

tà, individuando una serie di *c.d. ambiti materiali trasversali* affidati alla competenza esclusiva dello Stato, primo fra tutti la determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali *ex art.117, II co., lett. m)* che, come si vedrà successivamente, rivestirà un ruolo fondamentale soprattutto riguardo alle modalità operative del fondo perequativo.

Infine, non si può non richiamare, quale ulteriore fattore di flessibilità nel riparto di competenze legislative e, di conseguenza, quale elemento di ancor maggiore complessità nell'individuare un ragionevole bilanciamento tra gli interessi pubblici in gioco, l'istituto della *c.d. sussidiarietà legislativa* introdotto dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 303 del 2003.

Passando al livello dei risultati concreti che scaturiscono dall'applicazione delle prescrizioni normative, va detto che non è sempre verificata una diretta correlazione tra disciplina uniforme e risultanze concrete tendenzialmente uniformi ovvero tra discipline differenziate e risultanze concrete tendenzialmente differenziate. Le *c.d. risultanze concrete tendenzialmente uniformi* possono scaturire anche da discipline differenziate così come una disciplina uniforme può dar luogo a risultanze concrete che posseggano un certo grado di differenziazione. Il punto da tener fermo è, in ogni caso, la coerenza con il quadro costituzionale. In altri termini occorre verificare, caso per caso, se il grado di differenziazione prodotto dall'applicazione di una normativa non sia irragionevole, cioè non metta in discussione l'unità della Repubblica, ovvero se la tendenziale uniformità negli effetti concreti non vanifichi e comprima eccessivamente gli spazi di autonomia dei singoli enti, anch'essi garantiti dall'art. 5 Cost.

Con specifico riguardo ai profili finanziari, il principio di un ragionevole bilanciamento tra differenziazione e autonomia è posto nell'articolo 119 Cost.. In esso viene principalmente riconosciuta l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa sia delle Regioni e degli Enti locali purchè in coerenza con i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Vengono inoltre previsti circuiti redistributivi quali compartecipazioni al gettito di tributi erariali, un fondo perequativo senza vincolo di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante e risorse statali aggiuntive e interventi speciali finalizzati alla promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, ed alla rimozione degli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni dei singoli Enti pubblici territoriali.

3. La legge delega n. 42 del 2009 ed il processo di attuazione legislativa dell'art. 119 Cost. Definizione delle funzioni, calcolo delle costi, copertura delle spese e meccanismi di perequazione.

E'indubbio che la mancata attuazione dell'art.119 Cost. abbia rappresentato, in questi anni, la maggiore criticità e la reale incompiuta nel sistema dei rapporti Sta-

to-Autonomie disegnato dal riformato Titolo V della Costituzione⁶. La materia presenta profili di notevole complessità e le questioni connesse posseggono una notevole rilevanza politica, tanto che, probabilmente, il ritardo nell'attuazione della stessa è da ascrivere a tali ragioni.

Preliminarmente va detto che non si può non concordare con l'opinione di chi ha sottolineato l'uso 'smodato' che, ormai da tempo, si fa dell'aggettivo federale⁷. Tale aggettivo - e il relativo sostantivo federalismo - sembra siano diventate delle parole magiche, evocative di un modello preciso di rapporti tra Stato centrale e Autonomie nettamente distinto da quello 'regionale'. Viceversa, le risultanze scientifiche degli studi e delle analisi sui modelli di governo che si articolano su più livelli, mostra come non esistano modelli 'puri' di Stato federale, ma che di federalismo si può parlare in termini di 'tendenza (...) a organizzare ordinamenti politico-giuridici ripartendo i poteri di comando tipici dello Stato tra enti politici distinti'⁸. In altri termini, il problema non è riconducibile a mere questioni teoriche o nominalistiche, ma di contenuti, di funzionamento e di funzionalità dei modelli.

Al momento in cui si scrive, l'attuazione dell'art. 119 Cost. si è concretizzata nel modello tratteggiato nella legge - di delegazione - n. 42 del 5 maggio 2009. Di conseguenza, le valutazioni che possono effettuarsi sono evidentemente parziali, in attesa che l'emanazione dei decreti legislativi e l'avvio della successiva fase di attuazione consentano di esaminare il modello in modo compiuto. Tale è, infatti, la complessità della materia e la difficoltà di prevedere fino in fondo le conseguenze e l'impatto del nuovo sistema che, già in questo primo atto normativo, il legislatore ha voluto prevedere un periodo transitorio di cinque anni per il funzionamento a regime e, per come si vedrà meglio successivamente, una sede stabile di confronto Stato-Autonomie per il coordinamento della finanza pubblica.

In relazione al bilanciamento operato dal legislatore tra uniformità e differenziazione, come si accennava precedentemente, la complessiva valutazione non può limitarsi al dato normativo ma deve spingersi oltre arrivando a considerare il piano dei risultati concreti in termini di prestazioni. Va così subito detto che questo c.d. federalismo fiscale avrà successo nella misura in cui riuscirà a garantire l'unità della Repubblica attraverso la nuova modulazione di elementi di uniformità e di elementi di differenziazione. Unità della Repubblica che dipenderà non solo dall'astratta determinazione normativa ma anche dalla concreta sostenibilità finanziaria del nuovo sistema.

⁶ Cfr. a tale proposito quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 370 del 2003: "Appare evidente che la attuazione dell'art. 119 Cost. sia urgente al fine di concretizzare davvero quanto previsto nel nuovo Titolo V della Costituzione, poiché altrimenti si verrebbe a contraddire il diverso riparto di competenze configurato dalle nuove disposizioni; inoltre, la permanenza o addirittura la istituzione di forme di finanziamento delle Regioni e degli enti locali contraddittorie con l'art. 119 della Costituzione espone a rischi di cattiva funzionalità o addirittura di blocco di interi ambiti settoriali."

⁷ Cfr. R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Forum di quaderni costituzionali* (www.forumcostituzionale.it), 2009.

