Rivista N°: 2/2017
DATA PUBBLICAZIONE: 31/05/2017

AUTORE: Franco Gallo *

ATTUALITÀ E PROSPETTIVE DEL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA ALLA LUCE DELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE COSTITUZIONALE**

Sommario: 1. - L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale prima e dopo il 2011; 2. - L'impatto del principio di equilibrio di bilancio sul coordinamento finanziario; 3. - Il coordinamento virtuoso e per obiettivi; 4. - (segue): le sentenze di impostazione di tipo finalistico; 5. - Alcune proposte finali di intervento legislativo.

1. L'evoluzione della giurisprudenza costituzionale prima e dopo il 2011

Dalla riforma del 2001 del titolo V, parte II, della Costituzione ad oggi gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale in tema di coordinamento della finanza pubblica non sono stati uniformi.

Prima del 2011, la Corte, con le sentenze nn. 417 del 2005; 4, 36 e 390 del 2004 e 376 del 2003 e altre ancora, aveva tentato di stabilire dei limiti abbastanza rigorosi per lo Stato. Aveva, cioè, precisato che, affinché i vincoli statali possano considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali, dovevano avere ad oggetto o l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo in via transitoria e in vista di specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale – la crescita della spesa corrente degli enti autonomi. In altri termini, per la Corte la legge statale poteva «stabilire solo un limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (.....)». Il coordinamento finanziario così inteso non poteva, quindi, avere ad oggetto le specifiche spese compiute dall'ente territoriale, ma doveva al massimo operare una valutazione complessiva delle stesse. In coerenza con questa linea

* Presidente emerito della Corte costituzionale.

** *Contributo pubblicato senza referaggio (art. 7 del Regolamento della Rivista per l'invio e la valutazione dei contributi).*

interpretativa, la Corte aveva affermato, con la sentenza n. 390 del 2004, che la previsione da parte della legge statale di limiti all'entità di una singola voce di spesa non poteva essere considerata un principio fondamentale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica, perchè poneva «un precetto specifico e puntuale sull'entità della spesa e si risolveva, perciò, in una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica), ma non può imporre nel dettaglio gli strumenti concreti per raggiungere quegli obiettivi» (vedi anche sentenza n. 417 del 2005, punti nn. 5.3 e 6.3 del *considerato in diritto*).

Dopo il 2011 e almeno fino al 2015 la Corte ha letteralmente capovolto questa impostazione, dando una lettura decisamente estensiva della competenza statale in tema di coordinamento finanziario, fino al punto da trattarla sostanzialmente come una materia di competenza esclusiva statale.

Questa posizione è ben riassunta nella recente sentenza n. 64 del 2016, nella quale la Corte ricorda (punto n. 6.1. del *considerato in diritto*) di avere più volte affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali è «parte della finanza pubblica allargata e che, pertanto, il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali» (nello stesso senso, sentenze nn. 44 e 79 del 2014 e n. 182 del 2011). Ne consegue, sempre per la Corte, che le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica solo «alla duplice condizione che: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, e lasci alle Regioni libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere di transitorietà».

Con riguardo alla prima di tali condizioni, che qui più interessa esaminare, la Corte ha affermato che essa deve ritenersi soddisfatta anche da disposizioni statali che prevedono «puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa, sempre che da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa (sentenza n. 139 del 2012), essendo in tale caso possibile l'estrapolazione dalle singole disposizioni statali di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale (sentenze nn. 139 del 2012 e 182 del 2011, nonché nn. 236 e 36 del 2013)».

È inutile fare un più lungo commento per sottolineare che specie quest'ultimo passaggio ha segnato un forte cambiamento di indirizzo, in verità difficilmente comprensibile sul piano logico, rispetto alle precedenti ricordate sentenze. Pone, infatti, una condizione quasi impossibile per qualificare i principi fondamentali, e cioè l'enucleazione di detti principi sulla base di una disciplina – quella, appunto, che fissa puntuali misure di riduzione di singole voci di spesa – che è di estremo dettaglio.

Dal 2015 ad oggi vedremo più avanti che sono intervenute alcune sentenze che sembrano aver attenuato in qualche modo il suddetto indirizzo centralistico puntando sul requisito dell'accordo e sul rispetto dei principi di proporzionalità e virtuosità.

