versione preliminare

È comune defetto delli òmini, non fare conto nella bonaccia della tempesta.[*]

Marco Benvenuti[**]

LA DIMENSIONE FINANZIARIA

Relazione al convegno del Gruppo di Pisa su
"Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni"

Sommario: Sinossi. - 1. La parola e la cosa. - 2. Dal "vecchio" al "nuovo" art. 119 Cost.: fu vera gloria? - 3. Le relazioni finanziarie degli enti territoriali sul versante delle entrate (con un'attenzione particolare al profilo della loro territorializzazione). - 4. Le relazioni finanziarie degli enti territoriali sul versante delle spese (con un'attenzione particolare al profilo della loro standardizzazione). - 5. La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in atto: le Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia. - 6. La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in potenza: le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (profili teorici). - 7. (*segue*) La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in potenza: le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (profili applicativi). - 8. Conclusioni: una nuova Azione Parallela?

Sinossi

La relazione affronta il tema della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali nella prospettiva del diritto costituzionale. Il § 1 muove da alcune considerazioni preliminari in ordine all'insuscettibilità di ricondurre le relazioni finanziarie degli enti territoriali, per come configurate nella Carta repubblicana, alla formula del c.d. federalismo fiscale, a discapito della larga diffusione di tale espressione nel dibattito pubblico, oltre che nella legislazione ordinaria (in particolare, nella l. 42/2009). Ciò vale sia ove tale nozione venga assunta in una chiave prescrittiva, sia ove venga adottata con una portata descrittiva, perché in entrambe le ipotesi essa si rivela equivoca e allusiva, per ciò solo suscettibile di prospettare uno sbilanciamento complessivo dell'articolazione territoriale della finanza pubblica italiana per come costituzionalmente delineata.

Dopo avere sgombrato il campo da ambiguità di ordine terminologico, nel § 2 si svolge una breve ricostruzione storico-teorica dell'art. 119 Cost., la cui formulazione appare sotto diversi aspetti normativamente sovrabbondante, e si traccia a tal fine una sorta di mappa concettuale dei diversi enunciati che lo compongono. Risultano di particolare ausilio, nell'inesausta ricerca di una concordanza pratica tra i poli dell'unità e della differenziazione, la riconduzione del principio di autonomia finanziaria al principio di autonomia territoriale *ex* art. 5 Cost. e l'enfatizzazione del fondamento essenzialmente politico delle differenziazioni territoriali anche sul piano della loro dimensione finanziaria. Successivamente, si dà conto delle diverse posture assunte nei confronti dell'art. 119 Cost. con la l. cost. 3/2001 e con la l. cost. 1/2012. Nel primo caso, in linea di continuità con la legislazione ordinaria degli anni novanta del Novecento, l'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali viene intesa come una delle principali soluzioni alla crisi politico-istituzionale in atto ed è, per questo, oggetto di un deciso investimento sul piano costituzionale; nel secondo frangente, viceversa, l'articolazione del potere su base territoriale, specie nella sua proiezione finanziaria, è vista come un problema e, per questo, si tende viepiù a limitarla. Al contempo, ciò che accomuna in negativo le revisioni costituzionali summenzionate è la loro insuscettibilità di riorientare le due invarianti delle relazioni finanziarie degli enti territoriali lungo tutta l'età repubblicana, le quali consistono nel disallineamento tra il versante delle entrate e quello delle spese e, ad un tempo, nella prevalenza della funzione statale di coordinamento rispetto all'esercizio effettivo dell'autonomia.

Una volta tracciate le coordinate costituzionali entro cui si svolge la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, nel § 3 si passa a scandagliare il primo dei due profili dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, quello delle entrate. Tuttavia, la disamina dei principali percorsi di attuazione legislativa e di applicazione giurisprudenziale si rivela poco concludente. Quanto al primo formante, il più rilevante intervento normativo in materia, la l. 42/2009, ha dato l'abbrivio a un percorso attraversato già negli anni immediatamente successivi da notevoli *revirements* accentratori e, perciò, tuttora inesitato; quanto al secondo, sin dalle sue prime pronunce successive all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, la Corte costituzionale ha

[*] N. MACHIAVELLI, *Il principe*, [1532], rist., Roma, 2006, 299 o XXIV.

[**] Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza" - marco.benvenuti@uniroma1.it.

subordinato il pieno dispiegarsi dell'autonomia finanziaria di entrata all'intervento *incertus an et quando* del legislatore statale, pur con la notevole eccezione delle Regioni a statuto speciale. Tali orientamenti confermano, se non altro, il carattere singolare e non plurale del sistema tributario italiano, all'interno del quale non è d'uopo parlare di una territorializzazione delle entrate né è dato predicare alcuna corrispondenza tra il luogo di percezione dei tributi e quello di destinazione delle spese. In questo senso depone un'interpretazione sincronica e coordinata dell'art. 119, co. 2, 3 e 4, Cost., che muove da una lettura contestualizzata del duplice riferimento al territorio ivi recato e dalla considerazione che i cespiti destinati alle Regioni e agli enti locali devono, in ogni caso, consentire il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite.

Tale ultima previsione, recata all'art. 119, co. 4, Cost., funge da *trait d'union* ideale tra il versante delle entrate dell'autonomia finanziaria e quello delle spese, affrontato nel § 4. Nuovamente, il percorso normativo avviato con la l. 42/2009 e contrassegnato dalla parola d'ordine della loro standardizzazione appare, ad ormai più di dieci anni di distanza, non solo incompiuto, sotto plurimi profili, ma altresì meritevole di riconsiderazione, per ragioni sia di testo che di contesto. In primo luogo, la *summa divisio* allora operata tra le spese riconducibili agli ambiti competenziali di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*) e *p*), Cost. e quelle che non lo sono appare priva di fondamento costituzionale ed anzi stride con il principio del finanziamento integrale delle funzioni attribuite alle Regioni e agli enti locali. In secondo luogo, la necessità predicata allo stesso art. 119, co. 4, Cost. di far sì che ciascuna/o di esse/i veda finanziate integralmente le funzioni loro attribuite ha fatto emergere alla prova dei fatti tutte le difficoltà operative congenite alla determinazione *ex ante* di un certo fabbisogno di risorse. Anche in questo caso, dunque, i provvedimenti anticrisi degli ultimi dieci anni e la conseguente giurisprudenza costituzionale, che ha di molto valorizzato l'intervento del legislatore statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica, hanno confermato – e, per alcuni profili, financo rafforzato – un assetto di finanza pubblica in buona parte derivata.

A tale stato di cose si sottraggono in qualche misura le Regioni a statuto speciale – specialmente dell'arco alpino – che, in ragione della loro configurazione costituzionale e legislativa, costituiscono il punto più avanzato della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali nell'Italia del tempo presente. Viene così trattata nel § 5 la questione della loro cospicua autonomia finanziaria di entrata, imperniata, però, più su compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio che non su tributi ed entrate propri, con una conseguente elisione del binomio formato da autonomia e responsabilità. Al contempo, l'elevata determinazione di quote fisse di tributi erariali destinate ad esse sconta più di tutto una mancata corrispondenza, stabilita all'art. 119, co. 4, Cost., rispetto alle funzioni loro attribuite; e tale disarmonia sul piano costituzionale non pare suscettibile di essere corretta tramite un ampliamento *a posteriori* delle funzioni, peraltro disposto al di fuori dei loro rispettivi statuti speciali, a cui si è assistito nel corso degli anni.

Nel § 6 si propone una ricostruzione d'insieme dell'art. 116 Cost., come novellato nel 2001, al fine di saggiarne l'incidenza sulla dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali. La chiave di lettura proposta muove, in primo luogo, dalla considerazione che tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale vi è un rapporto ordinale, nel senso che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che possono essere attribuite alle une, non devono mai eccedere le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le altre. Ciò preclude, di conseguenza, qualsiasi effetto di "scavalcamento" delle prime rispetto alle seconde e, al contempo, qualsiasi effetto di "inseguimento" delle seconde nei confronti delle prime. In secondo luogo, l'art. 116, co. 3, Cost. è oggetto di un'attenzione puntuale nella parte in cui esplicita l'esistenza di "principi di cui all'articolo 119 [Cost.]" e, a tal fine, se ne prospetta una possibile enucleazione. Questi princìpi, proprio perché tali, non possono non valere nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma anche delle Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia. Pertanto, la disposizione costituzionale in questione risulta espressiva di un duplice movimento: potenzialmente espansivo per le prime ed attualmente restrittivo per le seconde, nella misura in cui impone, in particolare, che le loro rispettive relazioni finanziarie con lo Stato siano allineate ad essi e, in ispecie, al principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse. In terzo luogo, il combinato disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. e (dei princìpi) dell'art. 119 Cost. dà all'autonomia regionale differenziata un segno dinamico, nel senso che la/e Regione/i a statuto ordinario, alla/e quale/i sia/no eventualmente attribuita/e ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, deve/ono garantire il rispetto dei princìpi dell'art. 119 Cost. non solo *ab origine*, ma anche nel corso del tempo, rendendosi in caso contrario tale attribuzione costituzionalmente reversibile.

L'attrattività delle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, il cui territorio è con esse confinanti, fa da sfondo alle ricorrenti richieste da parte di queste ultime di attivare l'art. 116, co. 3, Cost., oggetto del § 7. Ancorché siffatte iniziative non abbiano prodotto *de iure condito* alcun risultato, il confronto delle loro rispettive relazioni finanziarie con lo Stato fa emergere effettivamente

la situazione di favore di cui godono le une, anche a detrimento delle altre, com'è dimostrato dalla singolare vicenda dei Comuni siti nel territorio di Regioni a statuto ordinario e confinanti con il territorio di Regioni a statuto speciale. Tale stato di cose ha portato le prime – e in particolare, la Regione Veneto – ad assumere un atteggiamento rivendicativo nei confronti delle risorse asseritamente provenienti dai (residenti nei) rispettivi territori, culminato nell'evocazione in due giudizi costituzionali della discussa e discutibile nozione di "residuo fiscale" e nella proposizione di alcuni *referendum* consultivi regionali, i cui quesiti sono stati tutti (meno uno) censurati dalla Corte costituzionale. Tali *referendum* si sono effettivamente svolti nel 2017 nelle Regioni Lombardia e Veneto ed hanno portato alla sottoscrizione da parte di esse, nonché della Regione Emilia-Romagna, di tre Accordi preliminari nel 2018 e di tre bozze di Intesa nel 2019 con il Governo. Nonostante l'art. 116, co. 3, Cost. riferisca le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad alcune delle materie dell'art. 117, co. 2 e 3, Cost., sia gli Accordi preliminari che le bozze di Intesa hanno tutti come asse portante un'auspicata trasformazione delle relazioni finanziarie delle tre Regioni in questione con lo Stato. Tuttavia, i profili finanziari degli Accordi preliminari e delle bozze di Intesa appaiono oltremodo controvertibili, sia per una ragione di carattere generale sia per alcuni profili particolari. Quanto alla prima, diversamente da quanto verificatosi in occasione della regionalizzazione originata nel 1970, le recenti richieste di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. sembrano espressive di una sorta di federalismo amorale, perché teso in prima battuta ad appropriarsi e, dunque, a trattenere le risorse finanziarie nei territori di riferimento, non solo a detrimento degli altri, ma anche a discapito dei princìpi dell'art. 119 Cost. Quanto ai secondi, gli Accordi preliminari e le bozze di Intesa, pur caratterizzandosi per una certa genericità quanto ai loro contenuti finanziari, contengono una serie di disposizioni che, per un verso, appaiono distoniche rispetto al principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse e, per un altro, rischiano di riverberarsi negativamente sulle risorse destinate alle altre Regioni.

Nel § 8 si ha modo di interrogarsi, in conclusione, sul senso di vera e propria inconcludenza che caratterizza la dimensione finanziaria degli enti territoriali nel momento attuale, la cui ultima manifestazione, in ordine di tempo, è data dalle suddette richieste di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomie. Queste, già oggetto di riconsiderazione dopo l'insediamento del Governo Conte II, sembrano attualmente scomparse dal dibattito pubblico italiano, anche a causa della recente emergenza da Covid-19, e rischiano una volta di più, nel momento in cui ricorrono oggi i cinquant'anni dell'avvio delle Regioni a statuto ordinario e ricorreranno presto i vent'anni della l. cost. 3/2001, di trasformare le illusioni (di alcuni) in delusioni (di molti).

1. La parola e la cosa

Osservava il più illustre dei viaggiatori costituzionali, A. de Tocqueville, a proposito dell'assetto territoriale degli Stati Uniti d'America di metà Ottocento, che "lo spirito umano inventa più facilmente le cose che le parole: da ciò deriva l'uso di tanti termini impropri e di espressioni incomplete"[1]. Egli era allora portato a concludere, a proposito di una "forma di governo che non era precisamente né nazionale, né federale"[2], che "ci si è fermati qui, e [che] la parola nuova, che deve esprimere la cosa nuova, non è ancora stata trovata"[3]. In termini speculari, è opinione diffusa e condivisa in Italia che l'articolazione del potere su base territoriale sia stata investita da un profluvio di *mots nouveaux* senza, però, che la *chose nouvelle* abbia effettivamente preso vita e corpo. Se questo è apparso vero alla metà degli anni Novanta del secolo scorso, allorquando l'acume di Tocqueville, allora autorevolmente evocato[4], avrebbe potuto preludere a un rinnovato "constitutional moment"[5], oltre vent'anni dopo è più di tutto la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, oggetto di questa relazione, a mostrare all'osservatore di cose costituzionali pascoli verdi soltanto di parole.

Così, una volta traguardata l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 e con lo stesso legislatore ordinario comodamente adagiatosi "in attesa della legge quadro sul federalismo fiscale"[6], l'attuazione dell'art. 119 Cost. viene qualificata dalla Corte costituzionale nel 2003 come "urgente"[7] ed essa è ritenuta nel 2004 "tuttora lontana"[8], per poi sfumare, nel corso degli anni, nella contemplazione della "perdurante situazione di mancata attuazione delle prescrizioni costituzionali in tema di garanzia dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali"[9] e poi, ancora, nella ripetizione del *mantra* giurisprudenziale[10] della

[1] A. DE TOCQUEVILLE, *La Démocratie en Amérique*, [XII ed., 1848], trad. it. *La democrazia in America*, in ID., *Scritti politici*, Torino, 1968, 188.
[2] Ivi, 188-189.
[3] Ivi, 189.
[4] Cfr. A. D'ATENA, *Le Regioni, tra crisi e riforma*, [1997], rist. in ID., *L'Italia verso il "federalismo"*, Milano, 2001, 113.
[5] B. ACKERMAN, *We the People*, Cambridge (MA)-London, 1998, II, 409.
[6] Art. 3, co. 1, l. 289/2002.
[7] C. cost., sent. 370/2003.
[8] C. cost., sent. 320/2004.
[9] C. cost., sent. 222/2005.
[10] Cfr. M. BENVENUTI, *Brevi annotazioni critiche intorno a una recente pronuncia della Corte costituzionale in tema di fondi a destinazione vincolata, stabiliti con legge statale in materia di trasporto pubblico locale, anche ferroviario*, in *Giur. cost.*, 2013, 4393 ss.

"perdurante inattuazione"[11], della "perdurante assenza di una organica attuazione"[12], dell'"attesa della doverosa attuazione"[13], della "perdurante mancata attuazione"[14], dell'"incompiuta attuazione"[15] e della "perdurante incompleta attuazione"[16] dell'art. 119 Cost.; nonché, a cascata, della "perdurante inattuazione"[17], della "perdurante parziale attuazione"[18] e della "parziale attuazione"[19] della l. 42/2009, fino a sfociare nella sconfortata e generale lamentela per le "difficoltà e i ritardi nell'attuazione del federalismo fiscale"[20].

Un siffatto rilevato contrasto tra la realtà e la rappresentazione non ha probabilmente eguali in altri capitoli del nostro diritto costituzionale. Per intenderne appieno l'origine e saggiarne l'odierna consistenza, occorre preliminarmente volgere l'attenzione a quello scorcio di tempo nel quale il vigente assetto delle relazioni finanziarie degli enti territoriali è stato disegnato e dunque, segnatamente, alla XIII legislatura. A partire da essa[21], infatti, e negli anni immediatamente successivi[22], per "corrispondere a quella tendenza in atto anche a livello mondiale definibile come la spinta *global-local*"[23] al linguaggio della Costituzione "vecchia" se ne è sovrapposto un altro, ma non al punto di radicarsi nella Costituzione "nuova". Tra le formule ricorrenti e persistenti di quel torno di tempo spicca il sintagma "federalismo fiscale", che prima fa la sua comparsa in alcuni documenti istituzionali[24] – "una parola d'ordine *nuova* per esprimere l'esigenza *vecchia*, ma sempre più sentita e via via arricchitasi di motivazioni, di superare la crisi di uno stato centralista"[25], se non addirittura "*centralista totalitario*"[26] – quindi campeggia nell'intitolazione e nei contenuti della l. 448/1998[27], della l. 133/1999 e del d.lgs. 56/2000[28] e, da ultimo, sedimenta nell'ordinamento giuridico con la l. 42/2009 e i decreti legislativi che ne sono conseguiti[29].

L'espressione è senz'altro seducente, per la sua indubbia efficacia sintetica ed anche per la carica vagamente esotica che essa porta con sé. Si tratta, in effetti, della traduzione non tanto concettuale quanto piuttosto letterale dell'omonimo lemma "fiscal federalism"[30] di marca statunitense[31]; dunque, di un'"espressione nata incidentalmente in un libro di teoria della finanza pubblica"[32] e destinata ad accompagnare, a partire dagli anni cinquanta del Novecento, l'interventismo economico-finanziario dell'Unione negli Stati membri, operando all'uopo "as an assurance to each citizen of the federation that specific social wants… will be provided for adequately in all states"[33]. Stando così le cose, però, è solo per un'evidente astuzia del vecchio adagio francese *traduire c'est trahir*[34] se tale locuzione ha potuto intestare, nell'ultimo trentennio di esperienza giuridica italiana, un processo di pluralizzazione delle relazioni finanziarie degli enti territoriali[35]. Già per una ragione di ordine, per così dire, filologico essa sarebbe quindi da accantonare, a discapito dell'uso disinvolto e promiscuo che ne fa il legislatore ordinario e, di contro, in linea con le vistose cautele manifestate dalla Corte costituzionale; nelle sue pronunce, non a caso, l'espressione "federalismo fiscale" è sempre preceduta dalle parole "c.d."[36] o "cosiddetto"[37], oppure collocata tra virgolette[38], oppure ancora adoperata non "*motu proprio*, ma solo riportando altre prospettazioni, o testi normativo, dove essa è usata"[39].

---

[11] C. cost., sentt. 98/2007; 216/2008; 121/2010.
[12] C. cost., sent. 98/2007.
[13] C. cost., sent. 193/2007.
[14] C. cost., sent. 50/2008.
[15] C. cost., sent. 273/2013.
[16] C. cost., sentt. 78/2018; 74/2019.
[17] C. cost., sentt. 273/2013; 169/2017; 122/2019.
[18] C. cost., sent. 211/2016.
[19] C. cost., sent. 61/2018.
[20] C. cost., sent. 129/2016.
[21] Cfr. F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in *Enc. giur.*, Roma, 1996, XV, 1.
[22] Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in *St. Mor*, Milano, 2002, 304.
[23] ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione sull'attività svolta*, [2005], su *bit.ly/2ZcwvQk*, 4.
[24] Cfr. MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma fiscale*, [1994], su *bit.ly/2D9QMip*, 28 ss.
[25] MINISTERO DELLE FINANZE - COMMISSIONE DI STUDIO PER IL DECENTRAMENTO FISCALE, *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, Roma, 1996, I, 8.
[26] MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma*, cit. nt. 24, 28.
[27] Cfr. gli artt. 28 ss. l. 448/1998.
[28] Cfr. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale*, in *Reg.*, 2003, 20.
[29] Cfr. il d.lgs. 85/2010; il d.lgs. 156/2010; il d.lgs. 216/2010; il d.lgs. 23/2011; il d.lgs. 68/2011; il d.lgs. 88/2011; il d.lgs. 118/2011; il d.lgs. 149/2011; il d.lgs. 61/2012; il d.lgs. 51/2013; il d.lgs. 126/2014.
[30] R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York *et al.*, 1959, 179 ss.
[31] Cfr. L.M. BASSANI *ET AL.*, *I concetti del federalismo*, Milano, 1995, 202 ss.; E. AHMAD e G. BROSIO, *Introduction*, in *Handbook of Fiscal Federalism*, a cura di Iid., Cheltenham-Northampton, 2006, 3-4.
[32] D.P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, a cura di A. Cerri *et al.*, Roma, 2009, 57.
[33] R.A. MUSGRAVE, *The Theory*, cit. nt. 30, 183.
[34] Cfr. D. FAUSTO e F. PICA, *Introduzione*, in *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, a cura di Iid., Bologna, 2000, 22; M. LECCISOTTI, *Finanza: II) Finanza regionale*, in *Enc. giur.*, Roma, 2006, XV, 3; A. DE SIANO, *Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria*, Torino, 2008, 21; F. AMATUCCI, *Federalismo fiscale (dir. trib.)*, in *Diritto on line*, 2013, 2.
[35] Cfr. S. STAIANO, *Art. 5*, Roma, 2017, 105.
[36] C. cost., sentt. 216/2008; 326/2010; 207/2011; 32/2012.
[37] C. cost., sentt. 121/2010; 63/2013; 22/2014; 33/2019.
[38] C. cost., sent. 61/2018.
[39] SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI - SERVIZIO DEL BILANCIO - CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Aspetti di rilevo costituzionale del federalismo fiscale*, [2017], su *bit.ly/2zxHuuR*, 3.

Simili considerazioni valgono sia che questa nozione venga adoperata da un punto di vista prescrittivo, sia che venga considerata quale mera categoria descrittiva[40], perché entrambi gli usi linguistici – "*proprio*"[41] e "*improprio*"[42], è stato detto – ad essa associati risultano "viziati da un pregiudizio sistematico, cioè dall'utilizzazione di forme di ragionamento dedotte da non precisati e del tutto astratti paradigmi federalistici, piuttosto che da una lettura attenta di tutte le disposizioni del nuovo art. 119 della Costituzione"[43]. Essi, ad un tempo, scontano parimenti nel dibattito pubblico italiano una "connotazione più ideologica che tecnica, indicando la volontà politica di trattenere più risorse sui territori, garantendone la gestione agli enti rappresentativi della comunità territoriale, e spesso, anche di ridurre la perequazione"[44].

Nel primo senso, è senz'altro vero che "lo sdoganamento di quell'espressione (federalismo fiscale) ha segnato un ciclo della nostra storia"[45], nell'alterno e incerto tentativo di dare vita a un sistema di relazioni finanziarie degli enti territoriali non scevro da impulsi localistici e competitivi[46] – nell'uno[47] come nell'altro[48] caso, in linea con altre e più recenti suggestioni teoriche provenienti d'oltreoceano – ossia asseritamente "non accentrato, non uniforme, non dogmatico, non illiberale, non giacobino"[49]. Al di là di tali roboanti propositi (il " 'federalismo fiscale' [quale] bandiera per la diversità"[50]), giova però ricordare, sempre con le parole della Corte costituzionale, che già "il dibattito costituente, che pure introdusse per la prima volta l'autonomia regionale nel nostro ordinamento dopo lunghi e vivaci confronti, fu assolutamente fermo nell'escludere concezioni che potessero anche solo apparire latamente riconducibili a modelli di tipo federalistico"[51]; e, a ben vedere, l'affermazione che la Regione sia l'"innovazione più profonda introdotta dalla costituzione"[52] si accompagna sin dal principio con la massima consapevolezza che "questa non sorge federalisticamente"[53]. Oltre a ciò, si potrebbe utilmente ricordare il fallito proposito di mutare l'intitolazione del titolo V della parte II della Costituzione in "ordinamento federale della Repubblica"[54], *ab origine* contenuto nel d.d.l. cost. AC 5830 della XIII legislatura e poi alfine ritrattato[55]. Cinque anni dopo, non ha certo subìto un migliore destino il d.d.l. cost. AS 2544-D della XIV legislatura, che pure ha inteso non solo istituire un "Senato federale della Repubblica"[56], ma anche dedicare al "federalismo fiscale"[57], ai fini dell'"attuazione dell'articolo 119 della Costituzione"[58], un articolo *ad hoc*.

Nella seconda prospettiva, anche il ricorso alla più comune accezione "a maglie larghe"[59] dell'espressione qui osservata, da intendersi quale "struttura astratta"[60] formata dall'insieme delle "relazioni fiscali tra decisori pubblici a diversi livelli di governo"[61], appare sul piano euristico – è stato detto, *mutatis mutandis*, per altre categorie giuridiche assai dibattute e si potrebbe ripetere ancora, ad esempio, a proposito dell'espressione "costituzione finanziaria"[62] – "egualmente pericoloso, o almeno poco concludente"[63]. Quanto al sostantivo "federalismo", la sua asserita indeterminatezza, per cui il relativo concetto ben potrebbe attagliarsi a qualunque

[40] Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Riflessioni conclusive su autonomie territoriali, federalismo fiscale e perequazione*, in *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, a cura di F. Amatucci e G. Clemente di San Luca, Torino, 2007, 190 ss.; G. BIZIOLI, *Federalismo fiscale*, in *Dig. comm.*, Torino, 2012, agg. VI, 361-362 e 379; S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale in Europa*, a cura di S. Gambino, Milano, 2014, 23 ss.; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in *Il contenzioso Stato-regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, a cura di L. Pesole e M. Volpi, Napoli, 2015, 60.

[41] G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, 7.