⁸ Così G. BOGNETTI, *Federalismo*, Torino, 2001, 5.

Passando ai profili formali-procedurali va ricordato come il Governo con il supporto della maggioranza parlamentare ha deciso di scegliere quale strumento normativo, il decreto legislativo. Tale scelta ha suscitato più di un dubbio non tanto per la scelta dello strumento in sé quanto per il fatto di aver redatto una legge di delegazione che relativamente ai principi e criteri direttivi che dovranno guidare il Governo nella redazione dei decreti legislativi delegati, ha utilizzato disposizioni tendenzialmente troppo generali e a volte generiche⁹. Com'è noto, il problema non è esclusivamente riferibile alla legge in esame, ma si inserisce in quello più ampio dell'esercizio della funzione legislativa nell'articolazione attuale dei rapporti Parlamento-Governo. Tuttavia, proprio la complessità, la delicatezza e la centralità delle questioni finanziarie e fiscali sull'assetto complessivo del sistema dei rapporti Centro-Periferia e soprattutto della portata concreta di fondamentali diritti civili e sociali, avrebbero dovuto suggerire un maggiore livello di dettaglio nei principi e criteri direttivi. Per operare in tale direzione, tuttavia, c'era la necessità di acquisire preventivamente una serie di informazioni finanziarie, economiche e tributarie sull'impatto del nuovo sistema, anzitutto al fine di verificarle e condividerle nella sede parlamentare nel dibattito tra maggioranza e opposizione e successivamente utilizzarle per definire in modo più specifico i principi e criteri direttivi necessari alla predisposizione dei decreti legislativi¹⁰. Non è andata così perché la scelta è stata quella di rimandare tale dibattito ad un momento successivo, affidandolo soprattutto ai meccanismi – soprattutto quelli informali - della mediazione politica tant'è che qualcuno ha parlato di un Parlamento tenuto ai margini delle procedure di costruzione del federalismo fiscale¹¹.

Comunque, è altresì vero che la legge di delegazione introduce sia per quanto riguarda il momento dell'attuazione e sia per le fasi successive, una serie di organi e procedure ascrivibili allo schema della leale collaborazione. Innanzitutto l'art. 2 comma 3 della legge 42 del 2009 stabilisce che gli schemi di decreto legislativo, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata, sono trasmessi alle Camere, affinché su di essi sia espresso il parere della Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (di cui si parlerà da qui a breve) e delle Commissioni parlamentari competenti per le conseguenze di carattere finanziario. Tuttavia, la stessa norma precisa che, in mancanza di intesa, il Consiglio dei ministri delibera, approvando una relazione che è trasmessa alle Camere nella quale sono indicate le specifiche motivazioni per cui l'intesa non è stata raggiunta. Inoltre, sempre dopo che siano trascorsi i sessanta giorni, i decreti possono essere comunque adottati. In questo caso il Governo, qualora non intenda conformarsi ai pareri parlamentari, ritrasmette i testi alle Camere con le sue osservazioni e con eventuali modificazioni e rende comunicazioni davanti a ciascuna Camera. Decorsi trenta giorni dalla data della nuova trasmissione, i decreti possono comunque essere adottati in via definitiva dal Governo. Il Governo, qualora, anche a seguito

⁹ Cfr. E. IORIO, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismi.it* n. 8/2009, 20.

¹⁰ Cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza: limiti costituzionali al federalismo fiscale*, in *Politica del diritto*, 2009, 23.

¹¹ Cfr. C. DE FIORES, *Note critiche sul federalismo fiscale*, in www.costituzionalismo.it, 2009.

dell'espressione dei pareri parlamentari, non intenda conformarsi all'intesa raggiunta in Conferenza unificata, trasmette alle Camere e alla stessa Conferenza unificata una relazione nella quale sono indicate le specifiche motivazioni di difformità dall'intesa.

Siffatta intesa è riconducibile così alla fattispecie della c.d. intesa debole che consente, come si è visto, al Governo di superare l'eventuale disaccordo con la Conferenza Unificata o di non tenere conto dei pareri espressi dalle Commissioni parlamentari.

Inoltre proprio per la complessità e la delicatezza dell'oggetto, a cui inizialmente si accennava, il legislatore delegante ha deliberato l'istituzione di una serie di organi che dovrebbero porre in essere circuiti di collaborazione istituzionale, limitati evidentemente al livello conoscitivo, consultivo o tecnico amministrativo¹². La *ratio* di tali disposizioni risiede nella necessità di predisporre sedi e momenti di leale collaborazione che non si limitino solo alla fase di scrittura dei decreti, ma che possano operare sia nella c.d. fase transitoria di attuazione e sia allorquando il sistema funzionerà, per così dire, a pieno regime. Come si è avuto modo di accennare, la predisposizione di tali sedi è quanto mai necessaria in uno Stato che intenda articolare il potere politico su più livelli e che voglia garantire il suo essere unitario attraverso una sintesi di elementi di uniformità e di differenziazione. Tuttavia va da subito evidenziato che tali sedi di confronto essendo state istituite con un atto normativo di livello primario e non già di livello costituzionale non potevano essere dotate di poteri deliberativi inerenti l'attività legislativa stessa.

L'art. 3 istituisce la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale. Tale Commissione, di carattere bicamerale composta da quindici senatori e da quindici deputati in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari e che verrà sciolta al termine della fase transitoria, dovrà svolgere una funzione essenzialmente conoscitiva e consultiva sia nei confronti del Governo e sia nei confronti delle Camere, come è ovvio che sia, trattandosi di un organo parlamentare. In modo particolare, essa sarà chiamata ad esprimere i pareri sugli schemi dei decreti legislativi, dovrà verificare lo stato di attuazione di quanto previsto dalla presente legge e ne dovrà riferire ogni sei mesi alle Camere fino alla conclusione della fase transitoria; inoltre sulla base dell'attività conoscitiva svolta, potrà formulare osservazioni e fornire al Governo elementi di valutazione utili alla predisposizione dei decreti legislativi. Inoltre, al fine di assicurare il raccordo della Commissione con le Regioni, le Città metropolitane, le Province e i Comuni, verrà istituito un Comitato di rappresentanti delle autonomie territoriali che potrà essere sentito dalla Commissione, ogniqualvolta essa lo riterrà necessario e ne acquisirà i relativi pareri.