2. L'impatto del principio di equilibrio di bilancio sul coordinamento finanziario

Non va, però, dimenticato che lungo l'indicato processo interpretativo la Corte ha dovuto affrontare anche il delicato tema dell'impatto sul coordinamento finanziario del principio di equilibrio di bilancio, introdotto con la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012.

Dico subito che in proposito la Corte sembra aver giocato d'anticipo rispetto ai tempi di applicazione della riforma del 2012. Esistono, infatti, pronunce precedenti alla riforma con le quali vengono sanzionate con l'incostituzionalità leggi regionali di bilancio per contrasto con l'art. 81, quarto comma, Cost., vecchio testo, oltreché con i principi relativi al sistema contabile dello Stato e al coordinamento della finanza pubblica. Così, in effetti, ha ragionato la Corte nella sentenza n. 70 del 2012, dando un'interpretazione estensiva del suddetto obbligo di copertura delle leggi regionali per quanto concerne la certezza delle risorse.

Il che vuol dire che, a prescindere dalla riforma del 2012, le esigenze di coordinamento finanziario hanno rappresentato per la Corte un valore costituzionale funzionale anche alla realizzazione di istanze di unità economica. La successiva costituzionalizzazione, attraverso il sesto comma dell'art. 81 Cost., del principio di equilibrio di bilancio deve, perciò, considerarsi in piena continuità con tali istanze e, insieme, uno strumento delle politiche nazionali attuative della normativa comunitaria in materia (in particolare, il Patto di Stabilità e Crescita e gli atti conseguenti, quali il *Fiscal Compact*, il *Six Pack* e altri ancora).

Tutto ciò appare evidente dalle sentenze sopra richiamate e da altre emesse dal 2010 (nn.100 del 2010, 128 e 182 del 2011, 33 e 196 del 2012) ed ha fatto dire alla dottrina che la Corte ha avallato coordinamenti finanziari "pervasivi" e giustificativi di politiche finanziarie anticrisi con impatto sui debiti sovrani anticipando il nuovo sesto comma dell'art. 81. È con tali sentenze, dunque, che l'unità economica diviene titolo di legittimazione dell'intervento statale, volto ad assicurare l'equilibrio unitario della finanza pubblica, con la conseguente trasformazione del principio di coordinamento finanziario in un principio di contenimento della spesa pubblica (v., in particolare, sentenza n. 79 del 2013).

Come ho già avuto occasione di esporre nell'audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale del 30 ottobre 2014, questo era, del resto, l'obiettivo che l'introduzione del sesto comma dell'art. 81 Cost. e l'emanazione della legge rinforzata n. 243 del 2012 che l'ha attuato, avevano di mira specie nei confronti delle Regioni sottoposte a "piano di rientro" e comunque, in generale, con riferimento alla c.d. "legislazione della crisi" degli anni 2010-2012.

3. Il coordinamento virtuoso e per obiettivi

Come ho detto, il tortuoso *slalom* tra il coordinamento finanziario pervasivo e l'applicazione del principio di pareggio di bilancio si è in qualche modo interrotto nel 2015 essendosi seguita una via nuova di impronta finalistica. Da tale anno la Corte sembra essersi avviata, sia pure un po' confusamente, su una strada più accomodante, senza peraltro smentire formalmente l'illustrato indirizzo centralistico. Gli artt. 117, terzo comma e 81, sesto comma, Cost., sono stati, infatti, interpretati nel senso che essi, lungi dal convalidare sempre previsioni dettagliate e circostanziate in nome dell'unità economica della Repubblica, impongono allo Stato l'onere di giustificare l'esercizio del potere di coordinamento in ragione del perseguimento di chiari obiettivi di politica della spesa. Il coordinamento finanziario tende, così, ad assumere la natura di un "coordinamento per obiettivi", che lascia maggior spazio alle autonomie territoriali.

Nel valutare la conformità a Costituzione delle misure statali di coordinamento finanziario riguardanti gli enti territoriali, la Corte ha, in particolare, fatto ricorso sempre più frequentemente ai criteri della "proporzionalità" e della "virtuosità" (sentenze n. 272 del 2015 e n. 65 del 2016), instaurando una sorta di circuito con il legislatore statale in cui è essa che pone precise condizioni al coordinamento rendendole precettive ed è il legislatore statale – consapevole che il tempo della c.d. "legislazione della crisi" è tramontato in presenza di Governi non più tecnici, ma politici – che deve ricercare nuove, efficaci forme di coordinamento, dal carattere meno pervasivo e non più giustificate dal solo riferimento al principio del pareggio di bilancio¹.