[42] Ivi, 8.

[43] F. PICA e S. STAMMATI, *La finanza delle regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Riv. econ. Mezz.*, 2002, 9.

[44] F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello*, Milano, 2020, 38.

[45] L. ANTONINI, *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013, 10.

[46] Cfr. M. ABRESCIA, *Governare la differenziazione*, in *Merc. conc. regole*, 2003, 12 ss.

[47] Cfr. W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York *et al.*, 1972, 35.

[48] Cfr. G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax*, [1980], rist., Indianapolis, 2000, 214.

[49] M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale*, in *Fed. fisc.*, 2007, I, 34.

[50] P. GIARDA, *Il sistema italiano di federalismo fiscale*, in *XXI secolo*, Roma, 2009, III, 278.

[51] C. cost., sent. 365/2007.

[52] M. RUINI, *Relazione del Presidente della Commissione al Progetto di Costituzione della Repubblica italiana*, [1947], rist. in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente*, Roma, 1970, I, LXXXV.

[53] Ivi, LXXXVI.

[54] AP Camera, XIII legislatura, art. 1 d.d.l. cost. AC 5830, su *bit.ly/2VU8E7Y*, 5.

[55] AP Camera, XIII legislatura, sed. 19.9.2000, su *bit.ly/3aC7HVY*, 65.

[56] AP Senato, XIV legislatura, artt. 1 ss. d.d.l. cost. AS 2544-D, su *bit.ly/3fWlSIP*, 2 ss.

[57] AP Senato, XIV legislatura, art. 57 d.d.l. cost. AS 2544-D, su *bit.ly/3fWlSIP*, 40.

[58] *Ibidem*.

[59] A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e responsabilizzazione politico-finanziaria*, Napoli, 2018, 37.

[60] P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 18.

[61] W.E. OATES, *Federalism and Government Finance*, [1994], trad. it. *Federalismo e finanza pubblica*, in *Governo decentralizzato e federalismo*, a cura di G. Brosio, Bologna, 1995, 73.

[62] A. MORRONE, *Il sistema finanziarie e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004, 190 (virgolette nell'originale); ID., *La "costituzione finanziaria"*, in *La costituzione finanziaria*, a cura di Id., Torino, 2015, IX-X (virgolette nell'originale).

[63] M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 1990, V, 375.

ordinamento giuridico articolato su base territoriale[64], stride con la sua valenza fortemente suggestiva, che lascia intendere una (da taluno) "prospettata transizione dal regionalismo al federalismo"[65]. Quanto all'aggettivo "fiscale", è anch'esso a rischio di fraintendimento in quanto *false friend*[66], ma per il fatto di dire non troppo ma troppo poco, a fronte dell'ampio spettro di relazioni finanziarie, "di entrata e di spesa", che testualmente l'art. 119, co. 1, Cost. introduce. Tanto vale, dunque, a mettere da parte ogni "pedissequa traduzione della locuzione anglosassone *fiscal federalism*"[67] e, conseguentemente, secondo un'acuta ma non sufficientemente considerata dottrina, a sollecitare l'"utilizzazione di una diversa terminologia che sostituisca quella del federalismo fiscale"[68], quale può essere l'espressione "relazioni intergovernative finanziarie"[69], oppure, più semplicemente, relazioni finanziarie degli enti territoriali.

2. Dal "vecchio" al "nuovo" art. 119 Cost.: fu vera gloria?

2.1. Sin dalla sua primigenia formulazione, l'art. 119 Cost. sembra caratterizzarsi per una sorte ancipite, per non dire ambivalente, quanto alle vicende della sua attuazione legislativa e della sua applicazione giurisprudenziale. È d'uopo ricordare, anzitutto, che l'icastica enunciazione dell'"autonomia finanziaria" ieri delle sole Regioni ed oggi anche degli enti locali, con cui si aprono tanto il "vecchio" quanto il "nuovo" art. 119 Cost., è stata ironicamente qualificata già corso nel dibattito costituente[1] come un "pennacchio"[2] e poi considerata da buona parte degli studiosi come poco più di un "vago riferimento"[3] o di una "norma in bianco"[4]. Viceversa, un'altra parte dei commentatori ha subito enfatizzato il "problema di democrazia"[5] retrostante alle relazioni finanziarie degli enti territoriali, fino al punto di qualificare lo stesso art. 119 Cost. come la "pietra angolare del sistema"[6] espresso dal titolo V della parte II della Costituzione nel suo complesso. Quel che è certo, in ogni caso, è che l'autonomia finanziaria delle Regioni è stata frazionata sin dal principio nei due segmenti dell'autonomia di entrata e di spesa e, al contempo, che entrambe tali sue declinazioni si sono dissolte nel loro coordinamento[7], spettante, allora come ora, allo Stato. Tutt'oggi, infatti, ben può dirsi che il disallineamento tra il profilo delle entrate e quello delle spese – con una netta prevalenza del secondo sul primo, come si dirà (*infra*, § 3.1) – e, d'altro canto, l'eccedenza del coordinamento rispetto all'autonomia costituiscono le due principali invarianti che non solo connotano l'ordinamento italiano ad uno sguardo comparativo[8], ma trascorrono altresì senza soluzione di continuità l'intera età repubblicana.

Il versante delle entrate, pur espressamente ricompreso dalla Corte costituzionale nel novero dell'autonomia finanziaria[9], non senza qualche contrarietà dottrinale[10], è stato investito fino alla prima metà degli anni settanta del Novecento da un moto fondamentale di chiarificazione e di semplificazione del sistema tributario, già perorato fin dai tempi della Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente[11]. In particolare, si è allora determinata una dinamica normativa di accentramento a favore dello Stato[12], finalmente tesa a "rivedere le varie imposte, unificando tutti i tributi, le varie addizionali e i tributi speciali che si sono incrostati nel tempo"[13]; e di ciò la massima espressione è stata, oltre alla "riforma tributaria" avviata con la l. 825/1971, la l. 281/1970, la quale ha ristretto l'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni pressoché al solo ricorso al credito[14]. Di converso, il versante delle spese ha teso dalla seconda metà degli anni settanta del

---

64 Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968, 7.
65 T. GROPPI, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, 74.
66 Cfr. G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2010, 7; F. PALERMO, *Comparare il federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale in Europa*, a cura di Id. e M. Nicolini, Napoli, 2012, 6; F. AMATUCCI, *Federalismo*, cit. nt. 34, 2.
67 A. MASTROMARINO, *Fiscal federalism all'italiana*, in *Riv. AIC*, 2012, II, 2.
68 V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in *Federalismi fiscali e Costituzioni*, a cura di Id. e R. Bifulco, Torino, 2001, X.
69 *Ibidem*.
1 Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 228 ss.; A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 62, 20 ss.
2 M. RUINI, in AC, sed. pom. 11.7.1947, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 52, 1970, III, 2614.
3 L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 207.
4 G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972, 16, nt. 6.
5 F. BENVENUTI, *Risultati e prospettive dell'attività regionale*, [1955], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, II, 1255.
6 C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976, II, 906.
7 Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia*, cit. nt. 1, 380 ss.
8 Cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, 135 ss.
9 Cfr. C. cost., sentt. 271/1986; 214/1987; 294/1990.
10 Cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, in *Problemi economici e finanziari delle Regioni*, a cura di F. Vito *et al.*, Milano, 1966, 131 ss.
11 Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, V.1, 130.
12 Cfr. S. STEVE, *Prospettive della finanza locale*, [1953], rist. in ID., *Scritti vari*, Milano, 1997, 269 ss.; ID., *La riforma dei tributi locali*, [1963], rist., ivi, 291-292.
13 C. COSCIANI, *Stato dei lavori della Commissione per lo studio della riforma tributaria*, [1964], rist. in ID., *Scritti scelti di finanza pubblica*, Padova, 1983, 751.
14 Cfr. V. ONIDA, *L'autonomia finanziaria delle Regioni in base all'art. 119 della Costituzione*, in *Una finanza nuova per le Regioni*, Milano, 1989, 71.

Novecento viepiù a decentrarsi[15], di pari passo con la crescente attribuzione di funzioni legislative e amministrative ai diversi livelli territoriali di potere, epitomata, anche sul piano delle risorse finanziarie mobilitate, dalla l. 833/1978 istitutiva del Servizio sanitario nazionale.

Non vi è luogo, in questa sede, di indugiare su valutazioni retrospettive di quell'assetto di relazioni finanziarie degli enti territoriali[16], se non per segnalare, in negativo, che tale "inusuale commistione tra l'accentramento delle entrate e il decentramento delle spese"[17] è stata percepita dal legislatore costituzionale del 2001 come una "breccia aperta, anzi una ferita, nei confronti dell'autonomia della regione, così come di quella delle province e dei comuni"[18]; e da ciò è effettivamente derivato il duplice e concorrente intendimento di corroborare la loro autonomia finanziaria, nonché di riallineare i due fronti in cui si esprime. È assai più controverso e controvertibile[19], però, a un raffronto tra il "vecchio" e il "nuovo" art. 119 Cost., che tale risultato possa ritenersi effettivamente conseguito, come prontamente rimarcato da parte dei primi commentatori[20], giacché tale articolo ha continuato a rappresentare, piuttosto, una "scatola vuota, da riempire"[21], e a trasformarsi via via in una delle "font[i] più rilevant[i] per la tutela degli interessi nazionali"[22].

Anche a non volere considerare, ai fini del presente discorso, la l. cost. 3/2001 come l'esito di una "non scelta"[23] in materia, due sono gli elementi di cornice estraibili dal vigente art. 119 Cost. Il primo aspetto è la conferma della collocazione topografica dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali in una posizione consecutiva – e, dunque, in qualche misura consequenziale – rispetto all'autonomia legislativa delle prime e all'autonomia amministrativa delle une e degli altri[24]. In tal senso, corrisponde ancora ampiamente al vero l'efficace similitudine attribuita a P. Giarda, per cui nel testo costituzionale "la finanza viene trattata come le salmerie di un esercito: va avanti la cavalleria (l'intuizione politica); segue la fanteria (la specificazione normativa); al terzo posto si colloca l'artiglieria (la fattibilità amministrativa). Le salmerie sono in coda, salvo poi a verificare l'insufficienza delle risorse rispetto agli obiettivi"[25], con un conseguente effetto di retroazione sull'(in)effettività delle determinazioni di indirizzo politico incautamente prive di copertura finanziaria. Ne risulta dunque asseverato[26], a proposito delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, il loro carattere "meramente strumentale che serve per consentire agli enti di perseguire proprie politiche nell'esercizio delle competenze loro attribuite"[27]; e ciò corrobora non solo l'esigenza di una lettura sincronica degli artt. 117, 118 e 119 Cost., ma anche, come si dirà (*infra*, § 2.2), la necessità di consolidare il legame di derivazione del principio di autonomia finanziaria *ex* art. 119, co. 1, Cost. dal principio di autonomia territoriale *ex* art. 5 Cost.

Il secondo profilo meritevole di considerazione è una ancor più analitica disciplina delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, come se, per fare fronte all'asserita "sostanziale profonda decostituzionalizzazione della materia"[28], occorsa sotto la vigenza del "vecchio" art. 119 Cost., il formante su cui operare dovesse essere senz'altro quello normativo-costituzionale[29] e non invece, più cautamente, quello "della *politica delle*

---

[15] Cfr. G. POLA e M. REY, *Introduzione*, in *Finanza locale e finanza centrale*, a cura di Iid., Bologna, 1978, 40.

[16] Cfr. G. MARONGIU, *Una storia fiscale dell'Italia repubblicana*, Torino, 2017, 178 ss.

[17] G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco *et al.*, Torino, 2006, III, 2362.

[18] U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 337.

[19] Cfr. A. PEDONE, *Finanza pubblica e decentramento nella forma dello Stato*, in *Valori e principi del regime repubblicano*, a cura di S. Labriola, Roma-Bari, 2006, I.2, 562.

[20] Cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in *Le autonomie territoriali*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Milano, 2001, 117; A. CATELANI, *Regionalismo e federalismo nella riforma della Costituzione*, in *Problemi del federalismo*, Milano, 2001, 239-240; F. COVINO, *L'autonomia finanziaria*, in *La Repubblica delle autonomie*, a cura di T. Groppi e M. Olivetti, Torino, 2001, 190; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Reg.*, 2001, 10-11; F. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enc. giur.*, Roma, 2002, IV, 3; M. BERTOLISSI, *Le risorse per l'esercizio delle funzioni amministrative e l'attuazione del nuovo articolo 119*, in *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, a cura di G. Berti e G.C. De Martin, Roma, 2002, 168; P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, in *Federalismi.it*, 2002, 14; C. GARBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova, 2003, 362 e 375-376; F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti autonomi*, in *Alla ricerca dell'Italia federale*, a cura di G. Volpe, Pisa, 2003, 245 ss.

[21] M. BERTOLISSI, *Autonomia*, cit. nt. 20, 117.

[22] A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in *Lo Stato e le autonomie*, a cura di E. Rozo Acuña, Torino, 2003, 13.

[23] P. DE IOANNA, *L'autonomia finanziaria*, in *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, a cura di G. Corso e V. Lopilato, Milano, 2006, 357.

[24] Cfr. M. BERTOLISSI, *Le risorse*, cit. nt. 20, 168.

[25] F. PICA, *Ipotesi di applicazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Riv. econ. Mezz.*, 2007, 680.

[26] Cfr. C. PINELLI, *Del culto per l'uniformità in Italia*, [1993], rist. in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 118.

[27] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Reg.*, 2003, 43.

[28] U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, cit. nt. 18, 352.

[29] Cfr. V. SATTA, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Dig. pubbl.*, Torino, 2012, agg. V, 364.

istituzioni o, con più stretto riferimento alla cornice costituzionale, della *politica costituzionale*"[30]. Quanto il "nuovo" art. 119 Cost., più che raddoppiato nella sua mole, sia tristemente lontano dalla foscoliana "religiosa esattezza nella lingua italiana"[31], già invocata in sede costituente da P. Calamandrei[32], è evidente ad ogni lettore. Così, dal testo alfine novellato con la l. cost. 3/2001 è scaturito un "tortuoso coacervo di istituti e di enunciati normativi di non facile interpretazione, talvolta incongrui e spesso formulati sulla base di un impianto linguistico ambiguo e fuorviante"[33], sui cui principali significanti ci si dovrà almeno soffermare (*infra*, §§ 3 e 4).

Poi, anche la l. cost. 1/2012[34] ha aggiunto parole a parole, interpolando l'art. 119, co. 1 e 6, Cost. e riportando tra le materie oggetto di potestà legislativa esclusiva dello Stato – per quel che qui più rileva – l'"armonizzazione dei bilanci pubblici"[35], già in "endiadi"[36] con il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario". Nel decennio appena trascorso, infatti, la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali è stata plasticamente vissuta dal legislatore costituzionale e ordinario come uno dei principali elementi di criticità per la sostenibilità del debito pubblico nel suo complesso; dunque, diversamente da quanto verificatosi vent'anni prima con la stagione apertasi nel 1992[37], l'accresciuta autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è stata considerata non come una soluzione, ma come un problema, tanto da confermare *in subiecta materia* quel "sistema parallelo al Titolo V"[38] della parte II della Costituzione ad esso in buona parte preesistente. Per intendere appieno il livello di apprezzamento dimostrato con la predetta legge costituzionale nei confronti dell'art 119 Cost., è sufficiente osservare una vistosa possibilità di "deroga"[39] ivi contenuta[40]. Da allora, si prevede, infatti, "nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di gravi recessioni economiche, crisi finanziarie e gravi calamità naturali quali eventi eccezionali"[41], il potere-dovere dello Stato di "concorre[re] ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali[42]; ciò come se la disciplina costituzionale da derogare fosse congenitamente inadeguata a perseguire tali propositi. Si tratta di un interrogativo inquietante che accompagna gli anni della grave crisi economica che attraversa l'Italia a partire dalla fine del primo decennio del secolo nuovo e che sembra destinato a ripresentarsi con accresciuto vigore proprio negli ultimi mesi, a cagione della recente emergenza da Covid-19 (*infra*, § 8).

2.2. Avendo sullo sfondo le due diverse revisioni costituzionali intervenute in materia negli ultimi vent'anni, si può dire, anzitutto, che il principio di autonomia finanziaria, esplicitato all'art. 119, co. 1, Cost., si radica anche testualmente nel principio di autonomia territoriale di cui all'art. 5 Cost.[43] e mira a con-tenere (nel senso letterale del tenere insieme) le plurime istanze di unità e di differenziazione, di cui sono proiezione sul piano territoriale e istituzionale lo Stato, nonché in qualità di "enti autonomi" – secondo la formula dell'art. 114, co. 2, Cost. – i Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni. Da questo punto di vista e in linea con un orientamento tradizionale[44], il concetto di autonomia è inteso come oppositivo rispetto a quello di sovranità e, proprio per questo, esso "non significa… potestà di deviare rispetto al comune percorso definito dalla Costituzione, sulla base della condivisione di valori e principi insensibili alla dimensione territoriale, tra i quali spicca l'adempimento da parte di tutti dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale (art. 2 Cost.)"[45]. In aggiunta a tale riferimento apicale, sia il principio di autonomia territoriale sia quello, da esso germinato, di autonomia finanziaria convivono con altri princìpi fondamentali, quali sono, in particolare, il

[30] R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi*, cit. nt. 68, 19.
[31] U. FOSCOLO, *Idee generali del lavoro della Quarta sezione dell'Ufficio di compilazione*, [1801], rist. in ID., *Scritti letterari e politici*, Firenze, 1972, 205.
[32] P. CALAMANDREI, in AC, sed. 4.3.1947, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 52, 1970, I, 154.
[33] C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione*, [2010], rist. in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, 227.
[34] Cfr. l'art. 4 l. cost. 1/2012; A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio*, in *Reg.*, 2014, 75.
[35] Cfr. C. cost., sentt. 184/2016; 80/2017.
[36] C. cost., sentt. 17/2004; 88/2014.
[37] Cfr. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, 107-108.
[38] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, a cura di G. Cerrina Feroni e G. Tarli Barbieri, Napoli, 2016, 93.
[39] Art. 5, co. 1, lett. *g*), l. cost. 1/2012.
[40] Cfr. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Filang.*, 2011, 144; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quad. cost.*, 2012, 811-812.
[41] Art. 5, co. 1, lett. *g*), l. cost. 1/2012.
[42] Art. 5, co. 1, lett. *g*), l. cost. 1/2012.
[43] Cfr. F. GALLO, *L'autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, 52.
[44] Cfr. S. ROMANO, *Autonomia*, [1947], rist. in ID., *L'"ultimo" Santi Romano*, Milano, 2013, 605.
[45] C. cost., sent. 219/2013.

principio di uguaglianza in senso formale e il principio di uguaglianza in senso sostanziale, alle cui intersezioni con il tema qui trattato è possibile dedicare, in questa sede, solo qualche notazione marginale.

Quanto al primo, appartiene alla tradizione del diritto pubblico italiano legare l'uguaglianza dei cittadini davanti alla legge, proclamata un tempo all'art. 24 dello Statuto albertino del 1848 ed oggi all'art. 3, co. 1, Cost., all'uguaglianza degli enti locali appartenenti al medesimo livello di potere[46]. Si tratta di un assunto che, in disparte da alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali[47], merita di essere ripreso e sviluppato quanto al loro assetto istituzionale – diversamente, com'è noto, le loro funzioni (amministrative) sono rette dai princìpi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, secondo l'art. 118, co. 1, Cost.[48] – se non altro perché, quando si è voluto attribuire un diverso rilievo ordinamentale a un singolo ente locale, lo si è fatto nominativamente: così nei casi di Roma Capitale *ex* art. 114, co. 3, Cost. e delle Province autonome di Trento e di Bolzano *ex* art. 116, co. 2, Cost., ma anche dei quindici Comuni e della frazione già appartenenti alla prima ed aggregati alla seconda[49], delle Province di Cagliari, di Nuoro e di Sassari[50] e delle Province di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste[51]. A ciò deve aggiungersi, come si vedrà (*infra*, § 7.1), che proprio l'attuale dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali fa emergere tutti i pericoli provocati da "situazion[i] di diseguaglianza nel grado di autonomia dei vari enti"[52], le quali rischiano a loro volta di esondare sul principio di autonomia territoriale *ex* art. 5 Cost.

Quanto al secondo, le intense legature dell'art. 3, co. 2, Cost. con il principio di autonomia finanziaria sono tante e tali da riemergere molecolarmente nella disamina dei singoli istituti in cui quest'ultimo si dipana – in particolare, il fondo perequativo *ex* art. 119, co. 3, Cost. (*infra*, § 3.3) e le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato *ex* art. 119, co. 5, Cost. (*infra*, § 4.2) – nonché del quadro d'insieme che ne deriva, giusta la previsione del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali *ex* art. 119, co. 4, Cost. (*infra*, § 3.3). In termini generali, vale comunque la considerazione, da ultimo formulata dalla Corte costituzionale, per cui proprio l'art. 119 Cost. "bilancia le ragioni dell'autonomia, quelle dei vincoli finanziari dell'Unione europea e quelle della solidarietà verso le comunità economicamente meno munite"[53], per ciò stesso gravate da quegli ostacoli di ordine economico e sociale, la cui incessante rimozione è predicata come un compito indefettibile del vigente ordinamento repubblicano.

Tre considerazioni d'insieme meritano di essere qui formulate in merito al principio di autonomia finanziaria, inteso essenzialmente quale potere delle Regioni e degli enti locali di "decide[re], sul versante dell'entrata, *cosa*, *da chi*, *quanto* e *come* entra e, sul versante dell'uscita, *su cosa*, *quanto* e *come* si spende"[54]. In primo luogo, tanto il principio di autonomia territoriale in generale quanto il principio di autonomia finanziaria in particolare hanno un fondamento squisitamente politico[55] – di un'"autonomia costituzionale e politica"[56] ragiona giustamente, sulla base di sue più risalenti decisioni[57], la recente giurisprudenza costituzionale – se non altro perché sempre e congenitamente politica è la decisione di attribuire sostanza giuridica ad una determinata "*suità*"[58]. Tuttavia, se certamente l'esplicitazione del nesso tra l'autonomia politica delle Regioni e degli enti locali e la loro autonomia finanziaria è un'"osservazione al limite della banalità"[59], non sempre da tale assunto vengono fatte derivare tutte le conseguenze del caso. Da questo punto di vista, infatti, non si può tanto sostenere che alla base delle istanze di differenziazione territoriale vi siano degli ineffabili "fatti

[46] Cfr. ID., *Il Comune*, [1908], rist. in ID., *Gli scritti nel* Trattato Orlando, Milano, 2003, 439.
[47] Cfr. C. cost., sent. 44/2014.
[48] Cfr. C. cost., sent. 33/2019.
[49] Cfr. l'art. 3, co. 2, st. Trentino-Alto Adige.
[50] Cfr. l'art. 43, co. 1, st. Sardegna.
[51] Cfr. l'art. 2, co. 1, st. Friuli-Venezia Giulia.
[52] A. BRANCASI, *L'autonomia*, cit. nt. 27, 69.
[53] C. cost., sent. 4/2020.
[54] C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in *Il valore delle autonomie*, a cura di B. Pezzini e S. Troilo, Napoli, 2015, 121.
[55] Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia*, [1951], rist. in ID., *Scritti*, Milano, 2003, III, 371; C. ESPOSITO, *Autonomie locali e decentramento amministrativo nell'art. 5 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana*, Padova, 1954, 80, nt. 38; T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, [1956], rist. in ID., *Opere*, Milano, 2000, III, 301 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia - b) Teoria generale e diritto pubblico*, [1959], rist. in ID., *Scritti*, cit., 2004, IV, 577; E. SPAGNA MUSSO, *Natura giuridica degli ordinamenti regionali*, [1964], rist. in ID., *Studi di diritto costituzionale*, Napoli, 1966, 70 ss.; E. TOSATO, *La Regione nel sistema costituzionale*, [1964], rist. in ID., *Persona, società intermedie e Stato*, Milano, 1989, 123; S. BARTOLE, *L'autonomia regionale come problema di diritto costituzionale*, [1973], rist. in ID., *Scritti scelti*, Napoli, 2013, 313 ss.; L. PALADIN, *Problemi e prospettive dell'autonomia normativa regionale*, in *Le regioni*, Milano, 1973, 24; V. CRISAFULLI, *Vicende della "questione regionale"*, [1982], rist. in ID., *Stato popolo governo*, Milano, 1985, 252, nt. 2; A. BARETTONI ARLERI, *Finanza regionale e coordinamento nell'originario disegno costituzionale*, in *St. Levi*, Milano, 1983, 181; R. BIN, *Il valore delle autonomie*, in *Il valore*, cit. nt. 54, 459; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell'autonomia locale e le sue regole*, ivi, XIX; L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, ivi, 5; EAD., *L'autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 241 ss. e 307.
[56] C. cost., sent. 219/2013.
[57] Cfr. C. cost., sent. 229/1989.
[58] A. CANTARO, *I modelli*, in *Annuario 2018. La geografia del potere*, Napoli, 2019, 25.
[59] A. D'ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Rass. parl.*, 2017, 699.

differenziali"[60] in sé considerati[61], su basi naturalistiche o spiritualistiche, quanto piuttosto la *politische Entscheidung* di assumere tali fatti, e non altri, come oggetto di discipline differenziate e differenzianti. Così, a discapito di quanto sembra recentemente asserire oggi la Corte costituzionale, è discutibile che la "geografia funzionale"[62], una volta resecata dall'"ingegneria legislativa"[63], possa acquisire una propria esclusiva considerazione, perché la conformazione di qualunque ente territoriale – fosse anche quello particolarissimo dell'*exclave* del Comune di Campione d'Italia[64] – è giuridicamente rilevante, nel bene come nel male[65], in quanto (e solo in quanto) oggetto di una specifica disciplina.