L'art. 4 istituisce a sua volta la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale. Tale Commissione, composta da formata da trenta componenti e composta per metà da rappresentanti tecnici dello Stato e per metà da rappresentanti tecnici delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e

¹² Cfr. D. CABRAS, *Il percorso di attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale: il ruolo del Parlamento*, in www.federalismi.it, n.11/2009, 3.

dei Comuni, verrà nominata dal Presidente del Consiglio. Essa dovrà caratterizzarsi per essere sede di elaborazione, confronto e condivisione di tutte quelle informazioni più specificatamente tecniche (informative, finanziarie, tributarie) che, come si accennava, saranno l'elemento nodale nella definizione concreta della relazione risorse-funzioni dalla quale dipende la funzionalità del sistema.

L'art. 5 rimanda ai decreti legislativi l'istituzione della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Tale organo sarà la sede permanente e stabile di coordinamento di un sistema di finanza pubblica più complesso ed articolato. Essa sarà composta da rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo e i suoi poteri saranno diversificati. Innanzitutto tale organo avrà quello di concorrere alla definizione degli obiettivi di finanza pubblica per comparto, anche in relazione ai livelli di pressione fiscale e di indebitamento e di concorrere alla definizione delle procedure per accertare eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica. In secondo luogo, la Conferenza dovrà promuovere l'attivazione degli eventuali interventi necessari per il rispetto dei suddetti obiettivi, in particolare per ciò che concerne la procedura del Patto di convergenza, dovrà verificare la loro attuazione ed efficacia e potrà avanzare proposte per la determinazione degli indici di virtuosità e dei relativi incentivi; inoltre essa dovrà vigilare sull'applicazione dei meccanismi di premialità, sul rispetto dei meccanismi sanzionatori e sul loro funzionamento. Ancora, tale organo dovrà proporre i criteri per il corretto utilizzo dei fondi perequativi secondo principi di efficacia, efficienza e trasparenza e ne dovrà verificare l'applicazione, verificherà l'utilizzo dei fondi per gli interventi finanziati con i contributi speciali dello Stato, dell'Unione Europea e con i cofinanziamenti nazionali. Alla Conferenza verranno attribuite, inoltre, importanti compiti di controllo della funzionalità del nuovo sistema, verificando le relazioni finanziarie tra i livelli di governo e l'adeguatezza delle risorse finanziarie di ciascun livello di governo rispetto alle funzioni svolte, proponendo eventuali modifiche o adeguamenti del sistema; verificando la congruità dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie, fornite dalle amministrazioni territoriali e la realizzazione del percorso di convergenza ai costi e ai fabbisogni standard nonché agli obiettivi di servizio e promuovendo la conciliazione degli interessi tra i diversi livelli di governo interessati all'attuazione delle norme sul federalismo fiscale. Infine, la Conferenza si avvarrà della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale quale segreteria tecnica per lo svolgimento delle attività istruttorie e di supporto necessarie, con l'utilizzazione di una banca dati comprendente indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi, utilizzati per definire i costi e i fabbisogni standard e gli obiettivi di servizio nonché per valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi di servizio.

In sostanza, si può dire che i meccanismi della partecipazione e della leale collaborazione tra più livelli istituzionali tendano a premiare il dialogo tra le Autonomie Territoriali e il Governo; mentre i meccanismi di confronto con il Parlamento appaiono assai meno incisivi, tant'è che una recente dottrina ha parlato di 'blando vaglio parlamentare'¹³. Tuttavia, non va dimenticato come, anche

¹³ F. PUZZO, *rime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in www.astrid.eu, 2009, 6

nell'ambito delle controversie Stato-Regioni che si svolgono davanti alla Corte costituzionale, è sempre il Governo a rappresentare gli interessi dello Stato. Ad ogni modo, come si accennava precedentemente a proposito della scelta dello strumento normativo, tale problema si inserisce in quello più ampio dei rapporti Parlamento-Governo. In modo particolare, è evidente un sistema di governo che si articola su più livelli deve prevedere una sede parlamentare direttamente rappresentativa delle Autonomie. Una riforma costituzionale in tal senso si renderà sempre più necessaria, proprio perché la sede parlamentare è il luogo maggiormente deputato alla definizione del ragionevole bilanciamento tra uniformità e differenziazione, nei singoli casi e attraverso il confronto dialettico tra il pluralismo delle opzioni politiche e quello delle sensibilità territoriali.

Relativamente ai profili di carattere sostanziale che attengono al rapporto uniformità-differenziazione, la relazione fondamentale che occorre analizzare è quella tra risorse e funzioni. Il primo principio di carattere generale, contenuto peraltro nell'art. 119 comma 3 Cost., afferma che le decisioni concernenti le risorse (e cioè le entrate) devono essere precedenti a quelle relative alle spese e cioè le funzioni¹⁴.

Il secondo principio, indicato dagli articoli 1 e 2 della legge n. 42 del 2009, è quello della sostituzione progressiva del criterio di finanziamento basato sulla c.d. spesa storica con quello basato sulla standardizzazione dei costi delle funzioni, detto anche dei costi standard.

Di conseguenza sarà necessaria una grande attenzione da un lato nella definizione complessiva e compiuta del quadro di riparto delle funzioni di tutti i livelli di governo e amministrazione (ancora oggi non completamente definita), dall'altro nel calcolo dei costi relativi ad ogni funzione. Quello che può dirsi oggi è che il raggiungimento di tale obiettivo non si presenta né agevole né scontato¹⁵.

