



EDITORIALE – 14 OTTOBRE 2026

Nel venticinquesimo anno del nuovo Titolo V. Come e perché i legislatori falliscono

di Sandro Staiano

Professore emerito di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II



Nel venticinquesimo anno del nuovo Titolo V. Come e perché i legislatori falliscono

di Sandro Staiano

Professore emerito di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Napoli Federico II

Genesi di un fallimento – La revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione – ora ricorrono i venticinque anni dal contrastato processo di approvazione – è un paradigma dell’inadeguatezza del legislatore, che si è manifestata sia nella carenza tecnica delle soluzioni normative sia nello scostamento tra obiettivi perseguiti ed effetti prodotti. E anche nel metodo, poiché nel 2001, per la prima volta nella storia della Repubblica, si ebbe una revisione costituzionale a maggioranza ristretta, esibendo ed enfatizzando il conflitto piuttosto che perseguendo il compromesso tra le componenti parlamentari, condannando le nuove norme a una messa in opera molto complessa e contrastata.

Per una serie di circostanze difficilmente riproducibili, la revisione passò positivamente il vaglio del referendum.

I lavori parlamentari si conclusero l’8 marzo del 2001, in concomitanza con il decreto di scioglimento delle Camere per la fine della XIII legislatura. Una settimana prima, alla Camera, la soglia della maggioranza assoluta era stata superata per soli quattro voti. Il referendum fu richiesto non solo dalla minoranza soccombente, ma anche dalla maggioranza prevalente, rivelando la doppia natura dell’istituto, oppositiva a garanzia delle minoranze, confermativa ed esposta a cadute plebiscitarie. La legge ottenne l’approvazione referendaria perché – si può plausibilmente assumere – lo scontro politico si era di molto raffreddato (come si evince anche dall’esigua partecipazione al voto, corrispondente a poco più del trentaquattro per cento degli aventi diritto): le parti in campo si erano rovesciate, con il passaggio all’opposizione dei partiti della risicata maggioranza che aveva sostenuto la revisione, e con il conseguimento della maggioranza dai partiti che vi si erano opposti. Tra questi ultimi, quello di maggiore consistenza numerica, di dimensione nazionale, non aveva, in quella fase, nessun interesse a contrapporsi all’entrata in vigore della revisione. Il suo maggior partner di governo, il partito macroregionale con saldo insediamento in ampie aree settentrionali, di fronte a un insuccesso referendario, avrebbe immediatamente riaperto la questione di una riforma costituzionale intesa a introdurre in Italia un assetto vagheggiato come federale, facendola valere come il prezzo da pagare verso la rinuncia a perseguire la

“secessione del Nord”. E ciò non era nei desideri della parte maggiore delle nuove forze di governo, in ragione del loro insediamento elettorale nazionale e meridionale. Mentre le forze della nuova opposizione dovevano prendere atto del fallimento della strategia, invertevole nella riforma del Titolo V, di contenere la capacità competitiva del “partito del Nord”.

L’approvazione definitiva di quella revisione, per volontà popolare diretta, spostava nel tempo, fuori dell’agenda politica attuale, “la questione settentrionale”, apparendo assai implausibile mettere nuovamente mano alla Costituzione nell’immediato. Si trattava semmai di battere la strada di un’attuazione delle nuove norme quanto più corrispondente alla potenzialità in esse insita di attivare una corrente centrifuga dei poteri.

Il contesto e le premesse – Ma di questa confusa vicenda va soprattutto messo a fuoco il contesto, che può servire a dare ragione dei contenuti e della sorte dell’intera riforma.

In premessa: la revisione del Titolo V, scontati i tatticismi autolesivi messi in opera alla sua genesi, è ancora tutta interna alla linea d’azione delle forze regionaliste, a partire dal glorioso triennio 1975-1977, la cui forza propulsiva si irradia e permane a lungo nel sistema, sospinta dall’intendimento di dare attuazione al principio di autonomia, imprigionato in una glaciazione più lunga di quella toccata ad altri istituti fondamentali. Secondo questo approccio, che ha sostanza politica e culturale, si tratta cioè di passare dallo Stato accentrato dei ministeri allo «Stato sociale delle autonomie», come affermava Giorgio Berti nella sua visionaria ricostruzione prospettica dell’art. 5 della Costituzione. In altri termini: in quella fase, e per lungo tempo, nessuno in ambito politico, assai pochi in ambito scientifico, hanno avuto la percezione che non vi fosse solo, o almeno in assoluta prevalenza, una questione di trasferimento quanto più massiccia possibile di competenze nel verso centro-periferia, per battere la pervicace vischiosità degli apparati amministrativi centrali, a fini di democratizzazione del sistema, ma che si trattasse, almeno anche, di razionalizzarlo attraverso l’equilibrata e motivata distribuzione delle competenze. Quest’ultima consapevolezza sarebbe stata acquisita molto più tardi, benché non mancassero i dati che avrebbero potuto indurla, a partire proprio dal metodo dell’analisi delle funzioni adottato dalla “Commissione Giannini” su impulso del suo Presidente.