Valga qui un solo esempio, relativo alle forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispone la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. È indiscutibile che la relativa cornice giuridica sia stata confezionata per fornire tutela (a cittadini appartenenti) alle minoranze linguistiche, in attuazione dell'art. 6 Cost. e del suo statuto speciale[66]; ma anche, ad un tempo, ad una popolazione, qual è quella residente nella Provincia autonomia di Trento, che, "salva una piccola minoranza ladina, è etnicamente e linguisticamente italiana, ma adusata ad una amministrazione decentrata e liberale e gelosa delle sue tradizioni e dei suoi costumi, più bisognevole quindi di ogni altra di essere affrancata da quel centralismo a cui era rimasto improntato l'ordinamento italiano tra le due guerre"[67]. Basterebbe, infatti, rileggere oggi il primo discorso parlamentare pronunciato nel 1921 dal "deputato di Trento"[68] A. De Gasperi per avvedersene[69]. Tuttavia, non sussiste alcuna immediatezza tra tali istanze, siano esse linguistiche, storiche o *lato sensu* culturali[70], da un lato, e il loro riconoscimento e la loro promozione, dall'altro, i quali promanano pur sempre da un'"autonoma e libera determinazione"[71] della Repubblica – una "concessione"[72], è stata qualificata sin dal dibattito costituente – di cui gli atti normativi *de quibus* sono espressione eminente.

In secondo luogo, se il principio di autonomia finanziaria è soggettivamente declinato all'art. 119, co. 1, Cost. a beneficio dei soli enti territoriali costituzionalmente enumerati *ex* art. 114, co. 1, Cost., dunque diversi dallo Stato[73], ciò è da dirsi in ragione della persistente "posizione peculiare"[74] su cui quest'ultimo si trova indefettibilmente collocato. In particolare, riprendendo alcuni spunti tratti dalla giurisprudenza costituzionale in materia, solo lo Stato è capace di una "visione d'insieme"[75]; solo lo Stato vive una condizione di "supremazia normativa"[76]; solo lo Stato è il "custode della finanza pubblica allargata"[77] e il "garante del [suo] equilibrio"[78]. Tale è l'insieme di ragioni per cui "l'autonomia finanziaria regionale e locale… è garantita a livello costituzionale, ma le diverse forme di finanziamento delle spese regionali e locali sono stabilmente condizionate soprattutto dalle scelte, anche contingenti, fatte dal legislatore statale sulle materie di competenza statale"[79]; e tra queste, in particolare, su quelle del "sistema tributario e contabile dello Stato" e della "perequazione delle risorse finanziarie" *ex* art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost., nonché del "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" *ex* art. 117, co. 3, Cost.

Anche in questo frangente, evidenti si appalesano i riferimenti incrociati con l'art. 119 Cost., non potendosi disconoscere, pur con tutte le ambiguità lessicali del caso[80], che i "principi" di cui all'art. 119, co. 2, Cost. corrispondano ai "principi fondamentali" di cui all'art. 117, co. 3, Cost., pena il duplice paradosso, degno

---

[60] J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999, 67 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Dove sono le differenze?*, in *Il regionalismo differenziato*, a cura di D. Dominici *et al.*, Milano, 2004, 207 ss.; N. PÉREZ SOLA, *La rilevanza dei fatti differenziali nello Stato autonomico*, ivi, 497 ss.; R. TUR AUSINA, *Lo Stato asimmetrico spagnolo*, in *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali*, a cura di G. Rolla, Milano, 2013, 165 ss.

[61] Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2000, spec. 195 ss.; ID., *Alla ricerca del territorio perduto*, in *Annuario 2016. Di alcune grandi categorie del diritto costituzionale*, Napoli, 2017, 587; G. DEMURO, *La forma di governo e il sistema politico-istituzionale nelle Regioni speciali*, in *Le variabili della specialità*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, 2018, 16.

[62] C. cost., sent. 33/2019.

[63] C. cost., sent. 33/2019.

[64] Cfr. l'art. 3, co. 2, l. 59/1997; l'art. 14, co. 28, d.l. 78/2010, conv. con mod. nella l. 122/2010; L. PANZERI, *Autonomia territoriale e specificità di un Comune* exclavé, in *Reg.*, 2019, 571 ss.

[65] Cfr. L. GAMBI, *Compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, [1963], rist. in *Regionalismo e Regioni in Italia*, a cura di E. Longobardi, Roma, 2011, 311 ss.

[66] Cfr. l'art. 4 st. Trentino-Alto Adige.

[67] U. POTOTSCHNIG, *Trentino-Alto Adige*, in *N.mo dig. it.*, Torino, 1973, XIX, 684.

[68] A. DE GASPERI, in AP Camera, XXVI legislatura, sed. 24.6.1921, su *bit.ly/3fA14qs*, 206.

[69] Cfr. ivi, 207; R. TONIATTI, *La "cultura dell'autonomia" quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare*, in *La cultura dell'autonomia*, a cura di Id., Trento, 2018, 16-17.

[70] Cfr. G.G. CARBONI, *Il regionalismo identitario*, 2019, 219.

[71] AP Camera, V leg., Relazione al d.d.l. cost. AC 2216, su *bit.ly/2SF6J4H*, 1; C. cost., sent. 242/1989.

[72] G. AMBROSINI, in AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 14.11.1946, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 52, 1971, VIII, 1316.

[73] Cfr. G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 17, 2365.

[74] C. cost., sent. 274/2003.

[75] C. cost., sent. 229/2011.

[76] C. cost., sent. 188/2016 (virgolette nell'originale).

[77] C. cost., sent. 107/2016.

[78] C. cost., sent. 205/2019.

[79] P. BONETTI, *L'autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali*, in *Reg.*, 2010, 1171.

[80] C. SALAZAR, *L'art. 119 Cost. tra (in)attuazione e "flessibilizzazione"*, in *Reg.*, 2004, 1033-1034.

di una disputa teologica bizantina, di dover estrarre i primi anche dalle leggi regionali[81] e, conseguentemente, di dovere dare seguito, da parte della legge statale, ad una duplice funzione di coordinamento e di "coordinamento dei coordinamenti"[82]. Piuttosto, è senz'altro meno "macchinoso"[83] ritenere che i tributi e le entrate propri delle Regioni e degli enti locali siano da questi stabiliti e applicati "secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario" *ex* art. 119, co. 2, Cost., che lo Stato adotta con una legge *ex* art. 117, co. 3, Cost.[84] e risultano, in virtù di tale duplice riferimento costituzionale, non devolvibili anche in caso di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., come si dirà in seguito (*infra*, § 6.2); così come simmetricamente – si dirà anche questo (*infra*, § 3.3) – il "fondo perequativo" *ex* art. 119, co. 3, Cost. è istituito dallo Stato con una legge *ex* art. 117, co. 2, lett. *e*), Cost.

In terzo luogo, il principio di autonomia finanziaria, quale specificazione del principio di autonomia territoriale, e il "principio di differenziazione"[85], eventualmente declinato *in subiecta materia*, hanno tra loro una relazione non di equivalenza, ma di inclusione; per cui ben potrebbe sostenersi che il primo esprime una "possibilità di differenziazione"[86] o, per meglio dire, una differenziazione in potenza, ma non già una differenziazione in atto. Ciò è da dirsi per un duplice ordine di ragioni, l'una di matrice testuale e l'altra di carattere sistematico. Per un verso, se il principio in questione può assumere un'accezione lata o un significato ristretto[87], è solo quest'ultimo ad essere stato introiettato nella Carta repubblicana e ad essere riferito, sulla scorta della precedente legislazione statale[88], alle funzioni amministrative[89], secondo l'art. 118, co. 1, Cost., ma non anche – per quel che qui più rileva – alle relazioni finanziarie degli enti territoriali[90]. Esso, pertanto, sembra riconnettersi, più che al principio di autonomia territoriale in quanto tale, all'evocazione parimenti contenuta nell'art. 5 Cost. del "più ampio decentramento amministrativo"[91].

---

[81] Cfr. A. BRANCASI, *L'autonomia*, cit. nt. 27, 56; ID., *Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli Enti locali*, in *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, a cura di L. Chieffi e G. Clemente di San Luca, Torino, 2004, 360; ID., *Osservazioni sull'autonomia finanziaria*, in *Reg.*, 2004, 456-457; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l'efficacia della potestà tributaria regionale*, in *Giur. cost.*, 2004, 557; A. MORRONE, *Principi di coordinamento e "qualità" della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giur. cost.*, 2004, 546; ID., *Il sistema*, cit. nt. 62, 216-217 e 372-373; A. PIRAINO, *Linee per l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, a cura di Id., Soveria Mannelli, 2004, 21; A. BRANCASI, *Uguaglianze e diseguaglianze nell'assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *St. Berti*, Napoli, 2005, I, 384, nt. 11, e 385-386, nt. 15; ID., *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "Introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633.

[82] T. VENTRE, *L'autonomia tributaria e la fiscalità federale nel nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, a cura di B. Caravita, Milano, 2004, 438.

[83] F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in *L'attuazione del federalismo fiscale*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, 2003, 167; ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 44.

[84] Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 165; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, in *Quad. cost.*, 2012, 568-569; G.M. CIPOLLA, *Luci ed ombre del regionalismo differenziato nel prisma dei principi costituzionali di ragionevolezza e di capacità contributiva*, in *Il regionalismo differenziato*, a cura di F. Pastore, Milano, 2019, 51; S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, 2020, 106.

[85] L. ANTONINI, *Il regionalismo*, cit. nt. 61, 38 (virgolette nell'originale); A. POGGI, *Esiste nel titolo V un "principio di differenziazione" oltre la "clausola di differenziazione" del 116 comma 3?*, in *Esperienze di regionalismo differenziato*, a cura di A. Mastromarino e J.M. Castellà Andreu, Milano, 2009, 32 ss.; M. CECCHETTI, *Le fonti della "differenziazione regionale" ed i loro limiti a presidio dell'unità e indivisibilità della Repubblica*, in *Studi sulle fonti del diritto*, a cura si S. Pajno e G. Verde, Milano, 2010, II, 82; E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale*, in *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2012, II, 793; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, 2015, XXII, 5-6; EAD., *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Piem. aut.*, 2015, III, 3; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, in *Piem. aut.*, 2018, II, 3; T. CERRUTI, *La via alla differenziazione delle Regioni italiane*, in *Mun.*, 2019, 109; F. PASTORE, *Introduzione*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 84, 6 e 14; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto per il Presidente del Consiglio dei ministri*, [2019], su *bit.ly/3erq0z5*, 7; C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni a margine dell'esperienza della Regione Lombardia su limiti e opportunità della differenziazione come metodo*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, a cura di C. Bertolino *et al.*, Torino, 2020, 461; F. GALLARATI, *Le conseguenze dell'attuazione del regionalismo differenziato sul riparto di competenze legislative tra differenziazione e sussidiarietà*, ivi, 485 ss.; A. POGGI, *Gli ambiti materiali e i modelli organizzativi della differenziazione regionale*, ivi, 93 ss.; EAD., *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2020, 11-12; L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato*, in *Quaderno n. 24. Seminari 2016-2019*, Torino, 2020, 105.

[86] F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Ist. fed.*, 2018, 256.

[87] Cfr. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione*, Torino, 2002, 159.

[88] Cfr. l'art. 4, co. 3, lett. *h*), l. 59/1997.

[89] Cfr. C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, in ID., *Mercati*, cit. nt. 26, 267 ss.

[90] Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 210.

[91] Cfr. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario*, a cura di F. Pastore e J. Lozano Miralles, Milano, 2020, 22.

Per un altro verso, il principio di autonomia finanziaria esprime appieno l'inesausta tensione tra le differenziazioni territoriali in materia, da un lato, e l'"unità giuridica o… economica" evocata in termini all'art. 120, co. 2, Cost.[92], dall'altro. Chi predicasse, di contro, una sorta di fungibilità concettuale tra il principio di autonomia territoriale e il principio di differenziazione – ritenendo che "l'autonomia… [sia] sinonimo di *differenziazione*"[93] o che "la differenziazione [sia] lo scopo dell'autonomia e questa [sia] lo strumento della differenziazione"[94] – incorrerebbe in una fallacia argomentativa, per avere còlto solo una delle polarità dialettiche[95] presenti in qualunque ordinamento giuridico articolato su base territoriale[96]. Da questo punto di vista, non vi è spazio, neppure a seguito della l. cost. 3/2001, per una qualificazione del nostro quale "Stato differenziato"[97], pena uno sbilanciamento complessivo dei suoi tratti fondamentali emergenti, per quanto si è detto, dall'art. 5 Cost.

Un esempio dei possibili fraintendimenti derivanti da un'assolutizzazione del principio di differenziazione a discapito del principio di autonomia territoriale, al di là di ogni sua declinazione in chiave finanziaria, ma con profonde ricadute su di essa (*infra*, § 6.3), si ritrova nell'asserita immodificabilità, se non su base bilaterale, della specialità regionale, cioè delle forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le Regioni a statuto speciale[98]; nonché – ed anzi a maggior ragione – nella prospettata irreversibilità/irrivedibilità, financo con il ricorso al procedimento di revisione costituzionale, della differenziazione regionale, cioè delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che possono essere attribuite ad una o più Regioni a statuto ordinario)[99]. Si tratta di conclusioni che non si possono condividere, in quanto fondano (certamente oggi) la specialità regionale e (forse domani) la differenziazione regionale non su una "sfera di autonomia più o meno ampia"[100], riconosciuta e promossa dalla Repubblica, secondo la sintassi dell'art. 5 Cost., ma su basi discutibilmente essenzialistiche[101], che elidono, in nome del *factum*, la dimensione del *fieri*[102], la quale sola fa assumere al principio di autonomia territoriale, sulla base di decisioni primieramente politiche[103], una propria concretizzazione. In questo senso, le Regioni a statuto speciale dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia "guadagnat[e] sul campo"[104] e, perciò, si giustificano "sulla base di quello che… *fanno* e non di

---

[92] Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Reg.*, 2017, 665; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo*, cit. nt. 85, 5.

[93] A. STERPA, *Il buio sentiero verso l'"*ulteriore autonomia*" regionale*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 84, 25.

[94] R. BIN, *Il valore*, cit. nt. 55, 461.

[95] Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004, 15-16.

[96] Cfr. R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all'italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in *Reg.*, 1997, 228-229.

[97] E. CARLONI, *Lo Stato*, cit. nt. 95, spec. 189 ss.

[98] Cfr. S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in *La riforma costituzionale in senso federale*, a cura di S. Ortino e P. Pernthaler, s.l., 1997, 65 ss.; F. PALERMO, *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, a cura di J. Marko *et al.*, Padova, 2001, 851 ss.; ID., *La Provincia autonomia di Bolzano nel processo di riforma "federale" dell'Italia*, in *1992*, a cura di A. Di Michele *et al.*, Bologna, 2003, 190-191; ID., *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica*, cit. nt. 20, II ed., 2003, 58 e 60; ID., *Achille e la Tartaruga*, in *Federalismi.it*, 2008, XXIII, 4-5; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali*, [2014], su *bit.ly/2YRUy84*, 9; R. LOUVIN, *Le Commissioni paritetiche come sedi di negoziato permanente fra Regioni speciali e Governo*, in *It. Pap. Fed.*, 2016, I-II, 1; R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *It. Pap. Fed.*, 2016, I-II, 3-4; E. D'ORLANDO, *La cultura dell'autonomia e le sue declinazioni*, in *La cultura*, cit. nt. 69, 52; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 2019, XV, 6, 8 e 10, nt. 38; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 688.

[99] Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, in *Problemi*, cit. nt. 20, 57; G. BRAGA, *La legge attributiva di "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" alle Regioni*, in *Trasformazioni della funzione legislativa*, a cura di F. Modugno e P. Carnevale, Milano, 2003, III.1, 116-117; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti 2002*, a cura di P. Caretti, Torino, 2003, 142-143; G. D'IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 60, 403; ID., *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del "neoregionalismo" in Italia*, in *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, a cura di Id., Milano, 2007, 18; M. CECCHETTI, *Attualità e prospettive della "specialità" regionale alla luce del "regionalismo differenziato" come principio di sistema*, in *Federalismi.it*, 2008, XXIII, 6; ID., *Le fonti*, cit. nt. 85, 78.

[100] C. cost., sent. 49/1963.

[101] Cfr. G. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Reg.*, 1999, 203; L. ANTONINI, *Il regionalismo*, cit. nt. 61, 30; ID., *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell'autonomia?*, in *Problemi*, cit. nt. 20, 179; ID., *Il regionalismo*, cit. nt. 22, 326; R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in *Quarant'anni di autonomia*, a cura di M. Marcantoni *et al.*, Milano, 2011, I, 274-275; A. D'ATENA, *Passato, presente… e futuro delle autonomie regionali speciali*, [2014], rist. in ID., *Tra autonomia e neocentralismo*, Torino, 2016, 201; G. SILVESTRI, *Le autonomie*, cit. nt. 98, 9; R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori*, in *Il futuro della specialità regionale*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Napoli, 2016, 39; ID., *La specialità*, cit. nt. 98, 1-2; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle Regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017, 20; ID., *Regioni a statuto speciale*, in *Diritto on line*, 2017, 6; E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale*, in *It. Pap. Fed.*, 2017, I, 2.

[102] Cfr. C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori*, Milano, 2015, 73 ss.

[103] Cfr. S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Reg.*, 2016, 276-277; ID., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Riv. AIC*, 2016, I, 7.

[104] R. TONIATTI, *Lo Statuto*, cit. nt. 101, 282 (virgolette nell'originale).

quello che *sono*"[105]. Anche la Corte costituzionale, da parte sua, ha ritenuto che uno degli elementi senz'altro qualificanti di esse, cioè il loro territorio, non goda di alcuna garanzia costituzionale rafforzata (una "pietrificazione"[106]) diversa da quella recata all'art. 132, co. 2, Cost., valevole anche per le Regioni a statuto ordinario[107] e finalizzata, per l'appunto, a rendere sempre possibile un loro "ridisegno"[108].

Come recentemente affermato sulla scorta di un'analisi retrospettiva della genesi del titolo V della parte II della Costituzione, "ciò che manca all'avvio del regionalismo italiano è la premessa identitaria, cosicché solo la finalità politica rimane come vera ragione di fondo"[109]; e se tanto è valso per la fase costituente dell'esperienza repubblicana[110], ciò è da dirsi *a fortiori* per quella successiva[111], nella quale "mai in più di quarant'anni di storia costituzionale l'istituzione delle Regioni… è stata giustificata in termini di 'scienza culturale' "[112]. Per questo, prima e più di tutto, non è possibile "sottrarre un tema discusso e discutibile, e così importante per l'organizzazione territoriale italiana, alla deliberazione politico-democratica da attuarsi secondo le forme costituzionalmente prescritte"[113], quali sono, in particolare, quelle fissate all'art. 138 Cost. Ed una tale discussione è senz'altro aperta ed incessantemente alimentata dalle opinioni sia di quanti, novelli leibniziani[114], scorgono oggi nella specialità regionale – e domani, chissà, nella differenziazione regionale – il migliore dei mondi possibili, sia di quanti, all'opposto, vi vedono una "piccola religione civile costruita sul privilegio territoriale"[115].

2.3. Il fatto che le differenziazioni territoriali, anche se riguardate dal punto di vista della loro dimensione finanziaria, non sono un valore in sé – perché "la regione, per la Costituzione, non è una monade"[116] e neppure lo sono gli enti locali – ma sono uno dei molteplici strumenti attraverso cui si dispiega il progetto costituzionale[117] è un assunto che emerge con nettezza già nei lavori della Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente[118]. Anzi, si può financo sostenere che, ancor prima della stessa costituzionalizzazione del principio di autonomia territoriale e del connesso principio di autonomia finanziaria, l'asse portante su cui si incardina la discussione costituente "non [era] l'idea che la democratizzazione della politica e della società passasse attraverso l'*autonomismo,* ma quella, speculare che la democratizzazione *comportasse* di per sé l'automatismo"[119]. Altro è, dunque, la regionalizzazione come articolazione del potere su base territoriale ed altro è il regionalismo come ideologia politica e giuridica[120], perché, a monte di entrambi, altro è il pluralismo sociale ed altro è il pluralismo istituzionale[121]. Quest'ultimo, in particolare, come già da tempo rilevato[122] e più di recente ribadito[123], in tanto assume una precisa significazione costituzionale nella sua declinazione territoriale "in quanto… incapsul[a] un pluralismo della società, quando cioè gli strati e i gruppi sociali pretend[o]no di proporre in modo differenziato e indipendente il problema del consenso al potere pubblico e stabilire quindi differenziati rapporti con questo ultimo"[124].

Per quanto di interesse in questa sede, è sufficiente ricordare che un espresso riferimento all'"autonomia finanziaria"[125] si trova già nel c.d. ordine del giorno Piccioni, approvato il 1.8.1946 dalla II Sottocommissione

[105] T. CERRUTI, *Regioni*, cit. nt. 98, 696.
[106] G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale*, in *Reg.*, 2015, 350 (virgolette nell'originale).
[107] Cfr. A. D'ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, [2007], rist. in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 101, 96 ss.
[108] C. cost., sent. 66/2007.
[109] C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, in *Immaginare la Repubblica*, a cura di F. Cortese *et al.*, Milano, 2018, 228.
[110] Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 85, I, 138 ss.
[111] Cfr. A. FERRARA, *Forma e contenuti degli statuti regionali adottati dopo le riforme*, ivi, I, 197 ss.; I. RUGGIU, *L'evoluzione del sistema delle autonomie territoriali*, in *Vent'anni di Costituzione*, a cura di S. Sicardi *et al.*, Bologna, 2015, 436 ss.
[112] S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, in *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, a cura di Id., Milano, 1999, 2.
[113] Cfr. S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma*, cit. nt. 103, 276.
[114] Cfr. G.W. LEIBNIZ, *Essais de Théodicée*, [1710], trad. it. *Saggi di* teodicea, in ID., *Scritti filosofici*, Torino, 2000, III, 112.
[115] A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, a cura di A. Apostoli *et al.*, Milano, 2020, 89.
[116] C. cost., sent. 829/1988.
[117] Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 2019, VI, 39.
[118] Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto*, cit. nt. 11, V.1, 134.
[119] M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in *Le idee costituzionali della Resistenza*, a cura di C. Franceschini *et al.*, Roma, 1997, 74.
[120] Cfr. L. GAMBI, *Le "Regioni" italiane come problema storico*, in *Quad. stor.*, 1977, 276; G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, [1980], rist. in ID., *Scritti scelti*, Napoli, 2010, I, 263 ss.; M. CAMMELLI, *Regioni e regionalismo*, in *L'Italia dopo il 1961*, a cura di M. Dogliani e S. Scamuzzi, Bologna, 2015, 137; C. BUZZACCHI, *Le autonomie*, cit. nt. 109, 228.
[121] Cfr. F.L. NEUMANN, *On the Theory of the Federal State*, [1955], trad. it. *Sulla teoria dello stato federale*, in ID., *Lo stato democratico e lo stato autoritario*, Bologna, 1973, 318-319.
[122] Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie*, cit. nt. 55, 81.
[123] Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario*, cit. nt. 17, I, 144.
[124] G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario*, cit. nt. 18, 1975, 287.
[125] AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 1.8.1946, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 52, 1971, VII, 891.

della Commissione per la Costituzione dell'Assemblea costituente. Al contempo, però, risuona già in quella sede l'ammonimento, formulato da uno dei principali fautori del regionalismo italiano, G. Ambrosini, per cui "nel caso di regioni povere o impoverite deve poter ammettersi che lo Stato non le abbandoni, perché altrimenti l'istituto dell'autonomia politica finirebbe per danneggiare la regione"[126]. La dimostrazione che le relazioni finanziarie degli enti territoriali abbiano, per così dire, un lato oscuro assume una propria consistenza nella discussione svoltasi in tale consesso a proposito delle Regioni a statuto speciale; e la preoccupazione che proprio la loro rispettiva dimensione finanziaria potesse costituire un elemento di freno e non un fattore di sviluppo per il progetto costituzionale nel suo complesso ben si evince dalla folta schiera di disposizioni in materia contenute negli statuti speciali delle Regioni Sardegna e Sicilia. All'interno di questi, al fine di fronteggiare il "problema dell'insularità"[127] – anche in questo caso, còlto nella sua proiezione non già identitaria, ma politica, economica e sociale[128] – si prevede, quanto all'una[129], che "lo Stato col concorso della Regione dispon[ga] un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell'Isola"[130], enumerando altresì tutto un corredo di contributi straordinari[131]; e, quanto all'altra[132], che "lo Stato vers[i] annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nell'esecuzione di lavori pubblici"[133], al fine di "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale"[134].