Nell'attuazione dell'art. 119 Cost. il rapporto dialettico uniformità differenziazione si snoda ulteriormente su una serie di profili specifici.

In primo luogo, per ciò riguarda il rapporto tra finanziamento delle funzioni, entrate proprie e circuiti redistributivi (specialmente quello del c.d. fondo perequativo) la legge n.42 del 2009, non può prescindere dal parametro contenuto nell'art. 119 comma 4 Cost., secondo cui le risorse derivanti dal *mix* di risorse proprie derivanti dalle scelte di autonomia finanziaria, partecipazioni al gettito di tributi erariali e eventuali quote del fondo perequativo, devono essere sufficienti a finanziare integralmente le funzioni pubbliche attribuite ai diversi enti. Il legislatore delegante ha, invero, operato una distinzione delle funzioni delle Regioni e degli Enti Locali correlandovi una diversa copertura delle relative spese.

Per ciò che riguarda le Regioni gli articoli 8 e 9 della legge n. 42/2009 individuano innanzitutto la categoria delle spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di cui all'art. 117 2° comma lett. m) Cost.. Le spese connesse a tali funzioni verranno coperte attraverso tributi propri,

¹⁴ Cfr. F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, n.7/2009, 2

¹⁵ Sul punto si vedano ad es. le considerazioni critiche di F. PUZZO, *Prime considerazioni intorno alla legge delega di attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in www.astrid.eu, 2009

addizionale regionale all'IRPEF, compartecipazione regionale all'IVA. Il fondo perequativo interverrà per garantire in ciascuna Regione la copertura totale delle spese (calcolate sui costi standard) e quindi il finanziamento integrale delle funzioni.

La seconda categoria è quella delle spese riconducibili alle altre funzioni che, sostanzialmente, sono quelle delle materie di potestà residuale e concorrente. Per esse è prevista, una copertura delle spese attraverso i tributi regionali. Il fondo perequativo interverrà solo nelle Regioni c.d. con minore capacità fiscale al fine di ridurre il differenziale interregionale di gettito; di conseguenza la perequazione in tale categoria sarà parziale.

La terza categoria è quella delle spese relative al trasporto pubblico locale che si pone, in un certo senso, quale intermedia tra le prime due. La copertura delle spese (sempre a costi standard) avverrà in coerenza con l'obiettivo di garantire 'un livello adeguato del servizio su tutto il territorio nazionale'. Il fondo perequativo potrà intervenire in tale categoria in due diversi modi a seconda della tipologia di spesa. Per le spese correnti opererà in ragione di un'adeguata riduzione delle differenze tra i territori con diverse capacità fiscali; per le spese in conto capitale, il fondo opererà per garantire un'integrale copertura delle spese tenendo conto del fabbisogno standard. Come si può vedere la futura strutturazione del trasporto pubblico locale dipenderà in gran parte dal significato concreto che i decreti legislativi daranno al termine 'adeguatezza'.

L'ultima categoria è quella delle spese, con vincolo di destinazione, che troveranno la loro copertura con i contributi speciali, con i finanziamenti dell'UE o con i cofinanziamenti nazionali.

Un regime simile è previsto per gli Enti Locali (Comuni, Province, Città Metropolitane). Negli articoli 11-13 della legge 42/2009 vengono in primo luogo individuate le spese correlate alle funzioni fondamentali ex art. 117, 2° comma lett. p) la cui disciplina legislativa è affidata alla potestà esclusiva dello Stato. Le spese connesse a tali funzioni verranno coperte da un *mix* così variamente composto: per i Comuni, da compartecipazioni IVA e IRPEF, gettito ICI (con esclusione della possibilità di ripristinare la tassazione sull'abitazione principale); per le Province dai tributi collegati al trasporto su gomma e dalla compartecipazione ad un tributo erariale; le Città Metropolitane invece avranno autonomia impositiva e tributi propri in ragione delle funzioni ad esse trasferite dagli altri enti locali, ma anche ulteriori tributi propri aggiuntivi con cui finanziare le proprie funzioni c.d. fondamentali. In tale categoria il fondo perequativo opera per garantire la copertura totale del 'fabbisogno standard' che dovrà essere calcolato utilizzando indicatori di 'fabbisogno finanziario', indicatori di 'fabbisogno di infrastrutture' ed il valore della 'spesa corrente standardizzata'.

Analogamente, per gli Enti locali è prevista la categoria delle spese relative alle altre funzioni. Tali spese verranno coperte, utilizzando i tributi propri, con la compartecipazione al gettito di altri tributi. Il fondo perequativo potrà intervenire, anche in questo caso, in ragione della minore capacità fiscale per abitante e quindi con una perequazione parziale.

Infine, anche per gli Enti Locali viene disposta la possibilità di ulteriori spese che, sempre con il vincolo di destinazione, troveranno la loro copertura in contributi speciali, in finanziamenti dell'UE o tramite i meccanismi del cofinanziamento.

4. Prospettive e criticità tra uniformità e differenziazione nel processo di attuazione dell'art. 119 Cost.

Per ciò che riguarda i profili generali ascrivibili alla tutela degli interessi differenziati quello, ovviamente, di maggior rilievo sarà quello dell'autonomia di entrata e di spesa per tutti gli enti territoriali (art. 1, comma 1). Tale autonomia dovrà essere legata ad una 'maggiore responsabilizzazione amministrativa, finanziaria e contabile di tutti i livelli di governo' (art. 2 comma 2 lett. a)) e ad una 'tendenziale correlazione tra prelievo fiscale e beneficio connesso alle funzioni esercitate sul territorio in modo da favorire la corrispondenza tra responsabilità finanziaria e amministrativa; continenza e responsabilità nell'imposizione di tributi propri' (art. 2 comma 2 lett. p)) che appaiono quantomai necessarie alla luce delle situazioni di difficoltà finanziaria, quando non di vero e proprio dissesto, in cui versano molti Enti pubblici territoriali. Tali principi sono poi ulteriormente specificati, in particolare nell'art. 7-8 per quanto riguarda i flussi finanziari relativi alle Regioni e nell'art. 11-12 per quanto riguarda quelli dei Comuni e delle Province. Resta da vedere, al di là della modulazione dei tributi prevista dalla legge, quali saranno i concreti margini operativi di manovra di Regioni ed Enti Locali, attesa la non indifferente pressione fiscale già adesso esistente. A tale proposito l'art. 28 assegna ai decreti legislativi il compito di individuare meccanismi atti a garantire la determinazione periodica del limite massimo della pressione fiscale nonché del suo riparto tra i diversi livelli di governo e idonei a salvaguardare l'obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria.