Fatto è che, dopo la riforma fallita del 1970, con la legge 281, che aveva in sostanza affidato a ciascun ministero il dominio dell’elaborazione dei decreti legislativi delegati di trasferimento delle funzioni, una favorevole congiunzione astrale nel firmamento delle relazioni politiche produce un mutamento di paradigma: in Parlamento si forma una maggioranza autonomista trasversale agli schieramenti partitici; questa maggioranza mostra di voler attrarre entro la sede parlamentare la decisione finale sui contenuti del decreto delegato di trasferimento (uno solo, non undici come nel 1970-1972), e lo fa con lo strumento

del doppio parere, su un primo schema deliberato e trasmesso dal Governo, e poi su un secondo testo da questo trasmesso alle Camere e adeguato alle prime prescrizioni, per il parere definitivo; viene istituita una Commissione ministeriale presieduta da Massimo Severo Giannini che fornisce al decisore politico i dati da porre a base degli atti legislativi, reperiti ed elaborati autonomamente, rompendo il monopolio degli apparati ministeriali.

Il cuore della riforma è il d.lgs. 616 del 1977, in attuazione alla legge di delega 382 del 1970, che viene costruito prendendo linfa dall'opera della Commissione Giannini. Il metodo è innovativo, i risultati di pregio inedito: per compiere la distribuzione delle funzioni ai vari livelli – statale, regionale, infraregionale – se ne deve compiere preliminarmente l'«analisi», e si deve attribuire ciascuna di esse a seconda del riferimento che abbia, nel suo esercizio concreto, a una collettività e a un territorio, a ognuna delle scale implicate nel sistema delle autonomie: Regione, Provincia, Comune. Il lavoro analitico è complesso: sulla base di tutta la legislazione vigente nei campi di competenza in cui può avvenire la redistribuzione, si individua la funzione principale, alla quale si aggregano quelle strumentali; le funzioni concorrenti, che possono spettare a soggetti diversi da quelli titolari delle principali, non vengono redistribuite, ma coordinate procedimentalmente nell'azione di titolari che restano distinti; le funzioni implicite o occulte, che non hanno centri di riferimento formalizzati, debbono essere fatte «emergere» con revisione delle leggi di settore e poi distribuite.

Il lascito di quella stagione è soprattutto metodologico: sul versante dei modi di decisione, con l'impiego della delegazione legislativa per valorizzare nella più ampia misura il ruolo del Parlamento, e aprire il procedimento all'apporto di attori esterni, siano essi portatori di competenze tecniche, siano essi esponenti di interessi, dichiarati in trasparenza; sul versante della definizione e della dislocazione delle competenze, con la tecnica dell'analisi delle funzioni, che in quella fase conosce un primo impiego significativo, ancora non pienamente affinato, ma molto promettente pro futuro; sul versante del rapporto con il tenore testuale della Costituzione, poiché – anche questo è un portato del lavoro della Commissione Giannini – gli elenchi dei campi materiali contenuti nell'originario art. 117 della Costituzione sono irrazionali e inadeguati a dare fondamento agli interventi di riforma, sicché essi vanno assunti, non come parametri puntuali, ma come «base globale», e le competenze vanno aggregate per «settori organici».

Quanto ai contenuti, all'equilibrio dei poteri conseguito, se ne deve constatare la precarietà, poiché molte competenze trasferite vengono presto riattribuite nei ministeri con la micro-legislazione parlamentare, spesso approvata nelle sedi decentrate, lontano dall'attenzione e dai clamori, o con la legislazione di riforma settoriale.

Il movimento autonomista – come possiamo convenzionalmente definire quell’insieme di forze politiche e di attori di una cultura istituzionale forgiata nell’impegno per attuare il regionalismo come fattore di democratizzazione del sistema – al cospetto dell’impossibilità di stabilizzare il quadro delle competenze, nel corso degli anni Novanta si mette sulla scia dell’elaborazione di Massimo Severo Giannini e del gruppo di giuristi che aveva fatto parte della Commissione da lui presieduta, riesce a indurre la produzione di una normazione che ne reca il segno e ne riproduce l’ispirazione, a partire dalla legge 59 del 1997: allontanamento “virtuoso” dalla lettera della Costituzione, cui era stato già dato corso nel 1975 assumendo l’elencazione dell’art. 117 Cost. come «base globale» dei trasferimenti «per settori organici»; conseguente identificazione ed enunciazione normativa di principi tratti in via diretta dall’art. 5 Cost., senza l’intermediazione, come ausilio e vincolo interpretativo, delle soluzioni organizzative individuate dal titolo V (*sussidiarietà* e suoi corollari, cioè *funzionalità* come criterio di efficienza nella dimensione ottimale delle funzioni, *differenziazione* come superamento della tradizionale irrazionale uniformità di disciplina, *responsabilità* con l’implicazione dell’*unicità* nell’imputazione di funzioni-obiettivo concepite come un’obbligazione di risultato). In coerenza, con la legge 127 del 1997, viene avviata la soppressione dei controlli preventivi di legittimità sugli atti. Ed è superato il principio del parallelismo delle funzioni amministrative enunciato dall’originario art. 118 Cost. (alle Regioni spettano le funzioni amministrative negli stessi campi materiali, elencati dall’art. 117 Cost., in cui sono dotate di funzioni legislative concorrenti). Se, infatti, secondo principio di sussidiarietà, alle Regioni e agli altri soggetti di autonomia debbono essere attribuite tutte le funzioni corrispondenti alla dimensione locale, essi possono essere ritenuti titolari di competenze ricomposte *organicamente*, quale che sia il titolo di dislocazione (trasferimento, delega, attribuzione: la legge 59 del 1997 parla ellitticamente di «conferimento»).