Più di mezzo secolo dopo, la l. cost. 3/2001 risente certamente, *ex adverso*, della perorata iniezione di "più competitività, per… la possibilità di dare alle aree deboli del paese un'opportunità di uscita dalla subalternità [e per] la possibilità di far perno sulle proprie risorse"[135]; e il precipitato sul piano simbolico, non meno che normativo, di tale novello intendimento è la definitiva espunzione dal testo costituzionale sia del "Mezzogiorno e [del]le Isole" sia dell'obiettivo di "valorizzar[li]"[136]. Non è il caso qui di indagare con quanta lungimiranza si sia *illo tempore* da taluno voluto o potuto pensare che "basta[sse] cancellare dalla lavagna costituzionale le parole per avere allo stesso tempo cambiate anche le cose"[137] e, parimenti, che l'esigenza di "congiung[ere] la storica questione meridionale con la moderna questione settentrionale"[138], irrotta nel dibattito pubblico nell'ultimo decennio del secolo scorso[139], potesse trovare un'idonea collocazione all'interno di un effimero ordine del giorno; ciò come se l'esplicitazione costituzionale del Mezzogiorno (e delle Isole) potesse fare ombra a tutte le altre "periferie geografiche e sociali"[140] che costellano l'Italia e, al tempo stesso, la questione meridionale – obliata la lezione, tra gli altri, di G. Dorso[141] e di A. Gramsci[142] – non fosse essa stessa un problema nazionale. È certo, in ogni caso, che il legislatore costituzionale della XIII legislatura aveva sotto gli occhi una realtà ormai da tempo consolidata, nella quale non solo da un punto di vista economico e sociale esistono tanti "Mezzogiorni" (e tante Isole) d'Italia[143], ma in una prospettiva precipuamente giuridica vi erano e "vi sono alcune Regioni di avanguardia… vi sono Regioni collocate nel mezzo… e c'è una retroguardia"[144]. La questione che occorre allora passare ad affrontare è se l'attuale disciplina delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, recata all'art. 119 Cost., abbia quale propria linea di tendenza un ravvicinamento tra quelle Regioni (e quegli enti locali), oppure viceversa una cristallizzazione o financo una polarizzazione dei loro rispettivi punti di partenza e di arrivo.

---

[126] G. AMBROSINI, in AC, Comm. Cost., II Sott., sed. 27.6.1946, rist., ivi, 822.
[127] C. cost., sent. 6/2019.
[128] Cfr. T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Riv. giur. Mezz*, 2020, 248.
[129] Cfr. P. PINNA, *L. cost. n. 3/1948*, in *Commentario*, cit. nt. 18, 1995, 378 ss.; P. CIARLO, *Mito della rinascita e cultura politica in Sardegna*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, a cura di M. Betzu *et al.*, Torino, 2020, 39 ss.; C. PALA e G. MAMELI, *Le finanze e i tributi*, ivi, 419-420.
[130] Art. 13 st. Sardegna; l. 588/1962.
[131] Cfr. l'art. 8, co. 1, lett. *l*), st. Sardegna.
[132] Cfr. C. cost., sentt. 87/1987; 369/1992; G. VERDE, *Finanza e patrimonio*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di A. Ruggeri e G. Verde, Torino, 2012, 373 ss.; S. DI GREGORIO, *L'autonomia finanziaria della regione siciliana*, Napoli, 2014, 101 ss.
[133] Art. 38, co. 1, St. Sicilia.
[134] Art. 38, co. 2, St. Sicilia.
[135] M. VILLONE, in AP Camera - AP Senato, XIII leg., Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 11.2.1997, su *bit.ly/2BzLBHw*, 37.
[136] Cfr. U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, cit. nt. 18, 426.
[137] A. RUGGERI, Forma e sostanza *dell'"adeguamento" degli statuti speciali alla riforma costituzionale del titolo V*, [2002], rist. in ID., *"Itinerari" di una ricerca sul sistema delle fonti*, Torino, 2003, VI.2, 180.
[138] Cfr. AP Senato, XIII leg., o.d.g. 16.11.2000, n. 9.4809.4, su *bit.ly/3gH6ujK*, 109.
[139] Cfr. *Questione settentrionale*, in *Meridiana*, 1993, XVI, 10.
[140] E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali*, in *Riv. AIC*, 2020, I, 22.
[141] Cfr. G. DORSO, *La rivoluzione meridionale*, [1925], rist., Torino, 1972, 210.
[142] Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderno 19*, [1934-1935], rist. in ID., *Quaderni del carcere*, Torino, 1975, III, 2022-2023.
[143] Cfr. E. PASSERIN D'ENTREVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, in *Gli squilibri regionali e l'articolazione dell'intervento pubblico*, Milano, 1962, 265.
[144] L. PALADIN, *Presentazione*, in *La prima legislatura regionale*, a cura di M. Bertolissi *et al.*, Milano, 1976, 7-8.

3. Le relazioni finanziarie degli enti territoriali sul versante delle entrate (con un'attenzione particolare al profilo della loro territorializzazione)

3.1. Una volta chiusa la XIII legislatura con l'approvazione della l. cost. 3/2001, quella immediatamente successiva si apre, sul piano dell'attuazione dell'art. 119 Cost., con la messa a tema[1] di "due… punti fondamentali: in primo luogo, si è scelto di considerare prioritaria la definizione della fiscalità statale, elemento logicamente e politicamente principale e prioritario rispetto alla definizione del federalismo fiscale; in secondo luogo si è deciso di far dipendere la definizione del federalismo fiscale dalla preliminare definizione delle competenze regionali"[2]. Né il primo né il secondo obiettivo possono dirsi compiutamente raggiunti non solo al termine della XIV legislatura – viepiù focalizzata, sotto questo profilo, nell'inane approvazione del d.d.l. cost. AS 2544-D, poi rigettato dal corpo elettorale – ma neppure ad oggi. Nelle more di un'attuazione legislativa che trova solo otto anni dopo, con la l. 42/2009, una "sorta di puzzle"[3] tutto da costruire (*infra*, § 3.2), è sul piano dell'applicazione giurisprudenziale, piuttosto, che le relazioni finanziarie degli enti territoriali vengono da subito tematizzate, a cagione di un contenzioso estremamente cospicuo e talora di difficile (intel)legibilità.

Innanzitutto, il versante delle entrate – il primo su cui si snoda testualmente l'autonomia finanziaria *ex* art. 119, co. 1, Cost. – segue un destino doppiamente divaricato ("a due velocità"[4]), ove raffrontato sia al versante delle spese sia all'esercizio della potestà legislativa regionale. Infatti, mentre l'autonomia finanziaria di spesa viene da subito declinata dalla Corte costituzionale nella sua duplice "assoluta libertà nella finalizzazione della spesa e nella quantificazione della stessa"[5], traducendosi in un divieto di vincoli di destinazione per i finanziamenti statali "nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali"[6]; viceversa l'autonomia finanziaria di entrata, come acutamente preconizzato[7], assume piuttosto "quella natura 'programmatica' che sembrava definitivamente ripudiata, come categoria autonoma, per la generalità delle norme costituzionali"[8]. Si tratta, in effetti, di una posizione continuista[9], se non apertamente "conservat[rice]"[10] della giurisprudenza costituzionale, rispetto a quella adottata sotto la vigenza del "vecchio" art. 119, co. 1, Cost.[11] e già allora criticata per l'"autonomia inautonoma"[12] che avrebbe ossimoricamente determinato. A ciò si assomma, a livello interpretativo, la scarsa attenzione per il fatto che il "nuovo" art. 119, co. 1, Cost., a differenza del testo previgente, non reca più alcun riferimento alle "leggi della Repubblica", atte a stabilire le forme e i limiti dell'autonomia finanziaria[13]; e, sul piano argomentativo, il paradosso per cui "da una parte si prende atto dell'incompatibilità dell'attuale sistema con il nuovo dettato costituzionale e dall'altra si avall[a] un assetto dei rapporti in cui quell'incompatibilità potrebbe protrarsi *sine die*"[14]. Al contempo, un simile orientamento, nel fare dell'autonomia finanziaria di entrata una " 'nuda proprietà'… rimessa alle libere scelte dello Stato"[15], si pone in termini parimenti controtendenziali rispetto a quello involgente la potestà legislativa concorrente delle Regioni, con riferimento alla quale, com'è noto, l'estraibilità dei princìpi fondamentali dalla legislazione statale vigente viene ammessa sin dall'inizio[16].

Così, se la Corte costituzionale qualifica già nel 2003 l'attuazione legislativa dell'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e degli enti locali come "urgente"[17], è proprio perché essa impone, in materia

---

[1] Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, Milano, 2005, 156.

[2] G. TREMONTI, in AP Senato, XIV leg., 1ª Comm., sed. 13.3.2002, rist. in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Roma, 2002, I, 485.

[3] P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale*, in *Quali prospettive per il federalismo fiscale?*, a cura di G. Campanelli, Torino, 2011, 422.

[4] P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, Pisa, 2014, I, 305 (virgolette nell'originale).

[5] V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979, 17.

[6] Cfr. C. cost., sent. 370/2003.

[7] Cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, [2001], rist. in ID., *L'Italia*, cit. nt. 4, 225.

[8] M. BASILAVECCHIA *ET AL.*, *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e compartecipazioni*, in *Per lo sviluppo*, a cura A. Zanardi, Bologna, 2006, 121.

[9] Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Reg.*, 2004, 446; A. BRANCASI, *Osservazioni*, cit. nt. 81, 474; L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica*, in *Giorn. dir. amm.*, 2005, 651; A. DE SIANO, *L'autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, a cura di A. Pioggia e L. Vandelli, Bologna, 2006, 295 ss.; M. BERTOLISSI, *Federalismo*, cit. nt. 49, 21-22.

[10] C. SALAZAR, *L'art. 119*, cit. nt. 80, 1027 (virgolette nell'originale).

[11] Cfr. C. cost., sentt. 271/1986; 214/1987; 294/1990; K. NIKIFARAVA, *L'autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Ist. fed.*, 2004, 960; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del "federalismo fiscale"*, Milano, 2009, 39.

[12] F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Reg.*, 1987, 1610.

[13] Cfr. M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un "vademecum" per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2004, V, 5; A. BRANCASI, *Osservazioni*, cit. nt. 81, 454-455.

[14] A. GIOVANARDI, *L'autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005, 240.

[15] M. BERTOLISSI, *Federalismo*, cit. nt. 49, 18.

[16] Cfr. C. cost., sent. 282/2002; L. SALVINI, *La parabola del federalismo fiscale*, in *Per i sessanta anni della Corte costituzionale*, Milano, 2017, 616 ss.

[17] C. cost., sent. 370/2003.

tributaria[18], "come necessaria premessa l'intervento del legislatore statale, il quale, al fine di coordinare l'insieme della finanza pubblica, dovrà non solo fissare i principi cui i legislatori regionali dovranno attenersi, ma anche determinare le grandi linee dell'intero sistema tributario, e definire gli spazi e i limiti entro i quali potrà esplicarsi la potestà impositiva, rispettivamente, di Stato, Regioni ed enti locali"[19]. *In absentiam*, l'asserita necessità di provvedere ad un "ordinato passaggio dall'attuale sistema, caratterizzato dalla permanenza di una finanza regionale e locale ancora in non piccola parte 'derivata', cioè dipendente dal bilancio statale, e da una disciplina statale unitaria di tutti i tributi, con limitate possibilità riconosciute a Regioni ed enti locali di effettuare autonome scelte, ad un nuovo sistema"[20], rende "non… ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale"[21].

Resta sullo sfondo – è vero – il limite, parimenti ivi indicato, del "divieto di procedere in senso inverso a quanto oggi prescritto dall'art. 119 della Costituzione, e così di sopprimere semplicemente, senza sostituirli, gli spazi di autonomia già riconosciuti dalle leggi statali in vigore alle Regioni e agli enti locali, o di procedere a configurare un sistema finanziario complessivo che contraddica i principi del medesimo art. 119 [Cost.]"[22]. Tuttavia, è difficile negare che una siffatta enucleazione dell'"*acquis* storico in materia dell'autonomia tributaria degli enti territoriali"[23] sia affetta da una congenita "debolezza"[24]. Così, un simile moto asseritamente unidirezionale prima si stempera alla prova del tempo[25]; poi, a discapito dell'approvazione della l. 42/2009 (*infra*, § 3.2), si infrange contro la crisi economica che proprio in quegli anni investe l'Italia; infine, si dissolve in un contesto istituzionale in cui, com'è stato prontamente notato[26], "l'eccezione, data dall'emergenza finanziaria, tende a trasformarsi in regola"[27], sedimentando in una trama normativa dai tratti ormai largamente consolidati.

Di ciò sono prova due confuse vicende normative, l'una consumatasi nel breve periodo e l'altra destinata a protrarsi sino ad oggi, che meritano di essere almeno richiamate, in quanto espressive del (sin qui) definitivo *revirement* inaugurato dagli interventi legislativi in materia adottati soprattutto nella seconda metà del 2011[28], vero e proprio " '*annus horribilis*' del diritto costituzionale"[29]. A ben vedere, però, una certa confusione in tema di relazioni finanziarie degli enti territoriali avvolge tutta la XVI legislatura, la quale si apre con un primigenio provvedimento normativo del Governo Berlusconi IV teso a "sospe[ndere] il potere delle regioni e degli enti locali di deliberare aumenti dei tributi, delle addizionali, delle aliquote ovvero delle maggiorazioni di aliquote di tributi ad essi attribuiti con legge dello Stato"[30]; il tutto – cosa francamente sorprendente – "in funzione della attuazione del federalismo fiscale"[31].

Tre anni e mezzo dopo, in primo luogo, lo Stato avoca a sé una parte del gettito dell'Imu[32], istituita solo pochi mesi prima[33], ed aumenta l'aliquota base dell'addizionale regionale dell'Irpef[34]. Da parte dei più acuti commentatori si rileva prontamente il "naufragio dell'autonomia fiscale territoriale"[35], se non l'avvio di un vero e proprio "federalismo fiscale al contrario"[36], foriero non solo di un'improbabile "responsabilità senza autonomia"[37], ma anche "di inaudite complicazioni e di gravissime alterazioni"[38] sul piano delle entrate delle Regioni e degli enti locali. La Corte costituzionale, da parte sua, avalla tale giravolta normativa pur con più di un imbarazzo argomentativo[39], adottando due pronunce di inammissibilità: una in un giudizio in via principale promosso da alcune Regioni a statuto speciale, data l'"impossibilità per questa Corte di esercitare una

[18] Cfr. C. cost., sent. 16/2004.
[19] C. cost., sent. 37/2004.
[20] C. cost., sent. 37/2004.
[21] C. cost., sent. 37/2004.
[22] C. cost., sent. 37/2004.
[23] K. NIKIFARAVA, *L'autonomia*, cit. nt. 11, 963.
[24] A. MORRONE, *Principi*, cit. nt. 81, 549.
[25] Cfr. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 867 ss.
[26] Cfr. F. SAITTO, *La Corte conferma la "regola dell'eccezione" in materia di fondi vincolati tra inattuazione dell'art. 119 Cost. e "imperiose necessità sociali"*, in *Giur. cost.*, 2013, 4400 ss.
[27] AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, doc. XVI-*bis*, n. 4, [2015], su *bit.ly/3dRKRLY*, 10.
[28] Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, 63 ss.
[29] F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, a cura di B. Andò e F. Vecchio, Padova, 2012, 349.
[30] Art. 1, co. 7, d.l. 93/2008, conv. con mod. nella l. 126/2008.
[31] Art. 1, co. 7, d.l. 93/2008, conv. con mod. nella l. 126/2008.
[32] Cfr. l'art. 13, co. 11, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011.
[33] Cfr. gli artt. 7, co. 1, lett. *a*), 8 e 9 d.lgs. 23/2011.
[34] Cfr. l'art. 28, co. 1, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011.
[35] L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, in *Reg.*, 2014, 22.
[36] ID., *Un* requiem *per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 2016, XVI, 11.
[37] M. SAVINO, *I problemi istituzionali del federalismo fiscale*, in *Econ. it.*, 2009, 746.
[38] L. ANTONINI, *Un* requiem, cit. nt. 36, 3.
[39] Cfr. G. D'AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi "riparatori"*, in *Reg.*, 2016, 123 ss.

supplenza"[40]; e l'altra in un giudizio in via incidentale, in ragione del fatto che, "pur non potendosi escludere in astratto che un contribuente possa far valere un interesse al legittimo riparto delle risorse fiscali tra lo Stato e gli enti territoriali, non è al contrario configurabile la possibilità di invocare parametri costituzionali inerenti al riparto stesso al fine di contestare l'applicabilità del relativo tributo ai soggetti passivi"[41].

In secondo luogo, il proposito di riequilibrare le entrate statali e quelle regionali a favore di queste ultime viene sì formulato sin dal 2011 da parte del Governo in sede di attuazione della l. 42/2009, tramite l'aumento dell'addizionale regionale dell'Irpef e la corrispondente riduzione dell'aliquota dell'Irpef di competenza statale[42], nonché la soppressione di tutti i trasferimenti statali di parte corrente e, ove non finanziati tramite il ricorso all'indebitamento, in conto capitale alle Regioni a statuto ordinario, aventi carattere di generalità e permanenza e destinati all'esercizio delle competenze regionali, provinciali e comunali[43]. Ciò nondimeno, il termine prestabilito al fine di completare tale duplice processo di fiscalizzazione delle risorse regionali, originariamente fissato per il 2013[44], è di anno in anno differito, da ultimo al 2021[45], attendendo tutt'oggi, dunque, di trovare la propria definizione.

Si può concludere, sul punto, che "nel complesso il nuovo assetto dei tributi locali uscito dall'attuazione della legge delega sul federalismo fiscale non ha comportato significativi progressi sul piano della semplificazione del sistema tributario locale e nazionale e non ha dato maggiore trasparenza al prelievo fiscale"[46]. Per questo, i toni altisonanti da taluno adoperati, in sede sia politica che scientifica a proposito della l. 42/2009[47], asseritamente in grado di raddrizzare l'"albero storto"[48] della finanza pubblica italiana, di infondere "illuminismo giuridico in un sistema *Ancien Régime*"[49] e di spalancare le porte di una "democrazia delle virtù, fondata su responsabilità, sussidiarietà, trasparenza"[50], sembrano ormai, trascorsi appena dieci anni, da coniugare al passato remoto[51]. Piuttosto, il perdurante disallineamento dei versanti dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa produce due conseguenze di sistema ai fini della configurazione delle loro relazioni finanziarie con lo Stato.

La prima consiste nel rinvio a un futuro più o meno incerto e lontano di quel "parallelismo fra responsabilità di disciplina e di controllo e responsabilità finanziaria"[52], predicato dalla stessa Corte costituzionale sotto il regime del "vecchio" art. 119 Cost. e assunto a caposaldo del "nuovo"[53]. Al contrario, le une e gli altri sono tuttora, in buona misura, meri enti erogatori[54], la cui finanza in larga parte derivata[55], dunque svolta "a rime obbligate"[56] rispetto a quella dello Stato, ha scavalcato, per così dire, il disposto del vigente art. 119, co. 2, Cost. e, in ispecie, l'evocazione dei tributi propri quale primo dei cespiti destinati al loro finanziamento.

Eppure, già agli albori della stagione riformatrice culminata nella l. cost. 3/2001 (*supra*, § 2.1), la perdurante esistenza di (sotto)sistemi tributari caratterizzati, "quasi per intero, dall'eteronomia della struttura dei tributi (propri derivati, addizionali, compartecipazioni al gettito di quelli erariali) e dalla centralizzazione dei meccanismi di riscossione e riparto tra gli enti territoriali"[57] era stata apostrofata quale "vizio capitale"[58] delle relazioni finanziarie delle Regioni e degli enti locali con lo Stato. A discapito di tutto questo, essi vivono come

[40] C. cost., sent. 155/2015.
[41] C. cost., sent. 280/2016.
[42] Cfr. l'art. 2, co. 1, d.lgs. 68/2011.
[43] Cfr. l'art. 7, co. 1, d.lgs. 68/2011.
[44] Cfr. gli artt. 2, co. 1, e 7, co. 1, d.lgs. 68/2011.
[45] Cfr. l'art. 46, lett. *a*) e *c*), d.l. 124/2019, conv. con mod. nella l. 157/2019.
[46] A. ZANARDI, *Audizione dell'Ufficio parlamentare di bilancio sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*, [2015], su *bit.ly/3d5sHpy*, 2-3.
[47] Cfr. L. ANTONINI, *Il federalismo fiscale ad una svolta*, in *Federalismi*, 2008, XVI, 1; G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra *et al.*, Roma, 2009, 174; F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, ivi, 18 ss.; A.E. LA SCALA, *Presentazione*, in *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, a cura di Id., Torino, 2010, XIV; F. PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V*, in *Reg.*, 2010, 1014; C. TUCCIARELLI, *Federalismo fiscale, ma non solo*, in *Il "federalismo fiscale"*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno, Napoli, 2010, 36; ID., *La legge n. 42/2009*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, I, 88.
[48] GOVERNO, *Relazione alle Camere in ottemperanza alla disposizione dell'art. 2, comma 6, della legge 5 maggio 2009, n. 42*, [2010], su *bit.ly/3dW7grH*, 5.
[49] L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, 169.
[50] Ivi, 190.
[51] Cfr. ID. e M. BERGO, *La finanza e la programmazione economica*, in *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, a cura di L. Violini e Q. Camerlengo, Torino, 2014, 233.
[52] C. cost., sent. 295/1993.
[53] Cfr. C. cost., sentt. 103/2018; 18/2019; 4/2020.
[54] Cfr. A. BARBERA, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, [1975], rist. in ID., *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1977, 157 ss.
[55] Cfr. F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull'"autonomia finanziaria" delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, [1949], rist. in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, Torino, 1964, II, 109.
[56] L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, 1974, 37.
[57] C. cost., sent. 188/2016.
[58] M. BERTOLISSI, *La finanza regionale*, in *Quad. reg.*, 1990, 27.

in passato[59] una "condizione di '*representation without taxation*' "[60], oggi financo aggravata dall'incauto potenziamento del (solo) versante della loro autonomia finanziaria di spesa[61]; per cui si è detto, con una metafora efficace, che "dalla fase della catena si è quindi passati a quella del braccialetto elettronico"[62].

Sulla scia dei primi commentatori[63] – e lasciando da canto la questione dei tributi ed entrate propri degli enti locali, comunque soggiacenti alla riserva di legge di cui all'art. 23 Cost. – la Corte costituzionale ha attribuito la patente di "proprietà"[64] o "*proprietas*"[65], che dir si voglia, ai "soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale"[66], perché unicamente questi sono il "frutto di una loro autonoma potestà impositiva"[67], la quale diventa, in tal modo, "sia la causa della qualificazione del tributo come 'proprio' sia l'effetto di una tale qualificazione"[68]. Ne restano così esclusi, a volere giusto ricordare i casi più risalenti di cui la giurisprudenza costituzionale si è occupata, tributi quali l'Irap[69] – diversamente dal passato, però, vigente il "vecchio" art. 119 Cost.[70] e "nonostante la sua denominazione"[71] – e la c.d. tassa automobilistica regionale[72], in quanto trattasi in entrambi i casi di "tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito [è] attribuito alle Regioni"[73]. Di contro, è stata considerata come un tributo proprio regionale la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi[74], limitandosi la disciplina statale di riferimento a consentirne l'istituzione[75].

Nel corso degli anni, la lettura giurisprudenziale dell'art. 119, co. 1, Cost., sotto il profilo dell'autonomia finanziaria di entrata, ha solo in parte superato tale "interpretazione rigidamente formalistica del concetto di tributo proprio regionale' "[76], viepiù accompagnando, piuttosto, l'andatura, per così dire, a fisarmonica della legislazione statale, peraltro oggetto del proprio scrutinio. In termini restrittivi, si può ricordare il contenzioso sull'Iresa, prima qualificata dal legislatore statale[77] e dalla stessa Corte costituzionale[78] come un tributo proprio regionale e poi, invece, oggetto di un successivo e non illegittimo[79] intervento normativo sempre dello Stato, teso a fissare il valore massimo dell'aliquota di riferimento[80]. In termini espansivi, più di recente è stata ritenuta non fondata una questione di legittimità costituzionale relativa ad una legge regionale ampliativa dell'esenzione della c.d. tassa automobilistica regionale per i veicoli di interesse storico o collezionistico. In tale circostanza, tenuto conto altresì del regime giuridico delle Regioni a statuto speciale[81], la Corte costituzionale, "anche al fine di evitare effetti che potrebbero amplificare, nella perdurante inattuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42… la compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali"[82], ha innovato il proprio precedente orientamento[83] ed ha qualificato la tassa in questione quale "tributo proprio derivato particolare"[84]. Di conseguenza, la sua riconduzione a un "tertium genus"[85], in linea con la normativa statale vigente[86], fa sì che "le Regioni poss[a]no sviluppare una propria politica fiscale che, senza alterarne i presupposti strutturali (in quanto la tassa automobilistica continua a partecipare della natura dei tributi propri derivati) e senza superare i limiti massimi di manovrabilità definiti dalla legge statale, possa rispondere a specifiche esigenze di differenziazione"[87].

Il richiamo, da ultimo formulato, alle Regioni a statuto speciale porta a considerare, quale seconda conseguenza di sistema, la progressiva edificazione solo per queste, sempre da parte della giurisprudenza costituzionale, di un percorso alternativo ed assai meno angusto di quello sin qui delineato per le Regioni a statuto

---

[59] Cfr. R. PUTNAM *ET AL.*, *L'istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *Reg.*, 1982, 1104; E. BUGLIONE, *La finanza regionale nella Costituzione*, in *Riv. pol. ec.*, 2006, VII-VIII, 272-273; A. D'ATENA, *A proposito di "taxation" e "representation"*, in *St. Modugno*, Napoli, 2011, II, 1183.

[60] L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2017, ann. X, 416.

[61] Cfr. CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, [2020], su *bit.ly/2Bel6HJ*, 156-157.

[62] E. BUGLIONE, *Autonomia finanziaria e federalismo fiscale*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 85, 439.

[63] Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 194-195.

[64] R. DI MARIA, *La nozione di "tributo proprio", anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in in *Quali prospettive*, cit. nt. 3, 233 (virgolette nell'originale).

[65] A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, [2014], rist. in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 101, 77.

[66] C. cost., sentt. 296/2003; 297/2003.