I profili generali ascrivibili alla tutela delle esigenze unitarie sono anzitutto quelli riferibili al diritto comunitario ed internazionale. Posto che, com'è noto, l'art. 117 comma 1 Cost. pone tale vincolo alla potestà legislativa di Stato e Regioni, a maggior ragione esso è posto dalla legge quale principio e criterio direttivo di cui si deve tener conto nella fase di elaborazione e approvazione dei decreti legislativi. Il riferimento specifico, più volte presente nella stessa legge, è quello del Patto di stabilità e crescita richiamato dagli articoli 99 e 104 del Trattato sulla Comunità Europea. Mentre il rispetto dei vincoli comunitari è già vigente anche nell'attuale quadro di rapporti Stato Autonomie, il profilo di maggiore novità, inerente le esigenze di una totale o parziale uniformità, sul quale si giocherà molto del funzionamento del modello è quello del fondo perequativo.

Il legislatore ha operato, come si è visto precedentemente, una scelta che riconduce gli elementi di perequazione totale ad ambiti materiali ricadenti nella potestà legislativa esclusiva dello Stato (per come si è visto precedentemente l'art. 117, 2° comma lettere m) e p)) ed alle conseguenti funzioni; le altre funzioni sono, invece,

suscettibili di una perequazione parziale. Da questo punto di vista parte della dottrina avanza una serie di dubbi sulla costituzionalità della scelta operata dal legislatore nel distinguere funzioni fondamentali e non fondamentali e, di conseguenza, il relativo finanziamento. Tale opzione non parrebbe esattamente in linea con il disposto di cui al comma 4 dell'art. 119 Cost. il quale non opera tale distinzione ma fa riferimento alle funzioni pubbliche attribuite¹⁶. Con tutta probabilità, una volta che saranno approvati i decreti legislativi, la Corte costituzionale sarà chiamata ad intervenire sul punto. Va però sottolineato come tale problema non consista tanto in una disputa di carattere teorico incentrata sulla possibilità di distinguere funzioni c.d. fondamentali da altre c.d. non fondamentali con relativi differenziati meccanismi di finanziamento. Le categorie giuridiche sono, infatti, importanti non nel loro dato descrittivo ma in quello prescrittivo; di conseguenza tale problema si colloca sul piano concreto del dato finanziario. In altri termini, occorrerà stabilire e verificare se il sistema di finanziamento prefigurato dal legislatore delegante e che verrà attuato nei decreti legislativi consentirà l'integrale - anche se variamente configurato - finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite ai diversi enti, garantendo così il formale rispetto dei parametri costituzionali (artt. 3, 5, 117, 118, 119 su tutti), ma soprattutto la sostanziale funzionalità del sistema di flussi finanziari che devono garantire in concreto l'unità ed indivisibilità della Repubblica.

A tale proposito va anche detto che l'aver legato i meccanismi di perequazione totale ai livelli essenziali delle prestazioni (c.d. LEP) avrà rilevanti conseguenze. Proprio per la loro natura di ambito materiale trasversale, infatti, i LEP sono suscettibili di un'espansività in funzione delle determinazioni normative che il legislatore statale vorrà porre in essere con conseguente ricaduta sull'ampiezza degli ambiti della perequazione totale¹⁷.

In secondo luogo, uno dei punti cruciali nell'attuazione dell'art.119 Cost., risiede nel passaggio da un sistema di calcolo dei costi delle funzioni e dei relativi fabbisogni basato sulla c.d. spesa storica ad uno basato sulla c.d. standardizzazio-

¹⁶ Cfr. G. MACCIOTTA, F. BASSANINI, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'art. 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale: prime riflessioni*, in www.astrid.eu, 2009, 2 ss.

¹⁷ Solo a mero titolo di esempio, non certamente unico, si può citare il recentissimo disposto del legislatore statale (art. 10 legge 18 giugno 2009 n. 69) il quale ha stabilito che:

“2-bis. Attengono ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti gli obblighi per la pubblica amministrazione di garantire la partecipazione dell'interessato al procedimento, di individuare un responsabile, di concluderlo entro il termine prefissato e di assicurare l'accesso alla documentazione amministrativa, nonché quelle relative alla durata massima dei procedimenti.

2-ter. Attengono altresì ai livelli essenziali delle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione le disposizioni della presente legge concernenti la dichiarazione di inizio attività e il silenzio assenso, salva la possibilità di individuare, con intese in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, casi ulteriori in cui tali disposizioni non si applicano.