L’afflato autonomista che sospinge tale complessa riforma legislativa delle autonomie sembra però presto destinato a infrangersi contro l’argine dei giudizi di legittimità costituzionale: quella assunzione delle norme della Costituzione come «base globale», comincia ad apparire alla Corte, per larghi aspetti, come una violazione. Innanzi alla prospettiva delle crepe che conseguentemente rischiamo di aprirsi nell’edificio ordinamentale costruito, la via migliore sembra essere, a quel movimento autonomista, la revisione costituzionale dell’intero Titolo V.

La mitologia federalista – Ritorniamo alla revisione del 2001, avendo esplorato rapidamente il suo contesto e le sue premesse.

La legge costituzionale n. 3 del 2001, una volta diradate le nebbie dello scontro parlamentare e smaltite le scorie del consueto confronto dilemmatico nel referendum, per quanto reso blando dalle qui descritte circostanze, viene ben presto fatto oggetto di generalizzate riserve, quanto alla caratura tecnica: confusioni

concettuali e irragionevolezza, come nell'identificazione delle materie distribuite tra i diversi livelli di governo; soluzioni controindicate, come l'abolizione dei controlli di legittimità; mancanza perfino di una normazione transitoria intesa a consentire l'ordinato passaggio dal vecchio al nuovo assetto giuridico. È stata poi la Corte costituzionale a rimettere in asse il sistema – per quanto a essa possibile, cioè operando coi limiti propri dei modi della giurisdizione, ma con un forte orientamento alla creatività – ridefinendo l'intero quadro delle competenze, razionalizzando i rapporti centro-periferia, fissando i principi delle relazioni finanziarie, determinando le norme e le modalità del passaggio dal vecchio al nuovo assetto.

Ma, in realtà, a considerare molti fatti concludenti, si può plausibilmente congetturare che nella mente del legislatore costituzionale vi fosse, più che un disegno ordinamentale compiuto e coerente, una narrazione simbolicamente potente, interna alla mitologia federalista, e che metterla in campo fosse il movente maggiore della riforma.

Da allora, quella mitologia ha accompagnato processi di riforma aperti in permanenza, nei quali si sono faticosamente misurati, da venticinque anni a questa parte, legislatori e giudice delle leggi.

Tutto muove dall'idea che con la revisione del Titolo V fosse stata introdotta in Italia una *species* del federalismo, facendo a meno del *nomen*, ma introducendo i tratti ritenuti connotativi delle *res*: rovesciamento, nel nuovo art. 117 Cost., del criterio di riparto delle competenze tra Stato e Regioni, poiché, laddove la competenza generale residuale per l'innanzi spettava allo Stato, ora viene attribuita alle Regioni (nei cc. 2 e 3 vi sono gli elenchi delle competenze rispettivamente attribuite alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla competenza concorrente di Stato e Regioni; il c. 4 stabilisce che la competenza “generale residuale” spetta alle Regioni); l'affermazione di un'accezione di sussidiarietà in senso centrifugo, con i suoi corollari, differenziazione e adeguatezza (il nuovo art. 118 attribuisce *tutte* le funzioni amministrative ai Comuni, il livello più vicino alle collettività organizzate, e, in subordine, solo per esigenze di «esercizio unitario», in progressione per cerchi centrifughi, a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato).

Discostandosi dal sentimento generalizzato percepibile nel dibattito costituente – “non fare come in America” né quanto al tipo di Stato né quanto alla giurisdizione costituzionale – si assume a paradigma proprio il caso statunitense, che, nell'ambito della difficile stipulazione di una nozione univoca di federalismo, è convenzionalmente ritenuto appartenente alla categoria: infatti, negli Stati Uniti, alla Federazione spettano competenze elencate e ai singoli Stati la competenza generale residuale.

Ma si tratta solo di assonanze, di imitazioni disorientanti, di costruzioni illusorie.

Se si raffrontano gli elenchi dei cc. 2 e 3 dell'attuale art. 117 Cost. con l'VIII Sezione della Costituzione degli Stati Uniti, si coglie una differenza strutturale, che va oltre il dato quantitativo (anche la disposizione americana elenca diciotto punti, con una clausola finale che garantisce la competenza del Congresso).

I campi funzionali individuati dalla Costituzione statunitense si possono di massima raccogliere in poche macrocompetenze: moneta, relazioni internazionali anche economiche, forze armate e loro impiego, sanzioni per reati «federali» specificamente individuati, milizie civili (escluse alcune competenze riservate agli Stati), decisioni sulla pace e sulla guerra, istituzione di tribunali, promozione della ricerca scientifica e garanzia dei risultati di essa.

In Italia, invece, il c. 2 dell'art. 117 Cost. è costruito in modo da non poterne ricavare qualcosa di paragonabile a una vera competenza generale residuale delle Regioni: in esso si leggono lemmi che designano “materie”, ma anche locuzioni che designano “competenze trasversali”, cioè idonee «a investire tutte le materie» (Corte costituzionale, sent. n. 282 del 2002), le quali spettano esclusivamente allo Stato: «determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali» (lett. m); «tutela della concorrenza» (lett. e); «tutela dell'ambiente», dopo il lavoro giurisprudenziale che lo ha qualificato come bene primario e valore assoluto, fino alla traslazione nel testo dei nuovi artt. 9 e 41 della Costituzione con la legge cost. n. 1 del 2022.