[67] C. cost., sentt. 37/2004; 431/2005.

[68] L. LETIZIA, *Lineamenti dell'ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune*, Torino, 2012, 225.

[69] Cfr. C. cost., sent. 296/2003.

[70] Cfr. C. cost., sent. 138/1999; L. ANTONINI, *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in *St. Paladin*, Napoli, 2004, I, 53 ss.; K. NIKIFARAVA, *L'autonomia*, cit. nt. 11, 965.

[71] C. cost., sentt. 296/2003; 241/2004; 381/2004.

[72] Cfr. C. cost., sent. 297/2003.

[73] C. cost., sent. 123/2010.

[74] Cfr. C. cost., sent. 297/2003.

[75] Cfr. l'art. 17 l. 752/1985.

[76] R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, 90.

[77] Cfr. l'art. 8, co. 1, d.lgs. 68/2011.

[78] Cfr. C. cost., sent. 18/2013.

[79] Cfr. C. cost., sent. 13/2015.

[80] Cfr. l'art. 13, co. 15-*bis*, d.l. 145/2013, conv. con mod. nella l. 9/2014.

[81] Cfr. C. cost., sentt. 142/2012; 118/2017; 152/2018.

[82] C. cost., sent. 122/2019.

[83] Cfr. C. cost., sent. 288/2012.

[84] C. cost., sent. 122/2019.

[85] C. cost., sent. 122/2019.

[86] Cfr. l'art. 8, co. 2, d.lgs. 68/2011.

[87] C. cost., sent. 122/2019.

ordinario. Le prime, infatti, a differenza delle seconde, ben possono esercitare senza ulteriori indugi la propria autonomia finanziaria di entrata, non valendo nei loro confronti il potere conformativo dello Stato dato dalla determinazione dei princìpi fondamentali del coordinamento del sistema tributario; ciò a differenza di quanto si verifica sul versante delle spese, come si dirà (*infra*, § 4.3), rispetto al quale le une e le altre risultano in buona misura accomunate dal rispetto dei princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica[88].

In particolare, in un'importante pronuncia in tema di tributi propri della Regione Sardegna, la Corte costituzionale ha riconosciuto che i princìpi fondamentali del coordinamento del sistema tributario condividono con l'"armonia con i principi del sistema tributario dello Stato"[89], evocata con formule più o meno consimili anche in altri statuti speciali[90], la medesima "funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario"[91]. Al contempo, però, essa ha precisato che la predetta "armonia… richiede solo che la Regione, nell'istituire i tributi propri, valuti essa stessa la coerenza del sistema regionale con quello statale e conformi, di conseguenza, i propri tributi agli elementi essenziali del sistema statale e alle *rationes* dei singoli istituti tributari"[92]; mentre i princìpi fondamentali del coordinamento del sistema tributario, "in quanto realizzano un coordinamento in senso stretto, hanno per oggetto la delimitazione delle sfere di competenza legislativa tributaria e presuppongono… l'esistenza di un'apposita legge che li stabilisca"[93]. Ne discende, in definitiva, che, se la determinazione da parte dello Stato dei princìpi fondamentali del coordinamento del sistema tributario vale per le Regioni a statuto ordinario come *conditio sine qua non* rispetto all'esercizio della loro potestà legislativa in materia, viceversa l'armonia con i princìpi del sistema tributario dello Stato si atteggia per le Regioni a statuto speciale a *conditio per quam*, differenziando significativamente la portata effettiva della loro rispettiva autonomia finanziaria di entrata.

3.2. Gli orientamenti giurisprudenziali sin qui brevemente tracciati traguardano, come si è appena detto (*supra*, § 3.1), l'entrata in vigore della l. 42/2009, doppiamente intitolata all'"attuazione dell'articolo 119 della Costituzione" e al "federalismo fiscale"; per ciò suscettibile, ancora una volta (*supra*, § 1), di ingenerare un vero e proprio " 'imbroglio' terminologico"[94] o "abuso linguistico"[95], che dir si voglia, come prontamente rimarcato da parte dei commentatori[96]. La legge in questione, pur muovendosi all'interno di "un quadro istituzionale ed ordinamentale in larga parte provvisorio, ed una distribuzione delle decisioni pubbliche fra i diversi livelli di governo sostanzialmente non coerente con il disegno delineato dal novellato art. 118 Cost."[97], ambisce a ridisegnare le relazioni finanziarie degli enti territoriali nel loro complesso, in un'"ottica di bilanciamento tra i principi di autonomia e responsabilità individuale delle singole Regioni e quelli di solidarietà e corresponsabilità collettiva"[98]; e questo, per l'appunto, attraverso la determinazione dei princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, nonché la disciplina del fondo perequativo (*infra*, § 3.3) e quella delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali dello Stato (*infra*, § 4.2)[99].

La l. 42/2009, com'è noto, succede ad un analogo disegno di legge presentato dal Governo Prodi II nel corso della XV legislatura[100] e raccoglie in quella successiva un ampio consenso parlamentare, di cui è prova il risultato del voto finale (con 154 favorevoli, 87 astenuti e 6 contrari) dell'Assemblea del Senato della Repubblica[101]. Essa, al contempo, come da più parti notato[102], si caratterizza per una "tecnica redazionale

[88] Cfr. E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Milano, 2010, 58; L. CAVALLINI CADEDDU, *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, a cura di Ead., Napoli, 2012, 346 ss.; S. CONGIU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica come competenza legislativa*, ivi, 427 ss.

[89] Art. 8, co. 1, lett. *h*), st. Sardegna.

[90] Cfr. l'art. 73, co. 1, st. Trentino-Alto Adige; l'art. 51, co. 1, st. Friuli-Venezia Giulia.

[91] C. cost., sent. 102/2008.

[92] C. cost., sent. 102/2008.

[93] C. cost., sent. 102/2008.

[94] S. GAMBINO, *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, 2009, VII, 3.

[95] U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Reg.*, 2011, 592.

[96] Cfr. R. BIN, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *Quad. cost.*, 2009, 127 ss.; A.E. LA SCALA, *L'attuazione del c.d. "federalismo fiscale" nei rapporti Stato-Regioni*, in *Federalismo*, cit. nt. 47, 180; G. MARONGIU, *Note a margine del "federalismo fiscale"*, ivi, 8-9; M. CAMMELLI, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *Mul.*, 2011, 23; B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in *Il federalismo*, cit. nt. 49, 56 ss.; A. DI PIETRO, *Federalismi e sistemi di fiscalità*, ivi, 104; G. GRASSO, *Federalismo, federalismo fiscale e federalismo sanitario*, in *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, a cura di R. Balduzzi, Bologna, 2012, 164-165; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali tra (incompiuta) attuazione del titolo V e (sedicente) federalismo fiscale*, in *St. De Martin*, s.l., 2012, 150; M. BERTOLISSI, *Il c.d. federalismo fiscale*, [2013], rist. in ID., *Autonomia e responsabilità*, Napoli, 2015, 446.

[97] A. PAJNO, *I nuovi moduli dell'attività amministrativa*, in *Il federalismo*, cit. nt. 49, 440.

[98] C. cost., sent. 61/2018.

[99] Cfr. l'art. 1, co. 1, l. 42/2009.

[100] AP Camera, XV leg., d.d.l. AC 3100, su *bit.ly/3131L6x*, 6 ss.

[101] AP Senato, XVI leg., sed. pom. 29.4.2009, su *bit.ly/3195azw*, 131.

[102] Cfr. L. ANTONINI e M. BARBERO, *Articolo 2, comma 2*, in *Il "federalismo"*, cit. nt. 47, 57.

alluvionale. Periodi lunghi, quando non lunghissimi, in cui risultano collocati, l'uno accanto all'altro, disposti fra loro non omogenei, perché caratterizzati da una *ratio* diversa e talvolta antitetica"[103]. Di tale coacervo normativo, formato da "quasi centotrenta punti contenenti espliciti principi e criteri direttivi"[104], si potrà dare, in questa sede, solo minimamente conto, in relazione agli aspetti maggiormente incidenti sul tema delle differenziazioni territoriali qui affrontato.

Per quel che più rileva in questa sede, sono stati qualificati come tributi regionali i tributi propri in senso stretto, cioè quelli istituiti con una legge regionale in relazione a presupposti non già assoggettati ad un'imposizione erariale[105]; i "tributi propri derivati"[106], cioè quelli istituiti e disciplinati da una legge statale, ma il cui gettito è attribuito alle Regioni; e le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali[107]. Inoltre, si dispone che le risorse autonome delle Regioni e degli enti locali seguano il "principio di territorialità"[108]. Allo stesso modo, anche il gettito dei tributi propri derivati e delle addizionali viene attribuito alle Regioni secondo il "principio di territorialità di cui all'articolo 119 della Costituzione"[109], variamente declinato, a seconda dei singoli tributi, in funzione del luogo di consumo[110], della localizzazione dei cespiti[111], del luogo di prestazione del lavoro[112] e della residenza del percettore[113]. Occorre quindi affrontare più nel dettaglio la questione della portata effettiva del principio in questione[114], già evocato in termini nella *Relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* del 2005[115], sia per dare conto di alcune rilevanti fattispecie in cui non vi è corrispondenza tra i soggetti passivi di tributi stabiliti e applicati dalle Regioni e dagli enti locali e i loro rispettivi residenti, sia per cominciare a sgombrare il campo da un grosso equivoco, che va sotto il nome di "residuo fiscale" e che è inopinatamente emerso in alcune iniziative regionali volte all'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., di cui si dirà in seguito (*infra*, § 7.2).

Quanto alla prima questione, assume una particolare consistenza, anzitutto, l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale e sulle pertinenze della stessa (ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9)[116], doppiamente criticabile, sia in sé sia in quanto tesa, per la parte tuttora vigente, a "favori[re] l'esportazione dell'imposta sui non residenti, che non votano nel comune che la impone"[117]. Inoltre, meritano senz'altro una menzione, per il ricorrente tentativo di accollare agli altri l'onere tributario[118], la c.d. tassa sul tubo della Regione siciliana[119] e la c.d. tassa sul lusso della Regione Sardegna[120], entrambe tacciate di "realizza[re] una sorta di fiscalità etnica"[121] e comunque inesorabilmente fulminate dal giudice sovranazionale[122]. Ad esse si aggiungono, infine, le variegate tipologie di "contributo di soggiorno"[123], di "imposta di

---

[103] M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell'ambito del federalismo fiscale*, [2011], rist. in ID., *Autonomia*, cit. nt. 96, 283.

[104] A. SAITTA, *Sulla forma della delegazione legislativa nel processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 15.

[105] Cfr. l'art. 7, lett. *b*), n. 3, l. 42/2009.

[106] Art. 7, lett. *b*), n. 1, l. 42/2009.

[107] Cfr. l'art. 7, lett. *b*), n. 2, l. 42/2009.

[108] Art. 2, co. 2, lett. *e*), l. 42/2009.

[109] Art. 7, lett. *d*), l. 42/2009.

[110] Cfr. l'art. 7, lett. *d*), n. 1, l. 42/2009; l'art. 4, co. 3, d.lgs. 68/2011.

[111] Cfr. l'art. 7, lett. *d*), n. 2, l. 42/2009.

[112] Cfr. l'art. 7, lett. *d*), n. 3, l. 42/2009.

[113] Cfr. l'art. 7, lett. *d*), n. 4, l. 42/2009.

[114] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo*, in *La riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara e L.R. Sciumbata, Milano, 2001, 6; L. ELIA, in AP Senato, XIV leg., 1ª Comm., sed. 23.10.2001, rist. in *La Repubblica*, cit. nt. 20, II ed., 2003, 11; F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002, 93-94; L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 28, 33; ID., *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2004, I, 420; F. PUZZO, *Le esperienze costituzionali italiana e spagnola*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 60, 522; A. MUSUMECI, *L'eguaglianza nel processo di federalizzazione della forma Stato*, in *St. Ferrara*, Torino, 2005, II, 668; S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale*, [2006], rist. in ID., *Letture sul regionalismo italiano*, Torino, 2011, 120-121; L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale come criterio di ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo*, in *I principi*, cit. nt. 40, 41; M. BERTOLISSI, *La delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, in *Fed. fisc.*, 2008, II, 103; ID., *A proposito della c.d. riforma Calderoli*, [2009], rist. in ID., *Autonomia*, cit. nt. 96, 152; F. SAITTO, *La legge delega sul "federalismo fiscale"*, in *Giur. cost.*, 2010, 2821 ss.; S. SAMMARTINO, *Il principio di territorialità nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *St. Amatucci*, Bogotá-Napoli, 2011, III.2, 649-650; O. CHESSA, *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 85, I, 172; ID. e S. PAJNO, *Sardegna*, in *Il governo delle Regioni*, a cura di L. Vandelli, Bologna, 2012, 390; L. LETIZIA, *Lineamenti*, cit. nt. 68, 279; F. GALLO, *I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, a cura di A. Uricchio, Bari, 2013, 28 ss.; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, 2014, 437.

[115] Cfr. ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 70.

[116] Cfr. l'art. 13, co. 2, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2012, come modificato con l'art. 1, co. 707, lett. *b*), l. 147/2013.

[117] L. ANTONINI, *Federalismo*, cit. nt. 45, 45.

[118] Cfr. C. BURATTI, *Ragioni e limiti dell'imposizione su i "non residenti"*, in *Fed. fisc.*, 2008, II, 224.

[119] Cfr. l'art. 6 l.r. Sicilia 2/2002.

[120] Cfr. l'art. 4 l.r. Sardegna 4/2006; l'art. 3, co. 3, l.r. Sardegna 2/2007.

[121] L. ANTONINI, *Sussidiarietà*, cit. nt. 114, 30.

[122] Cfr. CGCE, C-173/05, sent. 21.6.2007, *Commissione delle Comunità europee c. Repubblica italiana*; CGCE, C-169/08, sent. 17.11.2009, *Presidente del Consiglio dei Ministri contro Regione Sardegna*; C. cost., sent. 216/2010.

[123] Art. 14, co. 16, lett. *e*), d.l. 78/2010, conv. con mod. nella l. 122/2010.

soggiorno"[124] e di "contributo di sbarco"[125] sulle isole minori, attualmente applicabile anche all'"accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica [di Venezia] e alle altre isole minori della laguna"[126]. Tali tributi sono stati invero giustificati in chiave teleologica anche dalla Corte costituzionale, in quanto i "soggetti passivi, proprio per effetto del soggiorno, necessariamente fruiscono sia di servizi pubblici locali e regionali, sia del patrimonio culturale e ambientale… senza concorrere al finanziamento dei primi e alla tutela del secondo a mezzo di tributi"[127]. Tuttavia, anche ammessa (ma non concessa) la sincerità di una siffatta finalizzazione, comunque da maneggiare con "molta prudenza"[128], stona in quello stesso indirizzo giurisprudenziale il fatto che si sorvoli sulla latitudine soggettiva dell'esenzione da tali tributi, disposta nei confronti dei residenti nel territorio non dei soli enti locali beneficiari, ma dell'ente impositore in quanto tale (cioè la Regione *de qua*)[129].

Quanto al secondo aspetto, è d'uopo preliminarmente ricordare – pare un'ovvietà, ma alla luce dell'intenso dibattito successivo (*infra*, § 7.2) occorre subito precisarlo – che sono sempre e solo le persone (residenti in un certo territorio) e non certo i territori (in quanto tali) che pagano i tributi[130]. Tale asserzione è particolarmente importante ai fini del rispetto del concorso di "tutti" alle spese pubbliche, il quale, secondo l'art. 53, co. 1, Cost., deve avvenire in ragione della capacità contributiva e non del luogo di residenza[131], se non altro perché, a fronte di più enti impositori, "il contribuente resta sempre lo stesso"[132]. Certamente, riecheggiano qui antiche e insuperate riflessioni sulle diverse forme di giustizia, commutativa o distributiva, e sul fatto che "tutti concordano che il giusto nelle distribuzioni deve essere conforme a qualche merito, per quanto non tutti intendano lo stesso merito"[133]. Resta il fatto, tuttavia, che non ha pregio, sul piano costituzionale, la pretesa ricerca di un livello di "fiscal equivalence"[134] per ciascun ente territoriale[135]; ciò in quanto non è affatto "ingiusto"[136] – diversamente da quel che poteva ritenere A. Smith quasi due secoli e mezzo fa – ma è anzi parte ineliminabile del cammino di rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale tracciato dall'art. 3, co. 2, Cost., che "tutta la società debba contribuire a una spesa il cui beneficio è limitato a una parte soltanto"[137].

L'insuscettibilità per il territorio di costituire il termine di corrispondenza tra le entrate e le spese delle Regioni e degli enti locali, in base ad un immaginifico "voto fiscale"[138] ("pago e prendo, voto e vedo"[139]) e, conseguentemente, ad una concezione distorta e distorsiva dei "tributi assegnati come se fossero 'ricavi', in analogia alle logiche di fondo aziendali"[140], emerge con nettezza anche nella giurisprudenza costituzionale; quest'ultima, infatti, ha ripetutamente censurato la pretesa limitazione dei diritti costituzionali su base territoriale ad opera di talune leggi regionali ed ha viepiù sancito che la loro garanzia deve valere "su tutto il territorio nazionale in modo uniforme, appropriato e tempestivo"[141]. Merita attenzione, in particolare, una recente pronuncia in tema di asili nido, avente come oggetto la previsione contenuta in una legge regionale del Veneto – peraltro disallineata rispetto a quanto pur discutibilmente previsto nel suo stesso statuto regionale[142] – per cui i "figli di genitori residenti in Veneto anche in modo non continuativo da almeno quindici anni o che prest[asser]o attività lavorativa in Veneto ininterrottamente da almeno quindici anni, compresi eventuali periodi intermedi di cassa integrazione, o di mobilità o di disoccupazione"[143], avrebbero avuto un titolo di precedenza per l'accesso al relativo servizio. In tale frangente, il giudice costituzionale ha ricusato frontalmente quanto addotto

[124] Art. 4 d.lgs. 23/2011.
[125] Art. 4, co. 3-*bis*, d.lgs. 23/2011, come introdotto con l'art. 4, co. 2-*bis*, d.l. 16/2012, conv. con mod. nella l. 44/2012 e modificato con l'art. 33 l. 221/2015.
[126] Art. 1, co. 1129, l. 145/2018.
[127] C. cost., sent. 102/2008.
[128] L. ANTONINI, *Una importante sentenza sul federalismo fiscale innovativa oltre il caso di specie*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2008, II, 110.
[129] Cfr. C. cost., sent. 102/2008.
[130] Cfr. G. PISAURO, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, 2009, I, 79; ID., *Audizione del Presidente dell'Ufficio parlamentare di bilancio in merito alla distribuzione territoriale delle risorse pubbliche per aree regionali*, [2017], su *bit.ly/3cSB8o6*, 3-4; A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi delle proposte avanzate sul "federalismo differenziato"*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2018, 32.
[131] Cfr. R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 817; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell'unità nazionale*, in *Rass. dir. pubbl. eur.*, 2018, 435-436.
[132] G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del "federalismo fiscale" in Italia*, in *St. Pensovecchio Li Bassi*, Torino, 2004, II, 1026.
[133] ARISTOTELE, *Ēthikà Nikomácheia*, trad. it. *Etica nicomachea*, in ID., *Etiche*, Torino, 1996, 315 o V, 1131 a.
[134] M. OLSON Jr., *The Principle of "Fiscal Equivalence"*, in *Am. Econ. Rev.*, 1969, 483 (virgolette nell'originale).
[135] Cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, Milano, 2011, 77 ss.
[136] A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, [1776], trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, 1975, 986.
[137] *Ibidem*.
[138] MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma*, cit. nt. 24, 2, 30, 33, 51, 67 e 75 (talora virgolette nell'originale).
[139] G. TREMONTI e G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, 1994, 62.
[140] ID., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte-talenti?*, in *Verso un nuovo federalismo fiscale*, a cura di L. Antonini, Milano, 2005, 11.
[141] C. cost., sentt. 10/2010; 62/2013.
[142] Cfr. l'art. 5, co. 6, st. Veneto; P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori dello statuto del Veneto*, in *St. Onida*, Milano, 2011, 455 ss.; A. ROTA, *Art. 5*, in *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, a cura di L. Benvenuti *et al.*, Venezia, 2012, 70.
[143] Art. 8, co. 4, lett. *b*), l.r. Veneto 32/1990, come modificato con l'art. 1, co. 1, l.r. Veneto 6/2017.

da parte regionale "a sostegno dell'infondatezza della questione (ossia che la norma impugnata darebbe la precedenza 'a coloro che abbiano più a lungo contribuito alla realizzazione del contesto sociale ed economico pubblico da cui ha origine il sistema locale di assistenza alla prima infanzia')"[144]; infatti, tale argomento "tende inammissibilmente ad assegnare al dovere tributario finalità commutative, mentre esso è una manifestazione del dovere di solidarietà sociale, e… applicare un criterio di questo tipo alle prestazioni sociali è di per sé contraddittorio, perché porta a limitare l'accesso proprio di coloro che ne hanno più bisogno"[145].

Un simile orientamento è stato poi ulteriormente suffragato dalla Corte costituzionale sempre in tema di accesso ai servizi sociali – *sub specie* di edilizia residenziale pubblica – in base all'assunto che i criteri adottati in una legge regionale della Lombardia per la selezione dei beneficiari debbano presentare un "collegamento con la funzione del servizio"[146] e non, invece, con il territorio di riferimento; ne è derivata l'illegittimità costituzionale di una disposizione che prescriveva il requisito della residenza anagrafica o dello svolgimento di attività lavorativa in tale Regione per almeno cinque anni nel periodo immediatamente precedente la data di presentazione della domanda[147]. Anche in questa circostanza, non si può non rilevare l'intrinseca contraddizione di quelle Regioni a statuto ordinario, le quali, per un verso, avanzano richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con notevoli ricadute anche di ordine finanziario, come si dirà (*infra*, § 7); e, per un altro verso, disconoscono nella loro legislazione uno dei postulati di riferimento – certamente criticabile per l'irrealtà[148] di un cittadino-consumatore "walking to a community where the prices (taxes) of community services are set"[149] e per ciò libero e felice di scegliere tra un "*bouquet* di governi"[150], ma non per questo meno cruciale nella determinazione del modello teorico a cui ci si intende richiamare – per cui la massima autonomia finanziaria postula una piena mobilità delle persone in entrata e in uscita[151] dal territorio di riferimento.

A tali notazioni deve aggiungersi, su un piano più generale, quella per cui la funzione redistributiva delle risorse pubbliche tra le persone, siano esse residenti o meno nello stesso territorio, è implicata da qualunque sistema tributario in quanto tale. La questione, lungi dall'essere stata sollevata solo in anni recenti a proposito dell'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (*infra*, § 7.2), è stata invero affrontata e risolta nei suoi giusti termini agli inizi del secolo scorso da M. Pantaleoni, il quale così scrive: "coloro che attualmente (1901-2) agitano la questione di nord e sud, tra le varie tesi che sostengono, hanno anche questa: che lo Stato dovrebbe spendere in ogni regione d'Italia altrettanto quanto egli ad essa toglie a titolo di imposta. […] Essi accusano lo Stato di ingiusto trattamento delle regioni (o provincie) alle quali egli toglie più di quello che renda mediante spesa fatta direttamente nelle regioni istesse. Il loro argomento è paralogistico per molti rispetti, dei quali uno qui ci concerne. Dando alla tesi la forma di un caso estremo, ogni singolo cittadino dovrebbe esigere che lo Stato renda direttamente a lui e in casa sua un servizio di cui il costo sia precisamente eguale alla somma delle imposte pagate dal cittadino"[152]. Una simile eventualità risulterebbe, però, non solo paradossale, ma anche – tornando alla considerazione giuridica del problema – costituzionalmente insostenibile, in virtù degli artt. 2, 3 e 5 Cost. (*supra*, § 2.2). Infatti, nell'ipotesi di un frazionamento del sistema tributario in (sotto)sistemi tributari dotati di "più dividendi e più divisori"[153], non solo verrebbe meno la doverosa salvaguardia dei "criteri di progressività" scolpiti all'art. 53, co. 2, Cost., come si è già detto; ma sarebbe parimenti vulnerata la consistenza dello stesso "intero sistema tributario"[154] in quanto tale, il quale, contrariamente a quanto da taluno affermato[155], è costituzionalmente declinato sempre e solo al singolare, giusta la formulazione degli artt. 53, co. 2, 117, co. 2, lett. *e*), e 3, e 119, co. 2, Cost., e, dunque, ha da essere per definizione " 'uno' e 'unitario', non territoriale, né espresso e qualificato da collettività territoriali (comunità locali o regionali)"[156].

[144] C. cost., sent. 107/2018.
[145] C. cost., sent. 107/2018.
[146] C. cost., sent. 44/2020.
[147] Cfr. l'art. 22, co. 1, lett. *b*), l.r. Lombardia 16/2016.
[148] Cfr. G. BROSIO, *Equilibri instabili*, Torino, 1994, 109-110; A. CERRI, *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in *I costituzionalisti e le riforme*, a cura di S.P. Panunzio, Milano, 1998, 77-78 e 82.
[149] C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journ. Pol. Econ.*, 1956, 422.
[150] G. TULLOCK, *The New Federalist*, [1994], trad. it. *La scelta federale*, Milano, 1996, 105 ss.
[151] Cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*, [1970], trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Bologna, 2017, 39 ss.
[152] M. PANTALEONI, *Contributo alla teoria del riparto delle spese pubbliche*, [1904], rist. in ID., *Studi di finanza e di statistica*, Bologna, 1938, 13, nt. 1.
[153] G. CORSO, *Welfare e Stato federale*, in *Regionalismo, federalismo, welfare State*, Milano, 1997, 403.
[154] C. cost., sent. 2/2006; ord. 148/2006.
[155] Cfr. S. SAMMARTINO, *L'autonomia tributaria degli Enti Locali*, in *Il nuovo modello*, cit. nt. 81, 53; R. SERRENTINO, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009, 192.
[156] A. FANTOZZI, *Riserva di legge e nuovo riparto della potestà normativa in materia tributaria*, in *L'attuazione del titolo V della Costituzione*, Milano, 2005, 695.