In questa logica, riemerge in qualche modo, sia pur surrettiziamente, il principio di autonomia, in quanto l'intervento dello Stato diviene, per certi versi, sussidiario ed è giustificato, piuttosto che dall'esistenza in sé di un potere di coordinamento, dall'inerzia regionale nell'individuazione delle modalità mediante le quali operare i previsti tagli della spesa. In particolare, la Corte giunge:

- alla previsione di una specie di "autocoordinamento" da parte delle stesse Regioni, destinato a confluire in apposite intese sancite dalla conferenza permanente Stato-Regioni ai fini del riparto del contributo regionale alla finanza pubblica in termini di spesa;
- all'assegnazione, in assenza di dette intese, dei relativi importi con DPCM ad ambiti di spesa attribuiti alle singole Regioni anche in base al PIL regionale e alla popolazione residente.

Ragionando su questa lunghezza d'onda, con la sentenza n. 65 del 2016 essa sembra staccarsi, perciò, dallo schema rigido delle decisioni "pervasive". Alle contestazioni della Regione la Corte risponde, infatti, che la previsione contestata impone non di effettuare drastiche riduzioni di identico importo in tutti i settori, ma semplicemente «di intervenire in ciascuno di questi, limitandosi ad individuare un importo complessivo di risparmio e lasciando

¹ Così M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica – le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, 2016, Torino, pp. 144-156.

alle Regioni il potere di decidere l'entità dell'intervento in ogni singolo ambito» (punto n. 5.1. del *considerato in diritto*). Di conseguenza, dando credito alle difese della Regione ricorrente, precisa che la disposizione impugnata non esclude affatto che «la riduzione avvenga prevenendo tagli maggiori proprio nei settori in cui la spesa sia risultata improduttiva», ma, nello stesso tempo, invita la Regione ad evitare «di coinvolgere, in modo rilevante e nella medesima misura, gli ambiti in cui la spesa si sia rivelata, al contrario, efficiente». Si riconosce, dunque, «la possibilità, per le Regioni, di adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori agli importi indicati».

Di particolare interesse al riguardo è l'osservazione secondo cui «non erra la Regione ricorrente nel sottolineare l'utilità della determinazione, da parte dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. m), Cost., dei livelli essenziali delle prestazioni per i servizi concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale». Un tale intervento - che deve svolgersi attraverso moduli di reale collaborazione tra Stato e Regioni - offre, infatti, alle Regioni medesime «un significativo criterio di orientamento nell'individuazione degli obiettivi e degli ambiti di riduzione delle risorse impiegate, segnando il limite al di sotto del quale la spesa non sarebbe ulteriormente comprimibile» da parte dello Stato.

Questo passaggio della pronuncia è particolarmente rilevante², perché non solo sollecita il legislatore statale a provvedere alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali di sua pertinenza esclusiva e precisa che le modalità tramite le quali pervenire a quella definizione dovranno essere di carattere cooperativo, ma anche perché chiarisce che, in tal modo, si offre alle Regioni un criterio di orientamento tramite il quale operare le economie di spesa, senza impattare su quelle situazioni costituenti “livelli essenziali” e individuando, di conseguenza, un ambito entro il quale la spesa regionale non sarebbe comunque comprimibile.

Sarebbe interessante vedere come la Consulta intenda in futuro essere conseguente a quanto sopra, ad esempio, dichiarando incostituzionali quelle riduzioni di spesa che, nonostante la mancata definizione dei livelli essenziali, potrebbero andare ad impattare sulla spesa incomprimibile.

4. (segue): le sentenze di impostazione di tipo finalistico.

Avvalorando il coordinamento “virtuoso”, la Corte sembra aver preso atto, in via generale, che la sostenibilità del debito pubblico deve essere assicurata non solo mediante il contenimento della spesa pubblica ma, anche e soprattutto, creando meccanismi virtuosi di concorrenza sul mercato che agevolano la crescita economica, ai quali devono concorrere an-

² Sul punto vedi più estesamente L. ANTONINI, *Armonizzazione contabile e autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Rivista AICI*, n. 1/2017, 2 febbraio 2017, pp. 5-9; Idem *I segni dei tempi: dal Veneto al Molise quale futuro per il regionalismo italiano?*, in *Federalismi.it-ISSN 1826-3534*, 22 febbraio 2017, pp. 9-18; M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica – le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, *cit.*, pp. 1-26, 88-108 e 121-131.

che le autonomie territoriali. Il legislatore statale può, quindi, coordinare la finanza pubblica anche solo orientando finalisticamente la legislazione regionale, senza andare necessariamente nel senso della riduzione delle spese. Così ragionando, evidentemente, la Corte si allontana dall'identificazione del coordinamento come mero contenimento della spesa ex art. 81.