La Corte costituzionale lo dice molto per tempo, con la sentenza n. 365 del 2007: il nuovo Titolo V non ha introdotto alcun federalismo, non ha condotto ad alcun passaggio di sovranità dallo Stato a soggetti autonomi; né ha prefigurato un processo federativo, poiché, perdurando le attuali norme costituzionali, il concetto che il termine “sovranità” esprime, resta «certamente estraneo alla configurazione di fondo del regionalismo quale delineato dalla Costituzione e dagli Statuti speciali».

E, se vi fossero stati ancora dubbi, si è incaricata di dissiparli quella giurisprudenza costituzionale intensamente creativa di cui si diceva, la quale ha prodotto un intero apparato concettuale e lessicale idoneo a fare da base a pratiche di accentramento.

Il cosiddetto federalismo fiscale e la forza incoercibile delle cose – Ma, siccome le ideologie di peggior lega – cioè non quelle intese a costruire visioni generali dei rapporti politici aperte alla realtà ispirando pratiche politiche con esse coerenti, ma quelle ipostatizzate e sempre in ritardo sullo svolgersi della vicenda storica – sono le più dure a morire, il lemma “federalismo” trasmigra nella legislazione attuativa dell'art. 119 Cost. (che, intanto, dopo la revisione sostitutiva intervenuta, nell'ambito di quella dell'intero Titolo V, con la legge n. 3 del 2001, viene modificato altre due volte, con le leggi costituzionali n. 1 del 2012 e n. 2 del 2022). Esso viene accompagnato con l'aggettivo “fiscale”, trasponendo in italiano *fiscal federalism*, allo stesso modo in cui “residuo fiscale” traduce *fiscal residuum*, espressioni tratte dalla letteratura americana degli anni Cinquanta del secolo scorso in materia di finanza pubblica (in ispecie, Richard A. Musgrave e James M. Buchanan). La traslazione nel contesto italiano viene compiuta in termini altamente fuorvianti, con l'intendimento di aprire la via a un assetto competitivo del regionalismo

o comunque orientato alla cristallizzazione dei divari, laddove nella terra di origine, ove è davvero definito, sul fondamento della Costituzione statunitense, un modello di autonomia territoriale di tipo competitivo, quei concetti erano esplicitamente intesi a sostenere la necessità di politiche perequative, cioè a contrastare esiti di ingiusta disuguaglianza nell'erogazione delle prestazioni pubbliche che si giungeva a ritenere non accettabili persino sul piano morale.

Ma poiché i fatti, e le norme costituzionali, sono più resistenti ed esigenti delle ideologie, quando si affronta il tema dell'attuazione del nuovo art. 119 Cost. con la legge 42 del 2009, pur intitolata al «federalismo fiscale» (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, recita la rubrica), il tema centrale è appunto quello della perequazione territoriale, imposta dal disposto costituzionale in coerenza con la conformazione cooperativa del regionalismo italiano, non assimilabile neppure marginalmente al federalismo competitivo.

Dunque, la legge 42 del 2009 tenta la razionalizzazione del modello, nel segno del superamento del criterio della spesa storica, secondo il quale si dà a chi più ha speso nel tempo precedente. Il che può equivalere a premiare gli enti meno virtuosi, perché si finanziano insieme servizi e inefficienze, con il sistema del ripianamento gravante sulla fiscalità generale. Si introducono, per converso, i concetti di «costo standard» e «fabbisogno standard», in modo da finanziare il costo del servizio depurato dalle inefficienze. Costi e fabbisogni standard vengono raccordati con esigenze di perequazione.

Riassumendo grossolanamente il metodo di applicazione di questi principi: scelto e preso a parametro alcune Regioni in equilibrio economico, viene definita una sorta di “media di buona amministrazione”, quantificando, per ogni singolo servizio, i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i livelli essenziali di assistenza (LEA), e le risorse necessarie a garantire secondo efficienza ogni singolo servizio. Gli scostamenti devono gravare sulla fiscalità locale (dunque, in termini politici, si dovrebbe evidenziare la responsabilità del soggetto corrispondente: Regione, Provincia, Città metropolitana, Comune). Secondo il modello, lo Stato assume, invece, la responsabilità di una rimodulazione per legge dei livelli essenziali, togliendo risorse ai soggetti di autonomia, quando imprescindibili esigenze di finanza pubblica impongano di ridimensionare la spesa locale.

In realtà il modello non è stato mai veramente attuato. Una stella nefasta segna i primi decreti delegati, che entrano in vigore nel corso di una sopravvenuta crisi finanziaria globale, quella del 2007-2009, che diventa crisi economica, fase di stagnazione e di recessione di lunghezza inedita, e conduce a imponenti “tagli lineari” delle risorse pubbliche. A pagarne i costi sono – il fatto non è nuovo – i soggetti dell'autonomia locale, con la cancellazione dei trasferimenti destinati a finanziare le nuove funzioni amministrative appena decentrate. La tecnica dei tagli lineari – cioè la riduzione delle risorse disponibili per ciascun centro di spesa – è incompatibile con il modello stesso della fiscalità locale quale si ricava dal

nuovo art. 119 Cost. Questo imporrebbe un'analisi articolata di dati e misure di differenziazione intese a perequare progressivamente e a incrementare l'efficienza dei soggetti pubblici. Tenderebbe all'eguaglianza in senso proprio, come definita dall'art. 3 Cost.: a situazioni eguali, eguale trattamento; a situazioni diverse, diverso trattamento secondo ragionevolezza. I tagli lineari, nella loro grossolanità, consolidano le asimmetrie, e non distinguono tra efficienza e inefficienza.