3.3. Le considerazioni sin qui sviluppate in merito all'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e degli enti locali fungono da premessa maggiore non solo rispetto alla previsione della loro autonomia finanziaria di spesa (*infra*, § 4), ma anche alla sequenza di enunciati che si snodano lungo l'art. 119, co. 2 e 3, Cost. e, soprattutto, si chiudono con l'art. 119, co. 4, Cost., il quale stabilisce testualmente che le risorse, comunque determinate, devono finanziare "integralmente" le funzioni loro attribuite. Tale ultima previsione è stata invero oggetto di letture oltremodo divaricate. A fronte di chi l'ha qualificata come la "norma più importante del nuovo art. 119 [Cost.]"[157], in quanto espressiva di una vera e propria "clausola di autosufficienza"[158] per le une e gli altri; essa è stata ritenuta da altri una "disposizione quasi 'indecidibile' "[159] o, addirittura, una vera e propria "aporia"[160], suscettibile di dare un "colpo di spugna su tutta la discussione diretta ad individuare un approccio aperto e un po' sofisticato sulle regole della perequazione"[161]. Quest'ultima lettura, in tutta evidenza, non può essere condivisa, non solo per evidenti ragioni di interpretazione costituzionale, ma anche perché proprio l'art. 119, co. 4, Cost. è la disposizione cardine con cui si preclude molto opportunamente il "determina[rsi di] situazioni di squilibrio fiscale"[162] tra le singole Regioni e i singoli enti locali.

In questo senso, come per la serie dei tarocchi ne *Il castello dei destini incrociati* "il significato d'ogni singola carta dipende dal posto che essa ha nella successione di carte che la precedono e la seguono"[163]; così, per i territori la cui capacità fiscale per abitante è maggiore, tali risorse derivano da tributi ed entrate propri e da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, secondo l'art. 119, co. 2, Cost.; per quelli la cui capacità fiscale per abitante è minore, si aggiungono le risorse derivanti dal fondo perequativo, secondo l'art. 119, co. 3, Cost.; per tutti e per ciascuno, le risorse summenzionate devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, secondo l'art. 119, co. 4, Cost.[164]. Quest'ultima disposizione, dunque, fa da contraltare al principio di autonomia finanziaria sancito all'art. 119, co. 1, Cost.[165] e, come notato già da parte dei primi commentatori[166], svolge una sorta di quadratura del cerchio rispetto alla determinazione delle risorse, il cui ammontare risulta costituzionalmente ancorato – ed è per ciò necessariamente conseguente – all'attribuzione delle funzioni. Ne restano escluse, sul versante delle Regioni e degli enti locali, le sole "eventuali politiche dello specifico ente rivolte alla espansione dell'intervento pubblico e dei servizi resi alla collettività"[167], quindi eccedenti quanto stabilito con la legislazione statale (per le Regioni e gli enti locali) e con la legislazione regionale (per gli enti locali), e da finanziarsi mediante un sempre possibile aumento della pressione fiscale sui residenti nel territorio di riferimento; e, sul fronte dello Stato, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali, secondo l'art. 119, co. 5, Cost., di cui si dirà (*infra*, § 4.2), da finanziarsi tramite il ricorso alla fiscalità generale.

Sui tributi e sulle entrate propri delle Regioni e degli enti locali ci si è già in parte soffermati (*supra*, § 3.1). Quanto alle compartecipazioni, è da notare, anzitutto, che la versione finale della l. cost. 3/2001, la quale ha effettivamente innovato, sotto questo profilo, l'art. 119, co. 2, Cost.[168], è comunque sensibilmente diversa dal testo licenziato dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali istituita nella stessa XIII legislatura. Quest'ultimo conteneva, in effetti, un'indicazione quantitativa – già a suo tempo criticata per la sua slegatura rispetto all'attribuzione delle funzioni[169] – del "gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale"[170], il quale sarebbe dovuto rimanere nella disponibilità delle Regioni e degli enti locali; e tale misura era stata effettivamente determinata in una "quota non inferiore alla metà"[171], da taluno financo ritenuta insufficiente e, pertanto, da innalzare ai due terzi[172]. Non solo simili riferimenti di carattere parametrico sono stati abbandonati – diversamente, come si dirà (*infra*, § 5.2), da quanto è attualmente previsto per le Regioni a statuto speciale – ma rileva parimenti all'art. 119 Cost. l'assenza di un ancoraggio analogo a quello contenuto,

[157] G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro it.*, 2001, V, 220.
[158] F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 178.
[159] G.M. SALERNO, *Intervento*, in *Il federalismo preso sul serio*, Roma, 2009, 54.
[160] S. MANGIAMELI, *Regioni*, cit. nt. 114, 121.
[161] P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, in *Riv. it. ec.*, 2003, 43-44, nt. 8.
[162] A. PIRAINO, *Linee*, cit. nt. 81, 27-28.
[163] I. CALVINO, *Nota a Il castello dei destini incrociati*, [1973], rist. in ID., *Romanzi e racconti*, Milano, 1992, II, 1276.
[164] Cfr. F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria)*, in *Astrid rass.*, 2010, XIV, 5.
[165] Cfr. C. TUCCIARELLI, *Regole e regolarità in tema di "federalismo fiscale"*, in *Per autonomie responsabili*, a cura di G.C. De Martin e F. Merloni, Roma, 2017, 271.
[166] Cfr. C. GARBARINO, *La riforma*, cit. nt. 20, 361-362.
[167] A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni e l'attuazione dell'art. 119 della Costituzione*, in *Astrid rass.*, 2006, IX, 7.
[168] Cfr. l'art. 5 l. cost. 3/2001.
[169] Cfr. F. GALLO, *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in *I costituzionalisti*, cit. nt. 148, 93.
[170] AP Camera - AP Senato, XIII leg., art. 62, co. 2, p.d.l. cost. AC 3931-A - AS 2583-A, su *bit.ly/2V6Pri9*, 197-198.
[171] Ivi, 197.
[172] Cfr. M. VILLONE, in AP Camera - AP Senato, XIII leg., Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, sed. 24.9.1997, su *bit.ly/37NaV8N*, 2374-2375.

ad esempio, nella disciplina di attuazione dello statuto speciale della Regione Sicilia, laddove si evoca espressamente la spettanza delle "entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio"[173] e, di conseguenza, per costante giurisprudenza costituzionale[174] si "assicura… alla Regione il gettito derivante dalla 'capacità fiscale' che si manifesta nel territorio della Regione stessa, quindi dai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento"[175].

In assenza di simili referenti di ordine testuale, si è ritenuto, a giusto titolo, che una certa "enfasi sulle compartecipazioni come strumento di finanziamento e sul principio di territorialità avrebbe, quindi, valenza puramente retorica"[176]. A ben vedere, infatti, l'evocazione costituzionale delle compartecipazioni quale cespite tipologicamente destinato alle Regioni e agli enti locali svolge sì, come da più parti notato[177], la funzione di preludere ad una "*territorializzazione/regionalizzazione del gettito tributario*"[178], ma solo nell'*an* e non, invece, nel *quid* o nel *quantum*, perché entrambi vincolati al rispetto dell'art. 119, co. 4, Cost. Ne consegue, allora, che il riferimento al "territorio" *ex* art. 119, co. 2, Cost., al pari di quello ai "territori" *ex* art. 119, co. 3, Cost., vada inteso rettamente per quello che è: un indicatore di concretezza[179], più che una "sineddoche"[180], relativo all'"obiettivo bisogno riferito direttamente al territorio beneficiario, da ritenersi prevalente rispetto al *genus* dell'istituzione"[181]. Esso "serve, in ultima analisi… ad evidenziare statisticamente l'ammontare delle fonti statali destinate al finanziamento delle spese regionali e locali"[182]; tali fonti, per quanto riguarda le compartecipazioni, sono "uniformemente proporzional[i]"[183] tra tutte le Regioni e tutti gli enti locali e, proprio per questo, devono necessariamente accompagnarsi, per consentire il finanziamento integrale delle funzioni loro attribuite, alle risorse derivanti dal fondo perequativo, evocato a giusto titolo nella disposizione costituzionale immediatamente successiva.

Venendo a quest'ultimo, una lettura nuovamente decontestualizzata della parola "territori", contenuta all'art. 119, co. 3, Cost., ha portato una parte dei commentatori[184] ad assolutizzare il riferimento consecutivo alla "minore capacità fiscale per abitante"[185] e a farne derivare un modello di perequazione "operata su livelli astratti di adeguatezza anziché su quelli reali di bisogno"[186], pena addirittura, in caso contrario, una prospettata antinomia tra lo stesso art. 119, co. 3, Cost. e l'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.[187]. Tuttavia, per un verso, una siffatta interpretazione svilisce la funzione essenziale di "redistribuzione delle risorse finanziarie tra le varie parti del territorio"[188] e, dunque, di "solidarietà generale"[189] connaturata al fondo perequativo e radicata, ancora una volta, negli artt. 2, 3 e 5 Cost. (*supra*, § 2.2). Per un altro verso, tale lettura mette in tensione, per non dire in contraddizione, le disposizioni recate all'art. 119, co. 3 e 4, Cost., nel senso che, com'è stato opportunamente sostenuto, "se la perequazione fiscale non fosse integrale, non vi sarebbe il finanziamento integrale delle funzioni"[190], contraddicendo, per l'appunto, la disposizione da ultimo evocata. Per un altro verso ancora, infine, sarebbe la stessa lettera dell'art. 119, co. 3, Cost. a risultarne indebitamente forzata, in quanto la "minore capacità fiscale per abitante" è l'elemento identificativo dei territori destinatari delle risorse derivanti dal fondo perequativo e non invece la chiave di ripartizione dello stesso; il che è assunto (erroneamente) da quanti postulano una "perequazione in ragione della minore capacità fiscale di alcuni territori"[191], ovvero una "perequazione delle capacità fiscali"[192] *tout court*, cioè un meccanismo "riduttivo e rigido"[193], eventualmente operante "prima della rilevazione del fabbisogno reale"[194] e, dunque, a "livelli astratti e standardizzabili"[195].

---

[173] Art. 2, co. 1, lett. *b*), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. 1, lett. *a*), d.lgs. 251/2016.
[174] Cfr. C. cost., sentt. 306/2004; 116/2010; 207/2014.
[175] C. cost., sent. 138/1999.
[176] G. PISAURO, *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*, in *Il federalismo*, cit. nt. 47, 78.
[177] Cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza*, in *Pol. dir.*, 2009, 20; ID., *Il principio di eguaglianza come limite al federalismo fiscale*, in E. JORIO *ET AL.*, *Il federalismo fiscale*, Santarcangelo di Romagna, 2009, 293-294.
[178] F. PUZZO, *Il federalismo*, cit. nt. 114, 78.
[179] Cfr. A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 62, 290.
[180] R. SERRENTINO, *Il federalismo*, cit. nt. 155, 200.
[181] E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012, 122.
[182] F. GALLO, *Il federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009*, in *Il federalismo*, cit. nt. 49, 558.
[183] D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2002, 280.
[184] Cfr. F. PUZZO, *Le esperienze*, cit. nt. 114, 528-529.
[185] Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 404-405.
[186] F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana*, in *Reg.*, 2016, 246.
[187] Cfr. P. GIARDA, *La favola*, cit. nt. 32, 76.
[188] F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008, 48 e 276.
[189] F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 197.
[190] A. BRANCASI, *Esercizio delle funzioni e perequazione*, in *Astrid rass.*, 2007, XIX, 2.
[191] ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 101.
[192] Art. 23, co. 1, d.lgs. 68/2011; P. GIARDA *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost.*, in *Reg.*, 2001, 1438 (virgolette nell'originale); F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 178 (virgolette nell'originale).
[193] F. COVINO, *Il criterio della* standardizzazione *dei costi e i meccanismi perequativi nel disegno di legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.*, in *Federalismi.it*, 2009, VII, 6.
[194] F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 114, 432, nt. 73.
[195] *Ibidem*.

Nell'interpretazione qui proposta, invece, l'aggettivo "minore", vera e propria "parola chiave"[196] dell'art. 119, co. 3, Cost., è da intendersi come " 'minore rispetto a quanto sarebbe necessario per assicurare la copertura del fabbisogno', per ciascun singolo Ente"[197], in termini di logica concatenazione con la previsione del finanziamento integrale delle funzioni contenuta al successivo art. 119, co. 4, Cost.

Tre considerazioni tratte dalla legislazione statale di riferimento consentono di precisare meglio i tratti del fondo perequativo nominato all'art. 119, co. 3, Cost. In primo luogo, si può ricordare che il Fondo perequativo nazionale già istituito con il d.lgs. 56/2000, pur con tutti i suoi limiti di costruzione[198], era configurato in modo tale che le somme destinate alle Regioni a statuto ordinario venivano erogate in funzione di una serie di parametri[199]; tra questi, vi era sì la "capacità fiscale, le cui distanze rispetto alla media [avrebbero dovuto] essere ridotte del 90 per cento"[200], ma non solo, esplicitandosi parimenti la popolazione residente, i fabbisogni sanitari e la dimensione geografica di ciascuna Regione. Così, se si è parlato in proposito di una "perequazione incompleta della capacità fiscale"[201], in quanto quest'ultima concorreva effettivamente alla ripartizione del Fondo in questione, lo stesso non può dirsi a proposito del fondo perequativo *ex* art. 119, co. 3, Cost., per un ordine di ragioni, per così dire, raddoppiato: perché tale disposizione non postula alcuna asserita incompletezza della perequazione; e, d'altro canto, perché essa delinea coerentemente, al di là di ogni misurazione della capacità fiscale dei (residenti nei) territori in questione, uno strumento vòlto a far sì che, come si è già detto, le Regioni e gli enti locali vedano finanziate integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite[202].

In secondo luogo, come stabilito nella l. 42/2009[203] e come asseverato dalla giurisprudenza costituzionale[204], il fondo perequativo è di carattere verticale, in quanto opera letteralmente, sempre secondo l'art. 119, co. 3, Cost., "per" e non invece tra i territori (*recte*: i residenti nei territori) di riferimento[205]; per tale ordine di ragioni, è lo Stato a farsene carico e non già le Regioni e gli enti locali direttamente tra loro[206]. Questa caratteristica di ordine tipologico del fondo perequativo *ex* art. 119, co. 3, Cost. induce ad una breve riflessione più generale sull'assenza di ridondanza delle relazioni finanziarie degli enti territoriali appartenenti al medesimo livello di potere tra loro. In tal senso, si è espressa anche la Corte costituzionale con due rilevanti pronunce, entrambe decise nel senso dell'inammissibilità: l'una relativa ad una disciplina statale relativa al concorso dello Stato medesimo al ripiano dei disavanzi pregressi del Servizio sanitario nazionale nei confronti di alcune Regioni e l'altra in tema di finanza delle Province autonome di Trento e di Bolzano. Nel primo caso, confermato una seconda volta[207] in un giudizio piuttosto tormentato[208], il giudice costituzionale ha eccepito seccamente alle ricorrenti Regioni Lombardia e Veneto una carenza di interesse, poiché "la eventuale caducazione di tali norme non comporterebbe – anche per l'assenza di un fondo sanitario nazionale… destinato esclusivamente al finanziamento della spesa sanitaria – la ridistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni (Veneto e Lombardia comprese)"[209]. Nel secondo caso, è stata opposta sempre alla Regione Veneto una carenza di interesse, in ragione di un'"utilizzazione impropria del giudizio in via principale, diretto non già alla definizione degli assetti e dei rapporti competenziali degli enti territoriali coinvolti, bensì alla manifestazione, squisitamente politica, di una generale insoddisfazione della ricorrente per la differenza tra la condizione di essa Regione a statuto ordinario (fiscalmente soggetta alle regole di cui all'art. 119 Cost.) e quella delle Provincie autonome a statuto speciale, con autonomia fortemente differenziata. Ciò, tuttavia, senza considerare (né argomentare) in ordine al fatto che tale differente situazione (lungi dal contrastarvi) è frutto di una specifica scelta costituzionale, dettata dal primo comma dell'art. 116 Cost… che non si trasforma, per ciò solo, in elemento di rottura del sistema nazionale unitario"[210].

In terzo luogo, tornando alla disciplina attuativa dell'art. 119, co. 3, Cost., la legge statale istitutiva del fondo perequativo o, per meglio dire, dei fondi perequativi al plurale – giusta un'interpretazione di tale

[196] F. PICA, *Le compartecipazioni nel Titolo V della Costituzione*, in *Il nuovo modello*, cit. nt. 81, 72.
[197] *Ibidem*.
[198] Cfr. L. ANTONINI, *I principi di coordinamento del federalismo fiscale*, in *Verso un nuovo federalismo*, cit. nt. 140, 48.
[199] Cfr. P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999*, in *Econ. pubbl.*, 2000, V, 12 ss.; F. PUZZO, *Il federalismo*, cit. nt. 114, 63 ss.
[200] Art. 7, co. 2, d.lgs. 56/2000.
[201] P. GIARDA, *L'esperienza italiana di federalismo fiscale*, Bologna, 2005, 11 (virgolette nell'originale); ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2006, I, 123.
[202] Cfr. GRUPPO DI LAVORO DELLO SVIMEZ IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, *Il disegno di legge per l'attuazione del federalismo fiscale e le prospettive delle Regioni deboli d'Italia*, in *Il Mezzogiorno tra federalismo fiscale e politica di sviluppo e coesione*, Roma, 2009, 55.
[203] Cfr. l'art. 9 l. 42/2009.
[204] Cfr. C. cost., sentt. 176/2012; 61/2018.
[205] Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, 109.
[206] Cfr. P. GIARDA, *Regioni*, cit. nt. 60, 100 ss.
[207] Cfr. C. cost., sent. 107/2009.
[208] Cfr. M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento*, cit. nt. 103, 280-281.
[209] C. cost., sent. 216/2008.
[210] C. cost., sent. 251/2015.

disposizione, da taluno contrastata[211], "non… in senso formalistico e restrittivamente precettivo"[212] – relativi alle Regioni[213] o alle diverse tipologie di enti locali[214] e destinati alle spese di carattere generale[215] o ad ambiti settoriali, tra cui spicca quello della tutela della salute[216], certamente non può corredarlo da vincoli di destinazione[217], per non impingere sulle determinazioni di indirizzo politico e amministrativo degli enti destinatari (e non, invece, come ritenuto da parte della letteratura economica, quale conseguenza dell'asserito ricorso al criterio della perequazione delle capacità fiscali[218]). Resta il fatto, però, che il fondo perequativo dev'essere senz'altro utilizzato dalle Regioni e dagli enti locali per finanziare integralmente le funzioni loro attribuite, pena una lesione, una volta ancora, dell'art. 119, co. 4, Cost. Se "tale copertura assoluta… costituisce, dunque, il vincolo e al contempo il criterio ordinatore per la disciplina delle risorse 'ordinarie' "[219], ne discende che il divieto di vincoli di destinazione vale *ex ante* nei confronti dello Stato erogatore, ma non *ex post* nei confronti degli enti destinatari. Ciò significa, in concreto, che la sua inopinata distrazione rispetto alle funzioni pubbliche attribuite ad essi ingenera l'attivazione del potere sostitutivo del Governo *ex* art. 120, co. 2, Cost., "unica autentica *supremacy clause*"[220] – per quanto qui più rileva – "quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"; nonché il ricorso al sindacato della Corte costituzionale e dei giudici comuni, recentemente (e vivacemente) animato, sotto questo profilo, dalla Corte dei conti quale giudice *a quo* in sede di parificazione del rendiconto generale delle Regioni[221]. Vero è, in definitiva, che il potere di queste e degli enti locali di "scegliere 'liberamente' le varie forme di impiego delle risorse ad essi attribuite"[222] è "molto limitato, considerato che esse sono destinate, in massima parte, a contribuire alle spese di funzionamento ordinario del sistema"[223]. Se così non fosse, del resto, si arriverebbe all'assurdo di ridurre tutti i cespiti destinati direttamente o indirettamente alle Regioni e agli enti locali, ivi compreso il fondo perequativo, ad una sorta di contributo figurativo; il che, a tacer d'altro, priverebbe di ogni significato la "logica progressione"[224] scandita all'art. 119, co. 2, 3 e 4, Cost.

Tale conclusione risulta ulteriormente suffragata, da ultimo, dalla considerazione, ormai ricorrente nella giurisprudenza costituzionale, per cui non è solo "indispensabile superare la prospettiva del puro contenimento della spesa pubblica, per assicurare la certezza del diritto ed il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, mediante discipline coerenti e destinate a durare nel tempo"[225], nell'auspicata prospettiva di " 'riorientare' la spesa pubblica"[226] nel suo insieme; ma anche è "la garanzia dei diritti incomprimibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione"[227]. Pertanto, secondo una felice suggestione dottrinale[228], proprio per fare fronte ad una "spesa costituzionalmente necessaria"[229], le stesse Regioni – ad esempio, in materia di tutela della salute – sono financo tenute all'"individuazione di metodologie parametriche in grado di separare il fabbisogno finanziario destinato a spese incomprimibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria"[230], come peraltro richiesto dalla normativa statale di riferimento in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici[231]. Ma, come si vede, si è già scavalcato il versante delle spese, che andrà di seguito più analiticamente considerato.

---

[211] Cfr. E. JORIO, *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Santarcangelo di Romagna, 2007, 135-136; ID., *Il federalismo*, cit. nt. 181, 55 e 170-171.

[212] ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 98.

[213] Cfr. l'art. 7 d.lgs. 59/2000; l'art. 15, co. 5, d.lgs. 68/2011, come modificato con l'art. 46, lett. *d*), d.l. 124/2019, conv. con mod. nella l. 157/2019.

[214] Cfr. l'art. 13 d.lgs. 23/2011; gli artt. 21 e 23 d.lgs. 68/2011; l'art. 1, co. 380 ss., l. 228/2012; C. cost., sent. 129/2016.

[215] Cfr. l'art. 11 l. 243/2012; l'art. 3 l. 164/2016; C. Cost., sent. 235/2017.

[216] Cfr. l'art. 12 d.lgs. 502/1992.

[217] Cfr. gli artt. 1, co. 3, e 16, co. 3, d.lgs. 68/2011.

[218] Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 192, 1446 e 1457; ID., *Federalismo fiscale*, in *Enc. Novec.*, Roma, 2004, III suppl., I, 483.

[219] F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie del finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 8, 92.

[220] M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012, 264.

[221] Cfr. C. cost., sentt. 196/2018; 138/2019; 146/2019; ord. 181/2020.

[222] E. JORIO, *Attuazione*, cit. nt. 211, 26.

[223] *Ibidem*.

[224] F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 114, 407.

[225] C. cost., sent. 245/1984.

[226] C. cost., sent. 272/2015.

[227] C. cost., sent. 275/2016.

[228] Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *St. D'Atena*, Milano, 2015, I, 391 ss.

[229] C. cost., sent. 169/2017.

[230] C. cost., sent. 169/2017.

[231] Cfr. l'art. 20 d.lgs. 118/2011; C. cost., sentt. 117/2018; 197/2019; 62/2020; 157/2020.

4. Le relazioni finanziarie degli enti territoriali sul versante delle spese (con un'attenzione particolare al profilo della loro standardizzazione)

4.1. Come il versante dell'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e degli enti locali (*supra*, § 3), così parimenti quello della loro autonomia finanziaria di spesa si dipana attraverso una lettura integrata dei diversi enunciati che compongono l'art. 119 Cost. e si salda alla materia del coordinamento (in questo caso, non del sistema tributario, ma) della finanza pubblica, di cui all'art. 117, co. 3, Cost. Anche a tale riguardo, il principale testo normativo di riferimento, cioè la l. 42/2009, si pone quale tappa intermedia di un percorso tuttora irrisolto, di cui non è agevole distinguere i tratti di ordine strutturale dai profili di carattere contingente.

Innanzitutto, sulla scorta di una "metodologia direttamente trapiantata dalla scienza statistica e dalla cultura aziendalistica"[1] e soprattutto debitrice di un modello di amministrazione denominato *new public management*[2], la legge in questione pretende di dare l'abbrivio a un complesso e complessivo percorso di classificazione e di quantificazione delle risorse destinate alle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali[3]. Essa introduce all'uopo una distinzione capitale tra quelle riconducibili all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.[4] o meno[5], con il trasporto pubblico locale configurato, per così dire, a mezza via[6]. Ne consegue, sul piano applicativo, che (solo) per le prime viene garantito, anche per il tramite del fondo perequativo (*supra*, § 3.3)[7], il finanziamento integrale; mentre per le seconde l'intervento del fondo perequativo avrebbe unicamente l'"obiettivo di ridurre le differenze interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante"[8]. Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per ciascuna tipologia di enti locali, per i quali si discerne, in questo caso, tra le spese connesse alle loro funzioni fondamentali *ex* art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost.[9] e quelle che non lo sono[10].