Coerente con questa impostazione è la sentenza n. 129 del 2016, con la quale la Consulta, dopo aver qualificato la norma che riduceva i fondi destinati ai Comuni come un principio di coordinamento della finanza pubblica, osserva che «non appare destituita di fondamento la considerazione, sviluppata dal giudice rimettente, che nella nozione di “consumi intermedi” possono rientrare non solo le spese di funzionamento dell'apparato amministrativo..., ma anche le spese sostenute per l'erogazione di servizi ai cittadini». Il che – essa soggiunge – «permetterebbe al criterio utilizzato di colpire le inefficienze delle amministrazioni locali e di innescare comportamenti di risparmio», in modo che il carattere virtuoso o meno dell'impiego delle risorse finanziarie diviene la linea di discriminazione che porta «a far gravare i sacrifici economici in misura maggiore sulle amministrazioni che erogano i servizi a prescindere» dalla virtuosità dell'impiego.

Altre sentenze sembrano confermare questa impostazione di tipo finalistico, innalzando il livello di controllo costituzionale sull'evoluzione della finanza pubblica e del suo coordinamento, ma nello stesso tempo richiamando il Governo e il legislatore statale al rispetto del nesso essenziale che deve esistere tra la dinamica democratica e quella di bilancio.

È significativa in tal senso la sentenza n. 184 del 2016, riguardante alcune disposizioni di una legge della Regione Toscana in materia di programmazione economica e finanziaria regionale, impugnata dallo Stato soprattutto in riferimento alla materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”. Essa contiene, al riguardo, la seguente affermazione di principio che investe anche il tema del coordinamento finanziario ex art. 117, terzo comma: «una tipizzazione della struttura del bilancio regionale [...], è funzionale [...] alla valorizzazione della democrazia rappresentativa, nell'ambito della quale deve essere assicurata ai membri della collettività la cognizione delle modalità con le quali le risorse vengono prelevate, chieste in prestito, destinate, autorizzate in bilancio ed infine spese».

Con questa affermazione si sottolinea, dunque, la interdipendenza tra principio democratico e autonomia finanziaria e si guardano con sospetto quegli sviluppi normativi statali che in questi ultimi anni sono stati fondati, da un lato, sui tagli delle spese e, dall'altro, sull'aumento dei margini di manovrabilità (soprattutto) a livello comunale. La maggiore manovrabilità sganciata dai principi di virtuosità e proporzionalità potrebbe, infatti, risolversi non in vera autonomia, ma in scelte politiche dello Stato di riduzione delle risorse spettanti agli enti locali, che alterano, non rafforzano, i principi del federalismo fiscale.

In questo filone si pone anche la sentenza n. 188 del 2016, relativa all'impugnativa della Regione Friuli Venezia Giulia di alcune disposizioni della legge di stabilità 2014 relative al riparto dei gettiti tributari spettanti alla Regione. In essa si precisa che le prerogative del legislatore statale in tema di coordinamento finanziario non comportano «l'esonero per lo Stato dall'obbligo di rendere ostensibili e confrontabili i dati necessari per una corretta attua-

zione del precetto costituzionale inerente alla salvaguardia delle risorse spettanti all'autonomia speciale»; con la conseguenza che la mancata osservanza di tale obbligo costituisce un'ingiustificata compressione dell'autonomia stessa. Il seguente passaggio spiega bene la critica della Corte all'azione statale: «può dunque dirsi che il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, abbia prima fissato regole costituzionalmente corrette afferenti ai meccanismi di funzionamento delle relazioni finanziarie tra lo Stato e le autonomie territoriali in materia tributaria ma, successivamente, abbia determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito».

5. Alcune proposte finali di intervento legislativo.

5.1. Le vicende legislative che hanno interessato tutte queste pronunce della Corte suggeriscono delle considerazioni conclusive sulla carente attuazione del federalismo fiscale da parte del legislatore statale. Provo a generalizzarle.