Ma la storia del cosiddetto federalismo fiscale, in Italia, è soprattutto storia di cattiva normazione, di mancata analisi di impatto, di solenni affermazioni di principio dalle quali i fatti si discostano in una legislazione frammentata, nella forma del decreto-legge e nella farragine delle leggi di bilancio, delle leggi finanziarie e delle leggi di stabilità. Le leggi di asserita alta valenza riformatrice, tra queste a buon titolo la legge n. 42 del 2009, si disarticolano e perdono vigore nell'attuazione.

Traendo le fila: il modello del cosiddetto federalismo fiscale rimane quasi del tutto lettera morta per oltre dieci anni. Conosce un'accelerazione a partire dal 2020, ma solo con riferimento a Comuni, Province, Città metropolitane. Per questi enti si tenta di accelerare nella determinazione dei LEP, in modo da poter fondare sistemi perequativi adeguati, e sono fissati alcuni livelli di servizio con l'individuazione di risorse strutturali per la copertura degli oneri. Ma sarebbe del tutto improprio qualificare come razionalizzato e coerente il quadro attuale, sul quale occorrerebbe intervenire con misure di ricomposizione della normazione in sistema. Tanto più perché è intanto stato dato corso alle misure e ai finanziamenti del PNRR, dopo l'emergenza pandemica, secondo modalità inconferenti alla perequazione territoriale, pure obiettivo imposto come vincolo normativo dal Piano NGEU.

Ancora una volta, è venuta in soccorso della chiarezza la Corte costituzionale, che, con la sent. n. 71 del 2023, ha indotto a riconsiderare il sistema degli obblighi e il modello sanzionatorio per la violazione di essi a carico dei Comuni: il vincolo di destinazione – dice la Corte – può valere solo per gli interventi speciali, cui si riferisce l'art. 119, c. 5, Cost., e, in caso di violazione, la sanzione non può essere la restituzione, da ritenere in contrasto con l'obiettivo di rafforzare i servizi e di pervenire a garantire i livelli essenziali delle prestazioni. Semmai dovrà darsi corso all'intervento sostitutivo statale, previsto dall'art. 120 Cost.

Quanto alle Regioni, invece, la legge n. 42 del 2009, recante ampie deleghe, ha trovato attuazione nel d.lgs. n. 68 del 2011, ma l'efficacia di questo è stata in larga parte procrastinata, con una modalità difficilmente componibile con il sistema di produzione normativa conformato dalla Costituzione, prima con decreto-legge, poi con la legislazione finanziaria periodica, da ultimo al 2027.

Il modello inattuato è quello per cui trasferimenti statali generalizzati alle Regioni siano sostituiti da un incremento dell'aliquota addizionale regionale dell'IRPEF compensata da un'equivalente riduzione della parte di competenza statale, mantenendo inalterato il prelievo fiscale complessivo a carico del

contribuente. La copertura dei fabbisogni per le spese relative ai LEP dovrebbe poi essere garantita attraverso una compartecipazione all’IVA, con un’aliquota fissata al livello minimo sufficiente ad assicurare il pieno finanziamento del fabbisogno assumendo a riferimento la Regione che presenta la distanza minima tra gettito dei tributi propri e fabbisogni. Le Regioni con minori capacità fiscali, con un gettito insufficiente al finanziamento integrale dei LEP, fruirebbero del fondo perequativo.

Al centro del sistema c’è dunque la definizione dei LEP e dei fabbisogni standard: esattamente ciò che non si riesce a fare.

Irrompe il regionalismo differenziato – In tale irrisolto assetto, ha fatto irruzione la questione del regionalismo differenziato: del nuovo Titolo V è venuto in rilievo l’art. 116, c. 3, proponendosene una peculiare messa in opera, in vista di una massiva ridislocazione delle risorse senza avere attuato la legge 42 del 2009, anzi rinunciando in sostanza a farlo.

Originariamente, tre Regioni del Nord avevano richiesto il trasferimento generalizzato e totalizzante a ciascuna di esse di funzioni dallo Stato al fine precipuo di captare il correlativo gettito erariale (sulla fallacia della giustificazione – che si trattasse di recuperare localmente il “residuo fiscale” – si è già detto e non occorre ritornare).