Inoltre, la stessa l. 42/2009 prevede che le spese riconducibili all'art. 117, co. 2, lett. *m*) e *p*), Cost. siano determinate sulla base del criterio del "fabbisogno standard"[11], il quale, unitamente al costo *standard*[12], viene ivi ellitticamente definito quale "fabbisogno che, valorizzando l'efficienza e l'efficacia, costituisce l'indicatore rispetto al quale comparare e valutare l'azione pubblica"[13]. Non si tratta, anche a tale riguardo, di un *quid novi* a fronte degli intendimenti più o meno platonici del legislatore ordinario antecedente alla l. cost. 3/2001. Infatti, come la contestuale previsione di un "fabbisogno standardizzato"[14] e di "costi standard"[15] risale almeno alla metà degli anni novanta del Novecento, così è del pari ricorrente[16], ma non per questo effettivo, l'intendimento di "sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e d[i] garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti"[17], come postulato nella stessa l. 42/2009. Infine, ugualmente non nuova[18], ma decisiva al fine di intendere il disegno complessivo così tratteggiato, è la clausola di invarianza finanziaria che chiude la legge in questione[19], in virtù della quale l'intero percorso di attuazione dell'art. 119 Cost. dovrebbe risolversi, in fin dei conti, in un grande gioco "a somma zero"[20] per le Regioni e gli enti locali nel loro insieme.

Se tale è, in estrema sintesi, la trama complessiva emergente dalla l. 42/2009 sotto il profilo dell'autonomia finanziaria di spesa, risulta ineludibile interrogarsi, anche grazie al beneficio degli ormai dieci e più anni trascorsi, sulle ragioni per le quali l'intero itinerario normativo allora avviato è rimasto largamente incompiuto e, di conseguenza, anche tale *species* di autonomia sia stata sino ad oggi "molto conclamata ma assai poco praticata"[21]. In particolare, come duramente stigmatizzato dalla stessa Corte costituzionale, "il legislatore statale, durante l'ampio percorso di attuazione della riforma fiscale previsto dalla legge n. 42 del 2009, [h]a 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, [h]a determinato un quadro opaco ed autoreferenziale per quel che concerne le dinamiche applicative del riparto del gettito"[22].

---

[1] G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni* standard *degli enti territoriali*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 3, 155.
[2] Cfr. C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in *Publ. Admin.*, 1991, 3 ss.
[3] Cfr. l'art. 8, co. 1, lett. *a*), l. 42/2009.
[4] Cfr. l'art. 8, co. 1, lett. *a*), n. 1, l. 42/2009.
[5] Cfr. l'art. 8, co. 1, lett. *a*), n. 2, l. 42/2009.
[6] Cfr. gli artt. 8, co. 1, lett. *c*), e 9, lett. *f*), l. 42/2009.
[7] Cfr. gli artt. 8, co. 1, lett. *d*), e 9, lett. *c*), n. 1, e *d*), l. 42/2009.
[8] Art. 9, lett. *g*), n. 2, l. 42/2009.
[9] Cfr. l'art. 11, lett. *a*), n. 1, l. 42/2009.
[10] Cfr. l'art. 11, lett. *a*), n. 2, l. 42/2009.
[11] Art. 2, co. 1, lett. *m*), l. 42/2009; art. 1, co. 1, d.lgs. 216/2010; artt. 13, co. 1, e 25 ss. d.lgs. 68/2011.
[12] Cfr. S. VILLANI *ET AL.*, *La questione dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2008, 642 ss.; R. MUSSARI e S. PARLATO, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, in *Il federalismo*, cit. nt. 47, 196 ss.; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 181, 117 ss.
[13] Art. 2, co. 1, lett. *f*), l. 42/2009.
[14] Art. 3, co. 2, d.l. 41/1995, conv. con mod. nella l. 85/1995.
[15] Art. 5, co. 8, l. 537/1993.
[16] Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. *d*), l. 133/1999.
[17] Art. 1, co. 1, l. 42/2009.
[18] Cfr. l'art. 10, co. 2, l. 133/1999.
[19] Cfr. l'art. 28, co. 4, l. 42/2009.
[20] P. BROSIO, *Federalismo fiscale nell'ottica di un gioco non necessariamente a somma zero*, in *Federalismo*, cit. nt. 32, 87.
[21] G. RIVOSECCHI, *Che ha di federale il "federalismo fiscale"?*, in *St. Bin*, Torino, 2019, 347.
[22] C. cost., sent. 188/2016.

Certamente, vi sono sullo sfondo dei motivi di ordine contingente che hanno concorso a determinare il patente insuccesso del "progetto di modernizzazione"[23] qui sunteggiato. Com'è noto, "la lunga crisi… ha acuito le disparità economiche tra le Regioni"[24] ed "ha… determinato un clima di latente conflitto verso le misure destinate direttamente dallo Stato a singoli territori per l'esercizio di funzioni già attribuite alla competente Regione o ente locale"[25]. Tuttavia, resta ancora in buona parte da spiegare, nonostante una "sproporzionata attenzione"[26] della letteratura economica e giuridica sull'art. 119 Cost. e poi ancora sulla l. 42/2009 e sui conseguenti decreti legislativi, se a tale stato di cose abbia concorso anche un diverso ordine di ragioni e, dunque, se la questione sia soltanto ri(con)ducibile a un mutamento di indirizzo politico (ammesso e non concesso che tale mutamento vi sia stato) e/o all'incidenza della crisi economica (acquisito che la crisi vi è stata ed è stata assai grave).

In altre parole, al fondo del discorso sulle relazioni finanziarie degli enti territoriali nel passato decennio anche su versante delle spese, resta un senso di incertezza più grave e profonda; come se al legislatore ordinario chiamato a dare attuazione all'art. 119 Cost. abbia fatto difetto "il tempo o la volontà di comprendere la difficoltà, tendente a divenire, in settori particolarmente complessi (come quello sociale), vera e propria impossibilità, di trasformare *ex ante*, in un valore numericamente apprezzabile, un elemento per sua stessa natura estremamente imprevedibile, quale 'il bisogno sociale', che dunque può essere quantificato, con una certa precisione, solo '*ex post*' "[27]. In questo senso, si rivela esemplare di una certa rigidità normativa[28] la già citata pretesa di invarianza finanziaria dell'intera trama normativa a cui la l. 42/2009 dà il via, avverso la quale era stato lucidamente opposto che "per tutelare la sostenibilità politica del sistema di finanziamento/perequazione delle regioni [sarebbe stato] necessario disegnare la transizione dalla spesa storica verso il nuovo sistema a regime in modo da *non ridurre* le risorse disponibili a ciascuna regione *almeno in termini nominali*"[29]. Non solo tale soluzione non viene alfine adottata, ma la medesima impostazione – e i problemi che da allora immancabilmente ne derivano – si ripresenta in anni a noi più vicini, per una sorta di coazione a ripetere, nei propositi di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (*infra*, § 7.3).

Al contempo, anche da parte della dottrina giuridica potrebbe essere talora mancata la consapevolezza che, "nelle determinazioni relative ai costi standard, i profili squisitamente tecnici – indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli – sono frammisti ad altri, di natura politica"[30]; e, di contro, potrebbero quindi avere prevalso le "aspettative miracolistiche"[31] che quella strada, una volta intrapresa e conclusa, potesse costituire la medicina di tutti i mali, veri o presunti, di mezzo secolo di finanza pubblica italiana[32] (*supra*, § 3.1). Torna così alla mente, a proposito del moto normativo avviato con la l. 42/2009, la profetica e iperbolica pretesa di "crear[e] una Mappa dell'Impero che aveva la grandezza stessa dell'Impero e con esso coincideva esattamente"[33], fatalmente destinata, però, ad essere presto "abbandona[ta] alle Inclemenze del Sole e degl'Inverni"[34]. Così, ben più prosaicamente, è la Corte dei conti, in anni ormai lontani, a concludere che "il percorso attuativo prefigurato dalla riforma [è] da considerare definitivamente abbandonato"[35].

Due esempi eloquenti meritano, a tale proposito, di essere almeno evocati. Il primo riguarda il Fondo di solidarietà comunale, laboriosamente istituito ben otto anni fa[36] e, a causa di tutta una congerie di criticità[37], tuttora "inidoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard del Comuni"[38]; ciò è dimostrato dal differimento della completa applicazione del criterio della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* nientemeno che al 2030[39]. Il secondo attiene alla altrettanto triste e risalente vicenda della

[23] A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *St. Abbamonte*, Napoli, 2019, II, 1083.
[24] C. cost., sent. 61/2018.
[25] C. cost., sent. 61/2018.
[26] F. PALERMO, *Comparare*, cit. nt. 66, 2.
[27] L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, a cura di E. Cavasino *et al.*, Napoli, 2013, 140.
[28] Cfr. L. LETIZIA, *Lineamenti*, cit. nt. 68, 21; A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell'assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Dir. pubbl.*, 2018, 425.
[29] G. MACCIOTTA e A. ZANARDI, *Il sistema perequativo delle Regioni*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 8, 156.
[30] C. cost., sent. 104/2017.
[31] A. ZORZI GIUSTINIANI, *Federalismo e fisco*, in *Federalismo*, cit. nt. 66, 315.
[32] Cfr. D. CALDIROLA, *Risorse disponibili, finanziamento dei bisogni e accentramento delle politiche sociali*, in *Territori e autonomie*, a cura di F. Bassanini *et al.*, Bologna, 2016, 407 ss.
[33] J.L. BORGES, *Del rigor en la ciencia*, [1946], trad. it. *Del rigore nella scienza*, in ID., *Tutte le opere*, Milano, 1984, I, 1253.
[34] *Ibidem*.
[35] CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, [2014], su *bit.ly/2PB6k17*, 23.
[36] Cfr. l'art. 1, co. 380, lett. *b*), l. 228/2012.
[37] Cfr. CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto*, cit. nt. 61, 172 ss.
[38] CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti sui sistemi tributari delle Regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, [2019], su *bit.ly/3cjck7P*, 40.
[39] Cfr. l'art. 57, co. 1, d.l. 124/2019, conv. con mod. nella l. 157/2019.

"perequazione infrastrutturale"[40] prevista nella stessa l. 42/2009 e riconducibile all'art. 119, co. 5, Cost.[41]. Tale istituto, tuttavia, non solo è rimasto inesitato[42], ma attende ancora, dieci anni dopo, la propedeutica "ricognizione degli interventi infrastrutturali… riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali ed aeroportuali"[43]. Mancando tutto questo, in tempi più recenti si è saggiamente ripiegato sull'applicazione del criterio della misura "almeno proporzionale alla popolazione residente"[44] delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia, al fine di determinare l'ammontare di risorse loro destinate dai programmi di spesa in conto capitale finalizzati alla crescita o al sostegno degli investimenti da assegnare sull'intero territorio nazionale; il che, se non riequilibra[45], quanto meno equilibra la spesa per gli investimenti pubblici di quei territori plausibilmente con minore capacità fiscale per abitante.

4.2. Come si è poc'anzi avuto modo di osservare introducendo il tema dei fabbisogni *standard* (*supra*, § 4.1), non vi è dubbio, secondo quanto riportato in apertura della *Relazione sull'attività svolta dall'Alta commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale* del 2005, che "ogni discorso sul federalismo fiscale sia caratterizzato da un tecnicismo che ne ostacola una chiara comprensione e che comunque oscura i temi fondamentali riconducibili al binomio forma di Stato - forma di governo"[46]. In questo senso, qualunque algoritmo, sulla base del quale vengono determinate – per quel che qui rileva – le risorse destinate alle Regioni e agli enti locali, è il risultato di un processo di decisione politica e non ne è mai, invece, il presupposto. In altri termini, dietro alla "gouvernance par les nombres"[47] vi è sempre il "gouvernement par les hommes"[48]; e, da questo punto di vista, la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, qui precipuamente osservata, non fa certo eccezione[49]. Ne discende, naturalmente, che a discapito dell'"aura di neutralità, frutto di asettici calcoli razionali basati su dati… l'impiego di tali strumenti comporta in realtà una serie di scelte e di assunzioni tutt'altro che neutre: l'adozione di modelli predittivi e di criteri in base ai quali i dati sono raccolti, selezionati, sistematizzati, ordinati e messi insieme, la loro interpretazione e la conseguente formulazione di giudizi sono tutte operazioni frutto di precise scelte e di valori, consapevoli o inconsapevoli"[50] che siano.

Tutto ciò premesso, due sono i profili circa le modalità di classificazione e di quantificazione delle risorse destinate alle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali, introdotte con la l. 42/2009, i quali esprimono una malintesa "cultura della competizione fra territori"[51] e, per questo, sollevano forti interrogativi quanto al rispetto dell'art. 119, co. 4, Cost. In primo luogo, come già messo in luce nel corso delle audizioni parlamentari propedeutiche all'approvazione della legge in questione[52] e a discapito di talune affermazioni di segno contrario[53], non vi è traccia nel plesso costituzionale della "segmentazione"[54], predicata ai fini della determinazione del *quantum* di risorse, tra le funzioni di cui all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.[55] per le Regioni – cioè quelle riferite alle materie della sanità, dell'assistenza, dell'istruzione e del trasporto pubblico locale, quest'ultimo per la spesa in conto capitale[56] – e all'art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost.[57] per le Città

[40] Art. 22 l. 42/2009.
[41] Cfr. G. MACCIOTTA, *Interventi speciali*, in *Il federalismo*, cit. nt. 47, 307; G.M. SALERNO, *Articolo 22*, in *Il "federalismo"*, cit. nt. 47, 168; A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 825; R. GALLIA, *Perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 713.
[42] Cfr. l'art. 1, co. 2, d.lgs. 88/2011; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 181, 151 ss.
[43] Art. 22, co. 1, l. 42/2009; art. 1 d.m. Economia e finanze 26.11.2010, su *bit.ly/3fjbn1u*, 1-2.
[44] Art. 7-*bis*, co. 2, d.l. 243/2016, conv. con mod. nella l. 18/2017, come modificato con l'art. 1, co. 310, lett. *b*), l. 160/2019.
[45] Cfr. G.L.C. PROVENZANO, *L'importanza della "clausola del 34%" e i rischi di una debole e parziale applicazione*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2017, 833.
[46] ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 3.
[47] A. SUPIOT, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, 2015, *passim*.
[48] Ivi, 295 ss.
[49] Cfr. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, 61.
[50] Cons. St., sez. VI, sent. 8472/2019.
[51] R. Di Maria, *Autonomia*, cit. nt. 76, 171.
[52] Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amm. camm.*, 2008, 2-3; G.C. DE MARTIN, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amm. camm.*, 2008, 9-10; T. GROPPI, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amm. camm.*, 2008, 6.
[53] Cfr. P. GIARDA, *Sull'incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione*, in *La nascita del federalismo italiano*, a cura di A. Fossati, Milano, 2003, 103; MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - GRUPPO DI LAVORO SUL FEDERALISMO FISCALE COORDINATO DAL PROF. D. PIERO GIARDA, *Titolo V e federalismo fiscale*, [2006], su *bit.ly/3dZA5n6*, 2-3.
[54] G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 1, 159 (virgolette nell'originale).
[55] Cfr. l'art. 13 d.lgs. 68/2011.
[56] Cfr. l'art. 14, co. 1, lett. *a*), *b*), *c*) e *d*), d.lgs. 68/2011.
[57] Cfr. l'art. 3 d.lgs. 216/2010.

metropolitane[58], le Province[59] e i Comuni[60], *versus* le funzioni "altre", per ciò solo inopinatamente relegate a "funzioni… di serie B"[61]. Tale soluzione normativa, ampiamente osteggiata da ampia parte dei commentatori[62], è invero suscettibile di provocare una "sorta di effetto alla Robin Hood alla rovescia"[63] nei confronti dei (residenti nei) territori con minore capacità fiscale per abitante, i quali, in mancanza di altre risorse, rischiano di dovere sottostare a "tributi paracommutativi… con effetti tendenzialmente regressivi sulla distribuzione del concorso alla spesa pubblica"[64]. Essa, da ultimo, risulta oltretutto disallineata rispetto ai tre Accordi preliminari del 2018 e alle tre bozze di Intesa del 2019, tutti sottoscritti dal Governo e, rispettivamente, dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto a seguito delle loro richieste di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Tali documenti prevedono, come si dirà (*infra*, § 7.3), il ricorso al criterio del fabbisogno *standard* per il finanziamento di tutte le funzioni pubbliche correlate alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, le quali investono *per tabulas* materie diverse dalla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

In secondo luogo, la l. 42/2009 sembra indebitamente spostare il piano del discorso dal finanziamento integrale delle funzioni pubbliche al finanziamento integrale del "normale esercizio delle funzioni pubbliche"[65] attribuite alle Regioni e agli enti locali, replicando così la formula non dell'art. 119, co. 4, Cost., ma dell'art. 119, co. 5, Cost.[66]. Si tratta, a ben vedere, di un'impostazione già riscontrabile nei lavori della XV legislatura – allorquando si evoca testualmente una "standardizzazione… a 'maglie larghe', (per aggregati ampi di spese e per i principali tributi) evitando l'illusione della possibilità di un calcolo da parte del centro di una spesa standard per ciascuna singola funzione svolta da ciascun singolo ente"[67] – la quale è il frutto, tuttavia, di una confusione semantica e concettuale oltremodo distonico rispetto sia alla lettera della disposizione costituzionale di riferimento, sia alla collocazione sistematica di tale enunciato all'interno dell'art. 119 Cost. nel suo complesso[68]. Per un altro verso, anche a volere ritenere ugualmente rilevante *quoad obiectum* l'art. 119, co. 5, Cost., con buona parte dei commentatori[69], il disposto ivi recato del "normale esercizio delle… funzioni" richiama quello delle "funzioni normali", contenuto nel "vecchio" art. 119, co. 2, Cost.; l'uno, al pari dell'altro, svolge la precipua funzione di "imprimere un ritmo progressivo di sviluppo, nel limite delle risorse finanziarie attribuite stabilmente alla Regione"[70], e non intende certo esprimere un "senso di mera conservazione e manutenzione"[71] dello *status quo*. Per un altro verso ancora, infine, il criterio della normalità ivi prospettato si riferisce comunque all'esercizio delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali e non al loro finanziamento, postulando così un necessario grado di adattabilità del secondo (il finanziamento) rispetto al primo (l'esercizio). Da ultimo, l'aggettivo "normale", opportunamente collocato nella propria *sedes materiae*, non equivale né a normalizzato né tantomeno a standardizzato, ma più semplicemente intende evocare

---

[58] Cfr. l'art. 24, co. 3, d.lgs. 68/2011.

[59] Cfr. l'art. 21, co. 4, l. 42/2009; l'art. 3, co. 1, lett. *b*), d.lgs. 216/2010.

[60] Cfr. l'art. 21, co. 3, l. 42/2009; l'art. 3, co. 1, lett. *a*), d.lgs. 216/2010.

[61] T. GROPPI, *Sull'attuazione*, cit. nt. 52, 6.

[62] Cfr. F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale*, in *Astrid rass.*, 2007, XIV, 7; A. BRANCASI, *Esercizio*, cit. nt. 190, 2-3; A. ANCILLOTTI *ET AL.*, *Sulla incostituzionalità del d.d.l. governativo di attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *Astrid rass.*, 2008, XVI, 3; F. BASSANINI, *Il "modello federale" e il federalismo fiscale*, in *Astrid rass.*, 2008, XVI, 11; F. PICA, *Una prima analisi del disegno di legge delega Calderoli sul federalismo fiscale*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2008, 626; F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge*, in *Il federalismo*, cit. nt. 47, 30-31; V. CERULLI IRELLI, *Il contesto ordinamentale*, ivi, 10; S. GAMBINO, *Il principio*, cit. nt. 177, 297; F. OSCULATI, *L'autonomia tributaria*, *Il federalismo*, cit. nt. 47, 244-245; F. PUZZO, *La finanza regionale*, in *Diritto regionale*, a cura di S. Gambino, Milano, 2009, 282-283; F. BASSANINI, *Una riforma*, cit. nt. 164, 9; ID. e G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all'esame del Senato*, in *Astrid rass.*, 2009, I, 5-6; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2010, II, 4 e 12; F. MORO, *Autonomia finanziaria e squilibri economici*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2010, 1068; C. BUZZACCHI, *La solidarietà*, cit. nt. 135, 104-105; A. LUCARELLI, *Federalismo fiscale e privatizzazione "forzata" dei servizi pubblici locali*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 3, 296; V. CERULLI IRELLI, *La* governance *del federalismo fiscale*, in *Il federalismo*, cit. nt. 49, 423; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 181, 122; F. SCUTO, *The Italian Parliament Paves the Way to "Fiscal Federalism"*, in *Persp. Fed.*, 2010, I, 79; S. GAMBINO, *Forma*, cit. nt. 40, 49 ss.; A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in *Per autonomie*, cit. nt. 165, 246-247; G. BERNABEI e G. MONTANARI, *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, in *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, a cura di Iid., Padova, 2019, X-XI; S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti*, in *Astrid rass.*, 2019, V, 3-4.

[63] F. PICA, *Una prima analisi*, cit. nt. 62, 610.

[64] G. BIZIOLI, *L'autonomia*, cit. nt. 41, 165.

[65] Art. 2, co. 2, lett. *e*), l. 42/2009.

[66] Cfr. F. BASSANINI, *Autonomia*, cit. nt. 219, 92-93.

[67] MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - GRUPPO DI LAVORO SUL FEDERALISMO FISCALE COORDINATO DAL PROF. D. PIERO GIARDA, *Titolo*, cit. nt. 53, 8.

[68] Cfr. A. ANCILLOTTI *ET AL.*, *Sulla incostituzionalità*, cit. nt. 62, 3; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 3, 376.

[69] Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 192, 1438; L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 28, 35; G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 17, 2371; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid rass.*, 2009, X, 8; P. BONETTI, *L'autonomia*, cit. nt. 79, 1203.

[70] M. RUINI, in AC, sed. pom. 11.7.1947, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 52, III, 2614.

[71] *Ibidem*.

situazioni eccezionali e temporanee – cioè propriamente a-normali – insuscettibili di essere fronteggiate con i soli cespiti prospettati all'art. 119, co. 2 e 3, Cost. e, dunque, *ex se* bisognose di risorse aggiuntive e di interventi speciali dello Stato[72]. Per questo complesso di ragioni, in definitiva, sarebbe oltremodo distonico rispetto al disegno costituzionale nel suo insieme ritenere che la previsione del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali possa risolversi, alla prova dei fatti, in una "mera *sufficienza*"[73], se si intende quest'ultima quale "sufficienza non delle risorse finali (effettivamente spendibili) ma delle chance di entrata"[74].

La questione, per la sua indubbia rilevanza sul piano teorico non meno che applicativo, merita qualche notazione più articolata. In effetti, la scelta di utilizzare il criterio del fabbisogno *standard* appare in sé poco concludente da un punto di vista costituzionale, se non si chiarisce preliminarmente se esso serva a stabilire l'ammontare di una certa spesa oppure la sua ripartizione[75], come accade allorquando il livello di spesa viene predeterminato[76], e soprattutto se si prescinde da una valutazione in concreto delle sue elaboratissime modalità di calcolo[77], su cui non solo (e non tanto) i costituzionalisti, quanto piuttosto i contabilisti di Stato, i giustributaristi e, soprattutto[78], gli economisti pubblici si sono lungamente esercitati. In mancanza di tutto questo, il ricorso al criterio in questione rischia di risolversi in una "matrioska concettuale"[79], la cui unica funzione è giustificativa, nel senso di far "accettare un trasferimento dei fondi da Regioni più ricche a Regioni meno ricche"[80] in quanto (e nella misura in cui) queste ultime "spendono il giusto"[81].

Nella traccia fornita dalla Carta repubblicana, occorre muovere, anzitutto, dalla constatazione che l'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost. enuncia testualmente che sono i "diritti civili e sociali" e non i "livelli essenziali delle prestazioni" a "d[over] essere garantiti su tutto il territorio nazionale", discendendone una volta ancora[82], se ve ne fosse bisogno, la "necessità di costruire il sistema di finanziamento degli enti territoriali con meccanismi in grado di tener conto della diversificata dislocazione dei bisogni"[83]. Del pari, la stessa l. 42/2009 sembra assumere in qualche sua disposizione l'esigenza di prendere in considerazione l'"inevitabile diversificazione dei costi d[elle] funzioni in ciascun ente"[84]. Ad esempio, vi si prevede assai opportunamente che la spesa corrente standardizzata, su cui viene determinato l'ammontare del fondo perequativo per lo svolgimento delle funzioni fondamentali degli enti locali, sia "corretta per tenere conto della diversità della spesa in relazione all'ampiezza demografica, alle caratteristiche territoriali, con particolare riferimento alla presenza di zone montane, alle caratteristiche demografiche, sociali e produttive dei diversi enti"[85]; o, d'altro canto, vi si stabilisce che il fondo perequativo per le Regioni[86] e quello gli enti locali[87] tengano conto, per quelle e quelli con una minore dimensione demografica, di tale fattore in relazione inversa alla dimensione demografica stessa. Da parte sua, il susseguente d.lgs. 216/2010 vi aggiunge altrettanto condivisibilmente che i valori dei fabbisogni *standard* siano determinati "con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Enti locali"[88], concretando così l'imperativo di ordine costituzionale di prendere in considerazione la situazione particolare ed effettiva di ciascuno di essi[89] e non già, invece, la condizione astratta di un determinato

---

[72] Cfr. E. CORALI, *Federalismo*, cit. nt. 88, 256-257.

[73] A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 62, 229.

[74] F. GUELLA, *L'onere della prova dell'insufficienza delle risorse regionali*, in *Reg.*, 2018, 191.

[75] Cfr. G. PISAURO, *Retorica e realtà nella determinazione dei fabbisogni standard nella sanità*, [2010], su *bit.ly/37ObYp6*, 1-2; F. POLITI, *Il decreto legislativo sui costi e fabbisogni standard in sanità*, in *La sanità*, cit. nt. 96, 237 ss.; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra Patto di stabilità, Patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 88, 79 ss.