Il coordinamento della finanza pubblica effettuato dallo Stato in tempi di crisi nel senso restrittivo di cui si è detto sta producendo il duplice risultato di una progressiva riduzione sia della democrazia locale che dello Stato sociale. Infatti, la crisi finanziaria non solo ha dato avvio ad un processo di ricentralizzazione di funzioni o di risorse che poteva trovare giustificazione nell'emergenza, ma ha anche prodotto una alterazione dei principi fondamentali, alterazione che, si è visto, la Corte con le sue sentenze ha in parte temperato e razionalizzato, ma non poteva certo eliminare senza scendere in un terreno non suo, che è quello della politica.

Il fatto più preoccupante è che la legislazione statale ha portato avanti la ricentralizzazione senza prendere iniziative di sviluppo sul piano sociale in un contesto di deresponsabilizzazione dello Stato; nel senso, cioè, che esso, chiamato ad assumersi la responsabilità della riduzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei diritti sociali (i c.d. Lea e Lep) a seguito del venir meno delle risorse disponibili, ha preferito seguire la via, da un lato, di lasciare invariati tali Livelli o, peggio ancora, di non definirli (è il caso di materie come l'assistenza sociale), dall'altro, di attuare un sistema di tagli lineari della spesa verso il basso, accompagnato per di più dalla riduzione delle imposte statali.

In questa fase storica, il governo centrale tende a realizzare politiche di detassazione, ma, nello stesso tempo, non riesce ad evitare che tali politiche si scarichino sugli enti territoriali, con la conseguente attribuzione ad essi della responsabilità sia di ridurre i servizi sociali in tutti i casi in cui – come si è visto nella sentenza n. 129 del 2016 – non vi sono sprechi commisurati all'entità del danno subito sia di aumentare, potendolo, la pressione fiscale locale.

Come esempio emblematico di questa situazione può indicarsi la legge di stabilità per il 2016, la quale ha bloccato il potere degli enti territoriali di aumentare le aliquote dei tributi e delle addizionali rispetto a quelle deliberate per l'esercizio 2015. Nel contempo, però, ha sottostimato l'impatto finanziario dei nuovi Lea ed ha ridotto drasticamente sia il concorso statale al livello di finanziamento del Servizio sanitario nazionale, sia le basi imponibili di tributi

regionali come l'Irap e l'addizionale Irpef. Il tutto corredato dalla previsione di pesanti sanzioni nel caso di mancato conseguimento di un saldo non negativo, in termini di competenza, tra le entrate finali e le spese finali.

È vero che il blocco provvisorio dell'aumento delle addizionali e dei tributi propri derivati è stato, in precedenti occasioni, ritenuto legittimo dalla Corte costituzionale (sentt. nn. 381/2004, 284/2009 e 298/2009). È anche vero, però, che tale valutazione si inseriva in contesti normativi diversi da quello attuale, dove nell'ambito del Patto di Stabilità interno alle Regioni veniva solo imposto un mero tetto di spesa, il cui sfondamento rimaneva del tutto indifferente rispetto alla possibilità di un autonomo sforzo fiscale regionale (riguardando esso solo il versante della spesa e non quello dell'entrata). Dopo il 2016, invece, con il superamento del Patto di Stabilità interno alle Regioni è stato imposto un pareggio contabile di bilancio, il cui mancato conseguimento – comportante sanzioni come il divieto dell'indebitamento per la spesa di investimento – potrebbe trovare causa nel blocco dell'autonomia tributaria regionale, e cioè nella preclusione della possibilità di pareggiare il bilancio attraverso un proprio sforzo fiscale.

Non vorrei che, continuando questi tipi di politiche, si arrivi ad una progressiva, forte delegittimazione degli enti locali e, comunque, all'indebolimento dello stesso principio di *accountability*. In via ancora più generale, va comunque detto che la forte conflittualità che si è prodotta negli anni successivi alla riforma costituzionale del 2001 rende più che mai urgente intervenire sugli artt. 117 e 119 Cost., da una parte, per limitare l'eccesso di frammentazione delle politiche pubbliche, dall'altra parte però, per garantire un più efficiente coordinamento fra i diversi livelli di governo più rispettoso dei principi di sussidiarietà e autonomia.

5.2. In attesa che si producano le condizioni politiche perché queste iniziative possano realizzarsi, si potrebbe intanto pensare a soluzioni che consentano di ridurre l'attuale conflitto fra Stato e Autonomie a Costituzione invariata.