La tecnica della dislocazione delle funzioni meramente strumentale al “trascinamento” delle risorse è subito parsa priva di fondamento razionale, oltre che di base normativa, e comunque politicamente impraticabile. Ogni riassetto dei poteri tra centro e periferia deve, invero, conformarsi a un principio di razionalità e di efficiente garanzia dei diritti, specie quando si operi “per differenziazione”, giacché, in tal caso, viene in primo piano il principio di perequazione a favore dei «territori con minore capacità fiscale per abitante» (art. 119, c. 3, Cost.). In altri termini, un processo di riallocazione di funzioni è legittimo solo se sia dimostrato in premessa necessario a rendere più adeguata e conforme a un principio di maggiore giustizia distributiva l’erogazione delle prestazioni pubbliche ai cittadini, in qualunque parte del territorio nazionale essi si collochino, in conformità al principio di sussidiarietà verticale, con i suoi corollari differenziazione e adeguatezza, dapprima ritenuto implicito, ora enunciato espressamente dall’art. 118 Cost. Ma allora è necessaria una tecnica per compierne anzitutto l’identificazione. Tale tecnica è quella dell’«analisi delle funzioni», quella “invenzione” della Commissione Giannini, di cui si è detto, sperimentata per i trasferimenti degli anni Settanta. Certo essa, col senno di oggi, va affinata ampliando, in chiave interdisciplinare, il quadro delle conoscenze scientifiche sulle quali fare assegnamento oltre i confini dell’analisi integrata competenze-procedimenti, commessa ai giuristi pubblicisti, con il coinvolgimento degli economisti, che possono preliminarmente fornire elementi utili a stabilire le relazioni, nei singoli contesti locali, tra “economia di scopo” ed “economia di scala” per contribuire a

valutare quando trasferire, quando mantenere il quadro attuale del riparto, quando riaccentrare verso lo Stato.

Se ogni processo di riallocazione delle competenze deve assicurare la perequazione e l'eguaglianza delle prestazioni pubbliche in ogni area del Paese, occorre altresì determinare preliminarmente i «livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale» (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.). E individuare le risorse per finanziarli.

Non si è mostrata all'altezza di problemi di questa portata la legge n. 86 del 2024, concepita anch'essa nell'ambito di un asperissimo conflitto parlamentare, come avviene ormai sconsideratamente per ogni legge di qualche rilevante valenza riformatrice: strumento tecnicamente incongruo, non sostenuto da alcuna analisi di impatto, e perciò destinato a incontrare difficili problemi di applicabilità, dopo che, nel corso del procedimento di formazione dell'atto sono bensì venuti in luce nodi intricati, ma sono sempre mancate correzioni risolutive

Due i profili problematici maggiori, tra loro interconnessi.

Il primo è quello dell'idoneità dell'impianto normativo a conformare una implementazione che si preannunciava tra le più complesse nella storia della legislazione in età repubblicana, come è dimostrato dall'esame delle vicende pregresse: gli "accordi preliminari" del 2018; il tentativo di seguire la via, presto mostratasi impraticabile, dell'autoapplicabilità dell'art. 116, c. 3, Cost.; la stagione delle leggi-quadro – tra le quali si colloca la stessa legge 86 del 2024 – cioè delle leggi alle quali nessuna disposizione costituzionale attribuisce una atipica forza formale né una posizione di specialità, e che perciò sono esposte a essere innovate o derogate, in tutto o in parte, espressamente o implicitamente, da ciascuna legge di approvazione delle intese, di cui non possono costituire parametro, né quanto ai contenuti né quanto al procedimento formativo, sicché poi, nella produzione legislativa ulteriore, si navigherà a vista, sotto l'impulso dei puri rapporti di forza tra le parti in contrasto, e sotto la sorveglianza pervasiva della giurisdizione costituzionale.

Il secondo è quello della sostenibilità economica delle devoluzioni.

Il processo deve passare per la cruna stretta della determinazione preliminare dei LEP, cioè, lungi dal condurre al drenaggio di risorse verso le macro-aree con maggiori capacità fiscali, deve realizzare potenti effetti perequativi su scala territoriale. I LEP sono la misura delle risorse da impegnare per tale obiettivo. Ma, in proposito, la legge lascia aperte due questioni centrali.

La prima è quella della postulata possibilità di distinguere tra materie LEP, nelle quali ogni trasferimento di funzioni deve essere preceduto dalla determinazione dei LEP, e materie non-LEP, nelle quali tale previa determinazione non è necessaria.

Se pure si volesse dare per acquisito che una distinzione netta sia possibile, la linea di demarcazione definita dalla legge n. 86 del 2024 attraverso l'elencazione delle materie LEP appare del tutto arbitraria. Essa avrebbe dovuto trarre senso dall'opera, coeva alla gestazione della legge, del Comitato tecnico scientifico con funzioni istruttorie per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (CLEP), istituito presso la Presidenza del Consiglio. Ma su di esso si è fatto un affidamento eccessivo. Invero, dal Documento finale elaborato dal CLEP si ricava che questo ha rinunciato a definire in via preliminare la nozione stessa di LEP, rinviandone la responsabilità al decisore politico: «la determinazione puntuale della nozione LEP appartiene a un momento successivo nel quale la componente tecnica, giuridica ed economica, non è la sola a rilevare. Poiché dal modo di tratteggiare la nozione LEP possono discendere conseguenze per la finanza pubblica in termini assoluti, conseguenze redistributive e allocative in termini relativi, non può che spettare al decisore politico la responsabilità di questa definizione», afferma il Documento. Ma, a questo punto, il discorso prende un andamento paradossale: dal CLEP il decisore politico attendeva la nozione di LEP, prodotta grazie all'integrazione di conoscenze giuridiche ed economiche; ma è proprio sul decisore politico che il CLEP ribalta quest'onere.