2-quater. Le regioni e gli enti locali, nel disciplinare i procedimenti amministrativi di loro competenza, non possono stabilire garanzie inferiori a quelle assicurate ai privati dalle disposizioni attinenti ai livelli essenziali delle prestazioni di cui ai commi 2-bis e 2-ter, ma possono prevedere livelli ulteriori di tutela.”

ne. In altri termini, occorrerà determinare il costo di esercizio di ogni funzione e il relativo fabbisogno per poi passare, successivamente, a metterlo in relazione con le fonti che possano assicurarne il finanziamento. Il problema è che non esiste una metodologia unica per il calcolo di tali costi¹⁸. La legge di delegazione non fornisce alcuna indicazione su come definire tali costi o sulla metodologia prescelta per calcolarli; essa nei suoi principi e criteri direttivi, sottolinea la necessità che in tale procedimento le spese vadano erogate in condizioni di efficienza e di appropriatezza su tutto il territorio nazionale. Tale richiamo dovrebbe far propendere per una metodologia di determinazione dei costi delle funzioni che tenga conto delle oggettive differenze strutturali e territoriali esistenti. In altri termini, una metodologia assolutamente uniforme nel calcolo dei costi e fabbisogni potrebbe anche avere l'effetto di un irragionevole aumento delle differenziazioni tale da mettere in discussione la tenuta unitaria del sistema. Viceversa, una più accorata ponderazione e determinazione di concetti quali 'efficienza e appropriatezza' dovrebbe portare a quelle ragionevoli differenziazioni che, senza contraddire il criterio del costo standard, possano meglio garantire la tenuta unitaria del sistema.

Le scelte sopraindicate farebbero così emergere accanto ad elementi di coerenza con il parametro di cui all'art.119 Cost., alcune perplessità che necessariamente dovranno essere risolte o nella fase di scrittura dei decreti legislativi o in quella di attuazione del sistema. Va ancora una volta ricordato, infatti, come le scelte politiche che il legislatore ha il diritto di fare non possono essere irragionevoli - specie nelle forme dell'incoerenza del mezzo rispetto al fine - ponendosi in contrasto con il dato costituzionale, specie quello costituito dal 'nucleo duro' dei suoi principi.

Una prima serie di criticità che emergono dall'analisi della legge di delegazione sono quelle relative al meccanismo della perequazione integrale calcolata sui costi standard per le funzioni fondamentali delle Regioni e sul fabbisogno standard per le spese essenziali degli enti locali. La scelta di uniformità del parametro di calcolo del finanziamento (comunque verrà fatta), infatti, rischia di generare risultati e prestazioni irragionevolmente differenziate in considerazione della variabilità delle condizioni di contesto esistenti tra le Regioni o tra gli Enti locali italiani.

Una seconda serie di criticità rilevanti sono quelle relative ai meccanismi della perequazione rapportata alla capacità fiscali per le funzioni non fondamentali delle Regioni e per le spese non essenziali degli enti locali. La scelta di bilanciamento del legislatore anche in tali fattispecie appare riduttiva e caratterizzata da profili di una certa rigidità che potrebbero porsi in contrasto con l'obiettivo della garanzia dell'unità della Repubblica ex. art. 5 Cost.. In questo caso, infatti, il legislatore ha stabilito di far funzionare i meccanismi perequativi in relazione alla capacità fiscale, cioè ai livelli di gettito, con la conseguenza già descritta e cioè quella di una differenziazione nelle modalità di una perequazione parziale. Tale scelta di differenziazione avrebbe una sua ragionevolezza in contesti territoriali sostanzialmente omogenei ed economicamente integrati. Anche in questo caso, la scelta

¹⁸ Sul punto esistono diverse scuole di pensiero. Su alcune di esse cfr. F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, n.7/2009, 5.

di un siffatto parametro di perequazione rischia, anche in questo caso, di generare irragionevoli differenziazioni nei risultati concreti e nelle prestazioni erogate. Per questo motivo già da tempo si è evidenziato come un'attuazione del disposto di cui al 3° comma dell'art. 119 Cost., che voglia essere coerente con il complessivo quadro costituzionale non possa prescindere dall'attivazione degli altri meccanismi di redistribuzione delle risorse, rapportandoli ad altri indicatori previsti dal comma 5 dello stesso articolo¹⁹. Qualora si verificassero tali eventualità, con tutta probabilità la spese finanziate con i contributi speciali dello Stato e con il finanziamento/cofinanziamento dell'Unione Europea assumerebbero un'importanza centrale ed un peso cruciale. Resterebbero, tuttavia, quali incognite di non poco conto, la reale possibilità di attivare tali contributi e le future configurazioni delle politiche di coesione dell'Unione Europea.

E' bene ricordare, alla luce della stessa giurisprudenza della Corte costituzionale come tali meccanismi redistributivi abbiano una caratteristica di facoltatività ed eventualità²⁰. Tale caratteristica ne costituisce probabilmente il limite maggiore non essendo possibile porli sullo stesso piano o in correlazione con quelli di cui al comma 3.

A ciò si aggiunga anche la difficoltà di attivare una serie di flussi aggiuntivi di spesa pubblica per un paese impegnato a garantire sia il rispetto dei parametri del patto di stabilità e crescita sul rapporto deficit annuale/PIL e sia il progressivo riassorbimento dello stock di debito pubblico accumulato nel corso dei decenni. In modo particolare, riguardo alla categoria dei flussi finanziari provenienti dall'Unione Europea, non va dimenticato come, al di là dei futuri quadri e prospettive finanziarie, tali finanziamenti e/o cofinanziamenti presuppongono un atteggiamento attivo da parte degli Enti volto a cogliere una serie di opportunità piuttosto che un atteggiamento passivo volto ad attendere esclusivamente una serie di garanzie anche di flussi finanziari. Da questo punto di vista va ricordato come il panorama di questi ultimi decenni ha sì mostrato un progressivo adeguamento – anche culturale – a tale approccio da parte dello Stato, delle Autonomie regionali e locali e della Pubblica Amministrazione nel suo complesso, ma con risultanze differenziate sia sul piano della capacità – essenzialmente di carattere normativo ed amministrativo - di accedere a tali flussi finanziari, ma soprattutto su quella - sostanziale e di risultato - di ridurre i deficit di sviluppo o di far fronte a singole criticità delle quali i parametri macroeconomici e nello specifico quelli tributari sono lo specchio (naturalmente al netto delle pratiche evasive ed elusive del dovere tributario ex art. 53 Cost.)²¹.

¹⁹ Cfr. F. COVINO, *Il criterio della standardizzazione dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, n.7/2009, 6.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n.370 del 2003.