Una prima soluzione potrebbe essere quella di garantire alle Autonomie territoriali una maggiore partecipazione al procedimento legislativo attraverso l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con rappresentanti di Regioni, Province autonome ed enti locali. Ai pareri resi da questa Commissione su disegni di legge concernenti materie di competenza regionale o incidenti sull'autonomia finanziaria regionale e locale, dovrebbe essere attribuito valore rinforzato³. A tal fine sarebbe sufficiente una modifica dei regolamenti parlamentari diretta a dare attuazione all'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che già prevedeva l'integrazione in tale senso di detta Commissione.

Una seconda soluzione potrebbe essere quella di contemperare il principio di differenziazione con quello di uniformità.

³ Questa è la proposta di A. MATONTI, R. CIFARELLI, *Le Regioni tra omogeneità, differenziazione e prospettive di riforma*, in *Nord Est*, 2017, pp. 153-161.

Quanto all'uniformità si tratterebbe, come propone S. Mangiameli⁴, di stabilire finalmente – come la Corte ha più volte sollecitato – «i livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti, ex art. 117, secondo comma, lett. m), su tutto il territorio nazionale». È stato giustamente osservato al riguardo che, in situazioni particolari di crisi istituzionale, lo Stato dovrebbe esercitare i poteri sostitutivi nei confronti degli organi delle Regioni, delle Città Metropolitane, delle Province e dei Comuni, nonché destinare risorse aggiuntive a favore di determinati enti territoriali.

Quanto alla differenziazione, andrebbe recuperato il principio del regionalismo a geometria variabile, di cui all'art. 116, ultimo comma. Questo principio avrebbe dovuto consentire alle Regioni più virtuose di ottenere maggiori spazi di autonomia, nonché di utilizzare in modo più dinamico le competenze regionali. La storia di questi ultimi anni – ha sottolineato al riguardo G. Amato⁵ – ci dice, invece, che il nostro Paese è andato in una direzione opposta, frustrando le ragioni della differenziazione e della competizione fra Regioni diverse.

A tali iniziative bisognerebbe accompagnare, infine, la ripresa del percorso di attuazione della legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale, percorso che è stato ostacolato dalla perdurante crisi economico-finanziaria e dalla non ingiustificata sfiducia nella classe dirigente degli enti territoriali. Da anni vado dicendo, inascoltato⁶, che bisognerebbe approfittare dei primi segnali di uscita dalla lunga recessione economica, da un lato, per potenziare – nel rispetto del divieto della doppia imposizione sullo stesso presupposto e del principio di contenenza – un'autonomia tributaria degli enti territoriali che sia funzionale al libero esercizio della loro autonomia politica, dall'altro, per semplificare l'attuale quadro normativo attraverso il pieno utilizzo dei costi *standard* e la contemporanea eliminazione degli analitici vincoli sulla finanza locale di cui ho finora detto.

Forse è poco, ma sarebbe sicuramente un buon punto di partenza per rilanciare la cultura del coordinamento, abbandonare quella del centralismo e ritagliare nello stesso tempo più ampi spazi di autonomia per le Regioni e gli enti locali nel rispetto dei più volte richiamati principi di uguaglianza e sussidiarietà, evitando di porre a carico della Corte – come finora è avvenuto – un difficile compito di mediazione che è in gran parte estraneo alla sua funzione di giudice delle leggi.

⁴ S. MANGIAMELI, *La nuova parabola del regionalismo italiano: tra crisi istituzionale e necessità di riforme*, in www.issirfa.cnr.it, ottobre 2012

⁵ G. AMATO, *Postfazione*, in *L'Italia e le sue Regioni*, a cura di M. SALVATI ed L. SCIOLLA, Istituto dell'Enciclopedia Italia Treccani, Roma, 2015.

⁶ F. GALLO, *L'incerta sorte del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, n. 2/2016, pp. 359 ss.; Id., *L'applicazione del principio di sussidiarietà tra crisi del disegno federalista e tutela del bene comune*, in *Rassegna Tributaria*, n. 2/2014, pp. 207-224; Id., *Due "temi caldi" che gli studiosi di diritto tributario dovrebbero approfondire: la nozione di tributo e l'autonomia tributaria degli enti territoriali*, in www.astrid-online.it, 8 ottobre 2014.