Altro limite metodologico: si ritiene di poter procedere alla determinazione dei LEP senza avere svolto alcuna analisi delle funzioni, precludendosi in tal modo l'identificazione degli aggregati di competenze ai quali riferirli.

C'è poi una questione sistemica, coinvolta dal tema della sostenibilità economica.

In proposito, una prima osservazione: la differenziazione su scala regionale conduce lo Stato centrale a perdere gli strumenti di coordinamento delle politiche pubbliche, per le esternalità prodotte dagli effetti dell'azione di singole Regioni su altre Regioni, con un risultato complessivo di sottoproduzione di beni pubblici.

Una seconda osservazione: in una situazione critica quale quella italiana, tenere sotto controllo i conti pubblici in una sede centralizzata è irrinunciabile. Far percepire ai mercati una situazione di frammentazione ingovernabile potrebbe avere conseguenze gravi.

Ancora una volta, di razionalizzare il sistema si è incaricata la Corte costituzionale.

La sentenza n. 192 del 2024, e di rinvio la sentenza n. 10 del 2025, hanno messo alcuni punti fermi.

Con la dichiarazione di illegittimità dell'art. 3, c. 3 della legge 86 del 2024 non è definita alcuna modalità e alcun criterio di individuazione dei LEP, poiché «i “nuovi” criteri non ci sono e quelli vigenti non hanno più efficacia». Residuerebbero le cosiddette materie non-LEP, con riferimento ai cui intrinseci caratteri la legge n. 86 del 2024 postulava la possibilità della devoluzione differenziata delle funzioni senza procedere alla previa determinazione dei LEP. Ma la sentenza n. 192 del 2024 impone che, anche nelle materie

qualificate come non-LEP, siano individuate le funzioni incidenti su diritti civili e sociali, poiché per il trasferimento di esse occorrerà egualmente definire preliminarmente i LEP.

In via preliminare, dovranno essere stabiliti criteri e modalità di svolgimento dell'analisi delle funzioni da porre a base dei trasferimenti, poiché questi dovranno riguardare appunto funzioni, non materie, sulla base di un'ideale istruttoria.

Per le funzioni in alcune materie – commercio con l'estero, ambiente, energia, porti e aeroporti, professioni, ordinamento delle comunicazioni, istruzione – dovrà essere presupposto il preminente interesse nazionale, sicché incomberà sul legislatore che si risolva per il trasferimento un onere di giustificazione particolarmente gravoso, riservandosi la Corte uno scrutinio stretto di legittimità costituzionale.

Sul piano dei procedimenti, le Camere dovranno avere pieno potere di decidere sui contenuti della legge di differenziazione, e non essere ridotte in funzione ratificatoria.

A ciò si aggiunga che, essendo stata la disciplina in materia disarticolata dalla sentenza n. 192 del 2024, una legge dovrà ridefinire l'assetto della finanza locale.

Chi, al cospetto di tanto, si aspettava, per respicenza del decisore politico, l'apertura di una nuova fase di elaborazione normativa, capace di dare seguito organico agli orientamenti della giurisprudenza costituzionale, ha dovuto rapidamente disilludersi.

Il legislatore si è mosso lungo tre linee concomitanti: la sottoscrizione di nuove “intese preliminari” con alcune Regioni del Nord, che stanno facendo il loro faticoso percorso; la proposta di una legge delega per la sola determinazione dei LEP; la definizione (o almeno come tale asserita), con alcune disposizioni inserite nella legge di bilancio, dei LEP nelle intere materie istruzione sanità e assistenza, con la tecnica del richiamo a norme legislative vigenti.

Si può dire che l'intero quadro metodologico disegnato dalla Corte costituzionale, incentrato sull'analisi delle funzioni, sulla determinazione e sul finanziamento preliminari generalizzati dei LEP, su istruttorie accurate e su obblighi di motivazioni rinforzate in materie sensibili, è disatteso.

Si vedrà quanto potrà il Parlamento e quanto resterà da fare alla Corte costituzionale.

«Cette brume insensée où s'agitent des ombres, comment pourrais-je l'éclaircir?» – Se lo chiedeva Raymond Queneau, e conviene mutuarne la domanda, ricercando una via razionale per uscire da un gioco a somma zero durato venticinque anni, dal quale ha tratto danno la funzionalità complessiva del sistema dei poteri.

Che fare, dunque?

Si può rispondere che, esclusa, per realismo e per valutazione di utilità, la via di una nuova revisione costituzionale del Titolo V, è giunto il tempo di una legge ordinaria generale sui rapporti tra lo Stato, le Regioni e l'intero sistema delle autonomie. Una tale legge potrebbe valere a spostare il campo d'azione da quello frequentato finora dal decisore politico, incapace di soluzioni organiche, produttore di conflitto e di soluzioni frammentate e precarie.

Sulla base dell'esperienza di questi venticinque anni, una legge di delegazione potrebbe essere lo strumento di un processo di grande riforma. La delegazione ex art. 76 Cost, invero, valorizza nella massima misura il Parlamento, attraverso l'interlocazione permanente nelle sedi decentrate di esso con il Governo legislatore delegato, garantisce la trasparente partecipazione di attori esterni, favorisce un ordinato svolgimento del processo di integrazione politica nei tempi e con la progressività necessari.