²¹ Sul punto si possono vedere, per tutti, le considerazioni di G. VIESTI, F. PROTA, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Bologna, 2007, 111 ss.

6. Considerazioni conclusive

Per quanto si è cercato di dimostrare, la garanzia dell'unità della Repubblica è dunque sintesi dialettica di uniformità e differenziazione sia sul piano normativo che su quello delle prestazioni. La Costituzione del 1948 ed in particolare il prevalente Titolo V e la legislazione di attuazione, si fondavano sull'idea che l'unità ed indivisibilità della Repubblica potessero essere garantiti da un bilanciamento fortemente spostato sul piano dell'uniformità. Gli elementi più significativi in tal senso sono stati la stessa ritardata entrata in funzione delle Regioni a statuto ordinario, la loro ridotta autonomia legislativa, i controlli preventivi del Governo e una finanza prevalentemente derivata. Ancora di più simili risultanze erano verificate per gli Enti Locali perlomeno fino al 1990 (anno della prima legge di riforma organica delle autonomie locali, la n. 142). Tale quadro normativo era lo specchio di una concezione che riteneva di dover perseguire la costruzione della società prefigurata nella Costituzione repubblicana in un contesto di rapporti tra Stato e Autonomie ispirato ad una prevalente uniformità. Si era così ritenuto di dare al riconoscimento ed alla promozione delle Autonomie Locali ex art. 5 Cost., un'interpretazione restrittiva nel timore che un'eccessiva accentuazione degli interessi differenziati potesse mettere in discussione la tenuta complessiva del quadro costituzionale²².

La riforma costituzionale del 2001 giunge dopo almeno un decennio di dibattito scientifico ed istituzionale sulla necessità di spostare decisamente il punto di bilanciamento delle scelte normative verso la differenziazione. Questo perché si riteneva, dai più, che una maggiore autonomia nell'azione normativa ed amministrativa, da un lato ne avrebbe migliorato l'efficacia, dall'altro avrebbe potenziato i circuiti della responsabilità politica degli amministratori regionali e locali nei confronti dei cittadini. Tuttavia non si può dimenticare come, in tale dibattito, vi sia stata anche una sorta di evidenziazione esasperata delle esigenze della differenziazione regionale e locale, al punto di rappresentare quelle ascrivibili all'uniformità come ostacoli da abbattere per la piena realizzazione delle autonomie. In altri termini, qualcuno ha inteso ragionare non già in termini di ragionevole bilanciamento tra uniformità e differenziazione, che com'è noto presuppone, nei singoli casi concreti, la prevalenza ora di un interesse ora di un altro, tutelando però una sorta di 'contenuto minimo' dell'altro interesse soccombente, ma di una

²² Come afferma F. PIZZETTI, (in *La ricerca del giusto equilibrio tra uniformità e differenza: il problematico rapporto tra il progetto originario della Costituzione del 1948 e il progetto ispiratore della riforma costituzionale del 2001*, in *Le Regioni*, 2003, 607) "Al di là del valore profondo del riconoscimento delle autonomie locali contenuto nell'art. 5, per il resto tutti i principi contenuti nei primi dodici articoli della Costituzione, così come tutte le norme relative ai diritti civili e sociali, erano state pensate, soprattutto nelle loro parti e nei loro aspetti più innovativi, come finalizzate a garantire quell'eguaglianza formale e sostanziale che secondo l'art. 3 deve essere il risultato della rimozione delle differenze legate alle condizioni economiche e sociali, indipendentemente da ogni connotazione o radicamento territoriale che le potesse caratterizzare o giustificare. (...) Alle differenze territoriali si guardava per rimuoverle o superarle soprattutto quando esse, per le loro caratteristiche, si ponessero come un ostacolo al raggiungimento dell'eguaglianza sostanziale dei cittadini (...).".

generalizzata - e di conseguenza irragionevole - prevalenza degli interessi autonomici (non si capisce bene se quelli regionali, provinciali, comunali o infracomunali) rispetto a quelli unitari. Tale contrapposizione continua ancor oggi, si è manifestata nel corso del processo di approvazione della legge 42/2009 e probabilmente si manifesterà in seguito nella fase di scrittura dei decreti legislativi.

Quello che va detto, richiamando le già citate riflessioni di Esposito, è che la indivisibilità della Repubblica costituisce un principio generale e fondamentale del nostro ordinamento. Di conseguenza, ogni approccio che voglia far generalmente prevalere gli interessi differenziati, escludendo qualsivoglia tutela di quelli unitari o viceversa che veda il momento dell'uniformità escludere qualsiasi ponderazione delle esigenze delle autonomie, è potenzialmente eversivo dell'ordine costituzionale. L'attuazione del quadro costituzionale, nei suoi profili finanziari, è quanto mai necessaria; tuttavia non va mai dimenticato che trattasi di attività ascrivibile al novero dei poteri costituiti e non già costituenti. Anche nella consapevolezza che oggi la distinzione tra poteri costituenti e costituiti tenda ad affievolirsi, lasciando spazio alle c.d. transizioni costituzionali, non si può - a sommosso parere chi scrive - intaccare il quadro dei principi fondamentali, dei diritti inviolabili e dei doveri inderogabili dei cittadini.

Per come si è cercato di illustrare, la funzionalità del modello dipenderà essenzialmente dalla capacità dei diversi flussi di risorse di garantire l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli Enti Locali, così come stabilito dall'art. 119 Cost. Ma soprattutto, in una prospettiva costituzionalistica, la validità del modello normativo dipenderà evidentemente, come per tutti gli atti normativi di livello primario, dalla coerenza con la Costituzione, sia nelle disposizioni di dettaglio del Titolo V sia soprattutto con quelle relative ai principi fondamentali, tra cui assume un ruolo centrale il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost..