Una tale legge dovrebbe razionalizzare il riparto delle competenze, facendolo precedere dall'analisi delle funzioni, cioè dalla identificazione di esse attraverso la ricognizione della legislazione statale e regionale vigente nei diversi settori organici (potrebbe avere senso, a questi limitati fini, utilizzare il lavoro svolto dal CLEP, che la Corte ha invitato a utilizzare come materiale istruttorio), dalla definizione della dimensione ottimale di esercizio di ciascuna di esse, sulla base delle connotazioni amministrative e delle risultanze tratte dal contesto economico. Compiuta quest'opera, si procederebbe ad attribuire ciascuna funzione al livello territoriale migliore, anche modificando la legislazione statale di settore. E, naturalmente, ciò potrebbe condurre non solo a dislocazioni delle competenze nel verso centro-periferia, ma anche, all'inverso, a riattrazioni per linee centripete.

La riallocazione delle competenze potrebbe avvenire anche differenziando tra le Regioni, quando in tal senso spingessero le risultanze dell'analisi delle funzioni. In tal caso all'attribuzione di funzioni amministrative potrebbe accompagnarsi, ove se ne ravvisasse l'utilità, quella di funzioni legislative, secondo l'interpretazione invalsa dell'art. 116, c. 3 Cost. Ma il processo di dislocazione differenziata, come ha ben precisato la sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024, deve essere preceduto dalla determinazione e dal finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ai sensi dell'art. 117, c. 2, lett. m) Cost.

Con un unico decreto legislativo delegato – in modo da avere un quadro normativo compiuto e coerente – dovrebbero essere indicate, per settori organici di materie, le prestazioni che incidono sui diritti civili e sociali, individuando, per ciascuna di esse i livelli essenziali delle prestazioni.

Per una tale opera è disponibile un apparato concettuale consolidato in sede scientifica.

Secondo tale apporto, la determinazione dei LEP consiste nella individuazione della tipologia e qualità delle prestazioni, dunque dello standard di erogazione dei servizi, al fine di assicurare a ogni cittadino l'effettivo godimento dei diritti civili e sociali su tutto il territorio nazionale ed è precipuamente intesa alla

rimozione delle disuguaglianze, dunque all'eguale trattamento dei cittadini, secondo ragionevole uniformità, e alla perequazione territoriale. La determinazione dei LEP dovrebbe perciò assicurare che ogni prestazione corrisponda almeno al nucleo minimo del diritto; che l'ampiezza dello spazio dei diritti sia la stessa per ogni cittadino, in qualunque parte del territorio dello Stato egli venga a trovarsi nella fruizione delle prestazioni; che il costo complessivo delle prestazioni non ecceda le risorse disponibili.

A tali fini, la quantificazione dei LEP dovrebbe tenersi in stretta connessione con quella dei fabbisogni standard e dovrebbe esserne garantito il finanziamento definendo obiettivi intermedi in vista del raggiungimento del livello di prestazione stabilito, compatibilmente con le risorse disponibili, secondo le indicazioni ricavabili dalla sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024.

E la legge che determina i LEP dovrebbe individuare contestualmente le risorse necessarie e fronteggiarne il costo.

Quanto alla fiscalità locale, dopo i fallimenti, consumati in questi anni in ragione dell'incompiutezza e di una certa contraddittorietà degli interventi, la riorganizzazione di essa potrebbe passare per la classificazione delle spese di Comuni, Province e Città metropolitane, distinguendo tra spese riconducibili alle funzioni fondamentali (art. 117, c. 2, lett. p, Cost.), incluse quelle relative ai livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m); spese riconducibili ad altre funzioni; spese finanziate con contributi speciali, con i finanziamenti dell'UE e con i cofinanziamenti nazionali. Le prime dovrebbero essere finanziate integralmente, mediante compartecipazione al gettito dei tributi erariali, modulata, una volta determinati i livelli essenziali delle prestazioni e i relativi costi standard, in modo da coprire il fabbisogno standard di ciascun ente.

Le spese diverse da quelle riconducibili a funzioni essenziali potrebbero essere finanziate mediante tributi propri. Ma un fondo perequativo nazionale, gestito dallo Stato e alimentato da una quota del gettito dei tributi erariali determinata annualmente con la legge di bilancio, potrebbe assicurare la copertura di tali spese con trasferimenti commisurati alla differenza tra la capacità fiscale media *pro capite* della classe e quella dell'ente di riferimento, e a compensare gli enti con struttura demografica connotata dalla presenza di una quota di residenti anziani o con un indice di deprivazione superiore alla media della rispettiva classe, in ragione del maggiore fabbisogno di servizi non integralmente coperto dal gettito dei tributi locali.

Anche per la fiscalità regionale, nell'attuazione piena dell'art. 119 Cost., al centro del sistema dovrebbe porsi il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni (art. 117, c. 2, lett. m, Cost.) mediante compartecipazioni al gettito dei tributi erariali, modulate Regione per Regione in modo tale da corrispondere integralmente al fabbisogno calcolato in termini di costi standard; e, per il finanziamento delle prestazioni non soggette al vincolo della determinazione del livello essenziale, il ricorso a tributi



propri e a un meccanismo di perequazione, attivando un fondo nazionale alimentato e gestito dallo Stato, per assicurare la copertura delle spese nelle Regioni con minore capacità fiscale, e per compensare la presenza di popolazione anziana e stati di deprivazione superiori alla media regionale.