In tal senso non si può, in primo luogo, non sottolineare - così come è stato fatto da molti in questi anni - l'incompletezza del disegno costituzionale, non tanto nelle disposizioni di principio quanto in quelle di dettaglio revisionate nel 2001. La mancanza di una sede istituzionale, di livello costituzionale di confronto tra lo Stato centrale e le Autonomie Territoriali rischia di produrre ulteriori difficoltà e vischiosità in particolare nel processo di attuazione dell'art. 119 Cost. In tal senso, le sedi di confronto, previste dalla legge n. 42 del 2009, essendo state istituite con lo strumento normativo primario non potevano essere dotate di potestà inerenti l'attività legislativa stessa; di conseguenza la maggiore o minore capacità di incidere nelle successive fasi del processo di attuazione e di quello transitorio dipenderanno da categorie e meccanismi di tipo politico. Appare così sempre più necessaria una riforma costituzionale (della quale però non si vede traccia concreta) che dia soluzione ai problemi relativi ai raccordi tra il livello centrale statale e quello delle autonomie regionali e locali.

In secondo luogo, la scelta del legislatore di adoperare lo strumento del decreto legislativo appare criticabile per il fatto di non aver però sempre definito nella legge di delegazione in modo puntuale e dettagliato i principi e i criteri direttivi volti a garantire maggiormente l'unitarietà del sistema. Il rischio è quello di scelte

eccessivamente 'libere' da parte del Governo, non emendabili nella sostanza da parte del Parlamento. Qualora tali scelte non dovessero trovare un momento di composizione nelle sedi sopradette, i contrasti con tutta probabilità si riverseranno sulla Corte costituzionale che continuerà ad essere chiamata pressoché quotidianamente (e non già eccezionalmente) ad essere l'arbitro del sistema.

Il compito di garanzia della Costituzione continuerà, inevitabilmente, a snodarsi da un lato su valutazioni basate sul canone della ragionevolezza intesa come ponderazione del ragionevole bilanciamento di interessi (uniformità e differenziazione) operato rispettivamente dal legislatore statale o da quelli regionali, dall'altro sul rispetto delle procedure concertative poste in essere nel quadro di tale ponderazione.

A tale proposito non si può non ricordare come in sede di processo costituzionale non trovi accoglimento la tesi, peraltro non priva di elementi plausibili, che la difesa complessiva dell'ordinamento costituzionale sia ora affidata paritariamente a Stato e Regioni, con la conseguenza che entrambi gli enti siano abilitati a ricorrere per tutti i vizi di legittimità. Se ciò fosse, si dovrebbe allora sostenere che quelli di Stato e Regioni sono entrambi ordinamenti originari, con il conseguente superamento del principio di cui all'art. 5 Cost. che, nell'ambito dell'ordinamento generale, affida quote d'esercizio di potere normativo, ma non realizza cessioni di sovranità ad ordinamenti derivati²³. Di conseguenza, in sede di ricorso dello Stato contro le leggi regionali, il Governo può invocare la violazione sia di parametri relativi al riparto di competenze legislative sia di qualsiasi altro parametro costituzionale. Invece, il ricorso delle Regioni contro le leggi statali o di altre Regioni continua ad essere subordinato all'esistenza dell'interesse alla difesa del riparto costituzionale delle competenze²⁴.

Ma al di là dei profili riguardanti le relazioni interordinamentali, i decreti legislativi nei loro aspetti sostanziali dovranno individuare soluzioni di bilanciamento tra uniformità e differenziazione che abbiano come risultante innanzitutto il rispetto del disposto di cui all'art. 5 Cost., ma nondimeno la coerenza con il principio solidaristico di cui all'art. 2 Cost., con il principio di eguaglianza-ragionevolezza di cui all'art. 3 comma 1 Cost. e con il principio di eguaglianza sostanziale di cui all'art. 3 comma 2 Cost. Cruciali appaiono dunque le scelte che dovranno essere fatte sugli snodi fondamentali del calcolo dei costi e dei fabbisogni standard, della perequazione, e dell'autonomia finanziaria. La sintesi normativa che uscirà dovrà,

²³ Cfr. A. SACCOMANNO, *Il controllo di costituzionalità della legge regionale*, Roma, 2008, 104.

²⁴ La Corte costituzionale, peraltro, in questi anni si è pronunciata su una linea di sostanziale continuità col passato ed in linea con le tesi sopradette. Infatti, dopo una prima decisione (sent. n. 282 del 2002) nella quale sembrava prefigurarsi una sorta di parificazione sul piano processuale tra Stato e Regioni, nella giurisprudenza successiva (sentt. n. 94 e 274 del 2003, 80 del 2006) si riconfermava la tesi secondo cui lo Stato avrebbe un ruolo peculiare volto alla garanzia dell'unità nazionale, alla difesa dell'ordinamento costituzionale. A parziale deroga di quanto appena detto, va segnalato come nella giurisprudenza costituzionale è da tempo ammessa l'invocazione da parte delle Regioni di parametri diversi da quelli attributivi delle competenze nel caso in cui l'atto legislativo impugnato incida direttamente o indirettamente sulle competenze attribuite dalla Costituzione alle stesse Regioni (si veda ad es. la sent. n. 165 del 2007).

a pena di incoerenza e quindi di potenziale incostituzionalità, far sì che l'unità della Repubblica non venga compromessa. E, si badi bene, questo non è solo un problema di rispetto di procedure o di astratte dichiarazioni di principio. La questione attiene essenzialmente al *quantum*, al risultato concreto delle scelte normative che ricadranno sui cittadini e sui loro, altrettanto fondamentali diritti garantiti dalla Costituzione. In altri termini, il problema non sarà solo quello di definire, nel rispetto del dettato costituzionale per come si è accennato, un punto di bilanciamento tra uguaglianza e differenziazione nella disciplina normativa, ma ancor di più quello di assicurare l'unità della Repubblica nella sostanza dell'azione e delle prestazioni e quindi nella garanzia dell'effettività dei diritti.