[76] Cfr. gli artt. 25, co. 2, e 26, co. 1, d.lgs. 68/2011; L. CUOCOLO, *I "costi standard" tra federalismo fiscale e centralismo*, in *La sanità*, cit. nt. 96, 105 ss.

[77] Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 423; A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale in Italia*, in *Federalismo fiscale "*learning by doing*"*, a cura di Id., Padova, 2010, 97-98; E. JORIO, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *Federalismi.it*, 2010, XII, 10-11; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Federalismo fiscale e controllo della spesa pubblica*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 88, 89-90; M. FOGLIA, *L'approccio* standard *nell'ambito dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *I diritti*, cit. nt. 27, 356; G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un'occasione perduta*, in *Oss. cost.*, 2016, III, 17 ss.

[78] Cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro*, cit. nt. 62, 243.

[79] R. BALDUZZI, *Presentazione*, in *La sanità*, cit. nt. 96, 9.

[80] C. CISLAGHI e F. GIULIANI, *Costi standard*, ivi, 71.

[81] *Ibidem*.

[82] Cfr. A. BRANCASI, *L'attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell'art. 119 Cost.*, in *I principi*, cit. nt. 40, 13-14; R. DI MARIA, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario*, in *Reg.*, 2012, 40.

[83] A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 396.

[84] F. COVINO, *Il criterio*, cit. nt. 193, 4.

[85] Art. 13, lett. *d*), l. 42/2009.

[86] Cfr. l'art. 9, lett. *g*), n. 3, l. 42/2009.

[87] Cfr. l'art. 13, lett. *f*), l. 42/2009.

[88] Art. 5, lett. *a*), d.lgs. 216/2010, come modificato con l'art. 1, co. 458, lett. *a*), l. 232/2016.

[89] Cfr. F. PICA e S. STAMMATI, *La finanza*, cit. nt. 43, 11; ID., *Nota tecnica sul finanziamento delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni, alle Province, alle Città metropolitane e ai Comuni, ai sensi del nuovo art. 119 della Costituzione*, in *Sul finanziamento delle funzioni pubbliche di Regioni ed enti locali secondo le nuove norme costituzionali*, Roma, 2002, 25; A. BRANCASI, *Adeguatezza*, cit. nt. 81, 364 e 368; C. PINELLI, *Il quadro regionale*, in *Federalismo*, cit. nt. 32, 118-119; F. PICA, *Fabbisogni standard e decisioni di finanza pubblica nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2010, 1066; ID. e S. VILLANI, *Le scelte tributarie del federalismo fiscale*, in *Riv. ec. Mezz.*, 2010, 847-848.

livello territoriale di potere nel suo complesso[90]. In questo senso, "il *deficit* infrastrutturale, la dispersione e/o la densità demografica, o ancora le caratteristiche orografiche o morfologiche dei territori, sulla base dei quali, come è noto, corrisponde una diversificata quantificazione dei connessi costi di produzione di beni e servizi"[91], costituiscono tutti aspetti determinanti[92] di qualunque tentativo di determinazione del finanziamento dei livelli delle prestazioni, che, almeno a partire dalla l. 833/1978[93] e sino ad oggi – come dimostrano le circa settanta variabili adottate per il calcolo dei fabbisogni *standard* dei Comuni[94] – costellano con alterni successi la nostra esperienza giuridica.

All'interno di questo orizzonte generale, anche l'iterato proposito di sostituire gradualmente il criterio della spesa storica – un criterio in sé "di più semplice applicazione"[95] rispetto ad altri, costantemente asseverato dalla giurisprudenza costituzionale[96] e certamente non favorevole per i territori con minore capacità fiscale per abitante, quali sono verosimilmente quelli del Mezzogiorno[97] – ci indica solo il punto di partenza, ma non la stazione di arrivo dell'intera operazione normativa a cui il legislatore è vocato, nel percorso di sostanziazione delle "concrete linee di tendenza"[98] tracciate nella Carta repubblicana sul piano delle relazioni finanziarie degli enti territoriali. Infatti, la c.d. spesa storica – in realtà, il "livello di spesa degli Enti constatato in concreto"[99] – ben potrebbe essere il precipitato di un'allocazione inefficace e inefficiente delle risorse destinate ad essi, dunque tale da collidere, anzitutto, con il principio di buon andamento di cui all'art. 97, co. 2, Cost.; oppure, ben potrebbe costituire, tutto al contrario, la migliore (cor)rispondenza possibile di tali risorse rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite. In un caso, il suo superamento si tradurrebbe in un'esigenza di carattere costituzionale, mentre nell'altro ci si troverebbe di fronte, come da più parti notato[100], a un parametro tutto sommato "assai meno arbitrario di quanto non possa pensare chi non abbia esplorato la portata reale, in prima applicazione, del nuovo disposto costituzionale"[101].

Al contempo, come si è già in parte anticipato (*supra*, § 4.1), anche il criterio del fabbisogno *standard* è suscettibile di produrre effetti significativamente diversificati, a seconda del fatto che si prenda in considerazione la funzione di spesa ovvero la funzione di costo, le quali si distinguono, per l'appunto, per prescindere o meno dal livello di servizi effettivamente erogati dalla Regione o dall'ente locale di riferimento[102]. In un caso, sul piano delle risorse attribuite a ciascuno di essi si giungerebbe alla cucitura di una "sorta di vestito su misura che sappia cogliere le peculiarità di ognuno e del contesto in cui è inserito"[103]; nell'altro, l'utilizzo del criterio in questione si risolverebbe in un *ballon d'essai*, replicando in sostanza la "fotografia dei servizi storicamente forniti a ciascun territorio (con la conseguenza che, ad esempio, il fabbisogno standard di asili nido e scuole materne della Regione Emilia Romagna è pari ai migliori standard europei e quello della Regione Calabria è vicina a zero)"[104]. Si tratta, naturalmente, di una scelta essenzialmente politica[105], dei cui effetti, tuttavia, occorre essere ben consapevoli, come dimostra, ad esempio, la sconcertante vicenda della determinazione dei fabbisogni *standard* a zero per il comparto di spesa degli asili nido per taluni Comuni, in conseguenza dell'utilizzo della funzione di costo anche nel caso in cui il relativo servizio non vi viene erogato[106]. Alla luce di tale serio inconveniente, il relativo parametro risulta attualmente in fase di revisione e il numero di Comuni

[90] Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 192, 1442; A. PIRAINO, *Linee*, cit. nt. 81, 29.
[91] F. PUZZO, *La finanza*, cit. nt. 62, 280.
[92] Cfr. G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 1, 158, 168 e 174.
[93] Cfr. l'art. 3, co. 2, l. 833/1978.
[94] Cfr. V. ATELLA, *Indagine conoscitiva sui sistemi tributari delle regioni e degli enti territoriali nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale e dell'autonomia differenziata*, [2019], su *bit.ly/2XqKuC4*, 7.
[95] A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 418.
[96] Cfr. M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura "sostanziale" dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Riv. AIC*, 2020, I, 442.
[97] Cfr. G. PISAURO, *Federalismo*, cit. nt. 130, 76-77; M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, Soveria Mannelli, 2018, 133 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma-Bari, 2019, 37.
[98] M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 63.
[99] S. VILLANI *ET AL.*, *La questione*, cit. nt. 12, 633-634; F. PICA, *I costi "*standard*" e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 33-34.
[100] Cfr. A. CERRI, *Il progetto d'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in *Federalismo*, cit. nt. 32, 82; A. STERPA, *Articolo 1, commi 1-2*, in *Il "federalismo"*, cit. nt. 47, 43.
[101] F. BASSANINI *ET AL.*, *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea*, in *L'attuazione*, cit. nt. 83, 39.
[102] Cfr. E. MARCHIONNI *ET AL.*, *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, [2017], *bit.ly/3dsjYOt*, 13 ss.
[103] M. STRADIOTTO, *Prelievo fiscale e distribuzione risorse pubbliche, strumenti per una maggiore equità*, [2019], su *bit.ly/3c0tTcz*, 36.
[104] G. MACCIOTTA, *Quale autonomia?*, in *Regionalismo*, cit. nt. 62, 27.
[105] Cfr. AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio, n. 42, sul federalismo fiscale*, doc. XVI-*bis*, n. 28, [2018], su *bit.ly/2z2AiGP*, 47-48.
[106] Cfr. M. ESPOSITO, *Zero*, cit. nt. 97, 48 ss.

privi di fabbisogno *standard* per il comparto di spesa in questione comprenderà finalmente solo quelli in cui non vi sono bambini di età fino ai due anni[107].

Com'è facile avvedersi anche alla luce della vicenda da ultimo evocata, gli scenari relativi alla concretizzazione del principio di autonomia finanziaria di spesa delle Regioni e degli enti locali sono molteplici e tuttora aperti a svolgimenti non sempre agevolmente prevedibili. Da questo punto di vista, vale *mutatis mutandis*, anche su questo versante, quanto si è detto a proposito dell'autonomia finanziaria di entrata e, cioè, che l'art. 119, co. 2 e 3, Cost. si limita, per un verso, a tipizzare i cespiti ad essi destinati[108] e, per un altro, a rendere visibile il *mix* di risorse con cui finanziare integralmente le funzioni loro attribuite[109]; nulla di meno e nulla di più. Anche per questo, contrariamente a quanto da taluno ritenuto, l'art. 119 Cost. complessivamente considerato impone un vero e proprio "obbligo di pareggiamento delle risorse destinate al finanziamento delle funzioni attribuite ai vari enti"[110], il quale non è però postulato a monte, ossia *una tantum*, stante la presenza di tributi ed entrati propri delle Regioni e degli enti locali e di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio *ex* art. 119, co. 2, Cost., ma viene sostanziato a valle, di volta in volta, grazie all'"attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost."[111].

Tale è la ragione per cui, come già rilevato dalla Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente[112], "l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni non può che essere 'marginale' "[113], nel senso proprio del termine, cioè di un'operatività "at the margin"[114] di quanto stabilito, oltre che direttamente nella Carta repubblicana per la garanzia dei diritti costituzionali, nelle singole leggi, statali e regionali, attributive delle diverse funzioni, in virtù degli artt. 97, co. 2, 117, co. 2, 3 e 4, e 118, co. 1, Cost. Dall'insieme di tali disposizioni emerge in ogni caso, come si è poc'anzi detto, la necessità, al momento di destinare alle Regioni e agli enti locali le risorse ulteriori rispetto ai cespiti loro spettanti secondo l'art. 119, co. 2, Cost., di prendere in considerazione la situazione effettiva di ciascuna e di ciascuno di essi. Così è per la determinazione delle (eventuali) risorse derivanti dal fondo perequativo *ex* art. 119, co. 3, Cost., perché, ricorrendo a un semplice ragionamento apagogico, altrimenti le funzioni pubbliche loro attribuite non potrebbero dirsi finanziate integralmente, secondo l'art. 119, co. 4, Cost. (*supra*, § 3.3). Così è *a fortiori* per le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato, secondo l'art. 119, co. 5, Cost., di cui spicca la testuale destinazione, in base a un "criterio di selettività specifica"[115], a "determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)"[116].

Meritano quindi almeno un cenno, per le intense legature con i princìpi fondamentali e con i diritti costituzionali enunciati nella parte I della Carta repubblicana, tali risorse aggiuntive e siffatti interventi speciali, che lo stesso art. 119, co. 5, Cost. ha latamente[117] istituito "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni"; e che il d.lgs. 88/2011, da parte sua, con una formula non del tutto sovrapponibile, ha correlato al fine di "promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale e territoriale, di rimuovere gli squilibri economici, sociali, istituzionali e amministrativi del Paese e di favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona"[118]. Si tratta, a ben vedere, di "due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali"[119], espressive di un'indubbia "finalità di perequazione e di garanzia"[120], ma anche (e soprattutto) manifestazioni eminenti[121] del "campo della politica economica generale dello Stato"[122]. Al di là dei profili differenziali tra i due strumenti – per cui, in estrema sintesi, ben si è detto che le risorse aggiuntive consistono in "meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali e locali"[123] e sono destinati ad uno

[107] Cfr. G. ARACHI, *Audizione del Presidente della Commissione tecnica per i fabbisogni standard in tema di attuazione del federalismo fiscale e alle modalità di finanziamento di comuni e delle province, con particolare riferimento alla ripartizione tra i comuni del Fondo di solidarietà comunale*, [2020], su *bit.ly/38AyEcN*, 35.

[108] Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 382.

[109] F. PICA e S. STAMMATI, *Nota*, cit. nt. 89, 29.

[110] G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 17, 2370.

[111] C. cost., sent. 4/2020.

[112] Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto*, cit. nt. 11, V.1, 133.

[113] E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, [2016], su *bit.ly/3gsiVPO*, 2.

[114] R. BIRD, *Tax Assignment Revisited*, in *Tax Reform in the 21st Century*, a cura di J.G: Head e R. Krever, Alphen aan den Rijn, 2009, 454.

[115] A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 62, 322.

[116] C. cost., sent. 16/2004.

[117] Cfr. G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2002, I, suppl., 62; A. D'ATENA, *La parabola*, cit. nt. 59, 707.

[118] Art. 1, co. 1, d.lgs. 88/2011.

[119] C. cost., sent. 222/2005.

[120] C. cost., sentt. 16/2004; 49/2004; 451/2006; 189/2015.

[121] Cfr. G. D'AURIA, *Funzioni*, cit. nt. 157, 220-221; S. MANGIAMELI, *Il riparto delle competenze normative nella riforma regionale*, in ID., *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 114; ID., *L'autonomia locale nel disegno della riforma costituzionale*, ivi, 294-295; V. CERIANI, *Federalismo, perequazione e tributi*, in *L'attuazione*, cit. nt. 83, 149.

[122] C. cost., sent. 61/2018.

[123] F. BASSANINI, *Autonomia*, cit. nt. 219, 94.

"specifico ambito territoriale di localizzazione dell'intervento"[124], mentre gli interventi speciali si estrinsecano in "veri e propri programmi di intervento"[125] e si rivolgono a "particolari categorie svantaggiate"[126] – entrambi si ritrovano collocati in un'*ambiance* normativa dal "linguaggio… intensamente evocativo dei princìpi degli artt. 2 e 3, secondo comma, [Cost.]"[127]; essi si rivolgono, perciò, alla "rimozione delle grandi diseguaglianze economiche e sociali che dividono la nazione"[128]. In questo senso, i loro caratteri costituzionali si apprezzano particolarmente se raffrontati con quelli propri del fondo perequativo, nel senso che quest'ultimo tende alla "rimozione degli effetti degli squilibri"[129], laddove le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato mirano alla "rimozione… degli stessi fattori di squilibrio"[130], ad ulteriore dimostrazione della loro prospettata complementarietà[131].

Se tanto è vero, l'affermazione tralaticiamente formulata e ripetuta da parte dei commentatori[132], per cui le relazioni finanziarie degli enti territoriali, come costituzionalmente professate, sarebbero congenitamente finalizzate, nei confronti dei "territori con minore capacità fiscale per abitante" – secondo la formula ellittica dell'art. 119, co. 3, Cost. – "a ridurre (e non ad eliminare) tali differenze"[133], si fonda su uno pseudoproblema e, come tale, rischia di creare pseudoconcetti. Le differenze, infatti, sono continuamente prodotte (e riprodotte) dalla dimensione economica e sociale dell'esperienza giuridica, ma non sono da questa passivamente e acriticamente recepite[134]. Al contrario, è compito della Repubblica in tutti i suoi svolgimenti (anche) istituzionali – cioè, per quel che qui più rileva, in tutti i suoi livelli territoriali di potere – sottoporre quelle differenze ad un'"interrogazione incessante, che non ha fine"[135], per verificare che esse non si risolvano in "ostacoli" proscritti all'art. 3, co. 2, Cost. e, se del caso, provvedere alla loro rimozione. Le differenze sono, dunque, esistenzialmente (ancor prima che giuridicamente) ineliminabili; il loro superamento[136], al contempo, è parte integrante di quel "programma di 'liberazione nella libertà' "[137], che costituisce l'aspetto più vivido e pregnante del disegno costituzionale.

4.3. Tra le materie oggetto di potestà legislativa (anche) statale, è il "coordinamento della finanza pubblica" *ex* art. 117, co. 3, Cost. ad essere progressivamente assurto a vera e propria "architrave"[138] delle relazioni finanziarie degli enti territoriali. Non può certamente essere questa la sede per ripercorrere analiticamente la "giurisprudenza caleidoscopica"[139] della Corte costituzionale, che, a partire dall'ambito competenziale in questione, "come un prisma… rifrange l'autonomia finanziaria"[140] e la scompone e la ricompone tramite tante tessere quanti sono i casi sottoposti al suo scrutinio. Poiché all'interno di essa effettivamente "si trova un po' di tutto"[141], ci si limiterà, in questa sede, a due considerazioni d'insieme: l'una di ordine, per così dire, metodologico e l'altra di carattere operativo, con cui far emergere, in ogni caso, l'inesauribile "composizione della naturale dialettica… tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale"[142].

Quanto alla prima, la Corte costituzionale ha inteso nel complesso "fornire risposte pragmatiche e sufficientemente flessibili alle istanze di politica economica generale senza tradire la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze esigono l'interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale"[143]. Quanto alla seconda, essa ha parimenti ritenuto tendenzialmente "recessiva la dimensione dell'autonomia finanziaria ed organizzativa della Regione, a fronte di misure necessariamente uniformi sull'intero territorio nazionale e costituenti principi fondamentali della materia"[144] qui osservata. Si tratta di un indirizzo giurisprudenziale riscontrabile già subito dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, ma poi viepiù rafforzato,

[124] C. cost., sent. 254/2013.
[125] *Ibidem*.
[126] C. cost., sent. 254/2013.
[127] C. PINELLI, *Sui "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali"*, [2002], rist. in ID., *Nel lungo andare*, Napoli, 2012, 250.
[128] C. DE FIORES, *Federalismo*, cit. nt. 33, 248.
[129] A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 413.
[130] Ivi, 413-414.
[131] Cfr. F. COVINO, *La perequazione*, cit. nt. 188, 216 ss.
[132] Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 192, 1438; L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e* accoutability *in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e sociali*, in *Riv. dir. fin. sc. fin.*, 2003, I, 102; F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 83, 178; A. POGGI, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *St. Paladin*, cit. nt. 70, IV, 1748; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2005, 131.
[133] L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 28, 35.
[134] Cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economica*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Napoli, 2018, 129-130.
[135] A. D'ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, 4.
[136] Cfr. gli artt. 9, lett. *b*), *f*) e *g*), n. 2, e 13, lett. *f*), l. 42/2009.
[137] L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente*, [1981], rist. in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 302.
[138] G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 1, 172.
[139] A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziarie e garanzia dei diritti*, in *Riv. AIC*, 2017, IV, 2.
[140] M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, Napoli, 2018, 71.
[141] A. BRANCASI, *La finanza*, cit. nt. 25, 886.
[142] C. cost., sent. 61/2018.
[143] C. cost., sent. 61/2018.
[144] C. cost., sent. 219/2013.

a partire dal primo decennio del secolo nuovo, in virtù di una valorizzazione sinergica dell'ambito competenziale *de quo* con le altre disposizioni costituzionali variamente incise con la l. cost. 1/2012 (*supra*, § 2.1)[145].

In particolare, sin dalla sua primigenia collocazione all'art. 117, co. 3, Cost., la giurisprudenza costituzionale ha subito introiettato una "specificità della materia"[146] del coordinamento della finanza pubblica, suscettibile di ingenerare per tutte le Regioni, siano esse a statuto ordinario o a statuto speciale, "gli stessi o più rigorosi limiti"[147] rispetto a quanto previsto financo nel testo costituzionale previgente. Ciò ne fa "più che una materia, una funzione"[148]; anzi, per meglio dire, secondo una terminologia ormai persistente[149], una funzione dotata di un "carattere 'finalistico' "[150], ovverosia di una "consistenza elastica, non astrattamente predeterminabile, destinata a ricomprendere tutti gli strumenti necessari a garantire il conseguimento degli obiettivi di buon andamento del sistema finanziario"[151]. Tra questi ben può rientrare, in quanto espressivo di una "scelta di fondo"[152] del legislatore statale, l'esercizio da parte di esso di "poteri puntuali"[153], *id est* di "poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo"[154]; e ciò, inesorabilmente, fino all'estremo limite di "prevale[re] su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive"[155], dando così corpo all'immaginifica metafora di chi ha evocato, in proposito, una "materia onnivora"[156].

A volere fornire un solo esempio – che pure è stato ritenuto a giusto titolo il "punto più estremo del coordinamento volto a limitare l'autonomia organizzativa e funzionale regionale"[157] – la Corte costituzionale ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale sollevata in via principale da alcune Regioni in merito alla riduzione del numero di consiglieri e di assessori regionali e delle relative indennità, adagiando la propria motivazione, sotto questo profilo, sul "conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica"[158] dallo stesso legislatore statale. Nella medesima direzione, anche la giurisprudenza costituzionale successiva ha avvalorato una sorta di simbiosi tra il "coordinamento della finanza pubblica" *ex* art. 117, co. 3, Cost. e il "contenimento della spesa pubblica"[159], per come di volta in volta declinato sempre (e solo) dal legislatore statale, sino a proclamare, in particolare, un vero e proprio "divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all'effettivo rientro dal deficit strutturale"[160] per le Regioni sottoposte a un "programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale"[161]. Non mancano, in questo filone giurisprudenziale, alcune incisive considerazioni sul piano della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, nel senso che una "reiterata e pervicace violazione dei principi volti al coordinamento della finanza pubblica, ma talvolta declinati in forma stringente"[162], può per una determinata Regione non solo sostanziare una "grav[e] violazion[e] di legge", ai sensi e per gli effetti dell'art. 126, co. 1, Cost., ma parimenti "avvantaggia[re] indebitamente i propri residenti, rispetto a chiunque altro"[163].

Dall'orientamento rinvenibile nella giurisprudenza costituzionale è d'uopo cogliere tutta la pregnanza del coordinamento della finanza pubblica quale strumento atto a "garantire contemporaneamente la autonomia dei singoli organismi coordinati e insieme la possibilità di un loro indirizzo unitario a determinati fini comuni"[164]; ma anche, al tempo stesso, quale "figura di sovraordinazione"[165], per ciò asimmetricamente caratterizzata dalla (com)presenza di un ente coordinatore (lo Stato) e di più enti coordinati (le Regioni e gli enti locali). Il coordinamento, in effetti, è pur un sempre una forma di ordinamento (o, se si vuole, un ordinamento di ordinamenti[166]); e non è un caso se la sua esplicitazione all'art. 119 Cost. travalica, come si è detto (*supra*, § 2.1), la stessa l. cost. 3/2001. Lo Stato resta così l'unico ente territoriale "incaricat[o] di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze"[167]; mentre la medesima disciplina

[145] Cfr. C. cost., sent. 188/2014; G. RIVOSECCHI, *Finanza*, cit. nt. 103, 27; M. MICHETTI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra prerogative statutarie e poteri legislativi statali*, in *Giur. cost.*, 2017, 2538.
[146] C. cost., sent. 376/2003.
[147] C. cost., sent. 425/2004.
[148] C. cost., sent. 414/2004.
[149] Cfr. C. cost., sentt. 35/2005; 121/2007; 370/2010; 122/2011; 229/2011; 63/2013; 205/2013; 153/2015; 38/2016; 65/2016; 69/2016; 141/2016; 137/2018; 77/2019; 78/2020.
[150] C. cost., sent. 376/2003.
[151] D. IMMORDINO, *L'autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Reg.*, 2011, 433.
[152] C. cost., sent. 151/2012.
[153] C. cost., sent. 376/2003.
[154] C. cost., sent. 376/2003.
[155] C. cost., sentt. 65/2016; 141/2016; 154/2017; 137/2018.
[156] E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, in *La giustizia costituzionale e il "nuovo" regionalismo*, a cura di N. Viceconte, Milano, 2013, 130-131.
[157] M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016, 102.
[158] C. cost., sent. 198/2012 (virgolette nell'originale).
[159] C. cost., sent. 390/2004.
[160] C. cost., sent. 117/2018.
[161] Art. 1, co. 180, l. 311/2004.
[162] C. cost., sent. 219/2013.
[163] C. cost., sent. 219/2013.
[164] V. BACHELET, *Coordinamento*, [1962], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1981, I, 169.
[165] Ivi, 170.
[166] Cfr. A. MORRONE, *La nuova "Costituzione finanziaria"*, in *Giur. cost.*, 2003, 4100 ss.; ID., *Corte costituzionale e "Costituzione finanziaria"*, in *Corte costituzionale e processo costituzionale*, a cura di A. Pace, Milano, 2006, 640 ss.
[167] C. cost., sent. 170/2010.

costituzionale sembra operare nei confronti delle Regioni e degli enti locali "solo di riflesso, in funzione di limite, senza mai assumere il rango di valore da promuovere"[168], e tende a risolversi, quanto alle prime, nella sola insuscettibilità di sottostare a determinazioni procedimentalmente unilaterali[169].

A tal fine, i commentatori hanno opportunamente scandagliato due ambiti distinti ma non opposti in cui si dispiega la potestà legislativa statale nella materia in esame: il primo, espresso dalle "leggi… sul coordinamento"[170], attiene alle "regole relative alla costruzione del sistema"[171]; e il secondo, formulato attraverso le "leggi di coordinamento"[172], concerne le "regole sul dinamismo del sistema"[173]. Effettivamente, come già da tempo preconizzato[174], ogni assetto di relazioni finanziarie degli enti territoriali si sviluppa sia attraverso una "dimensione (che potremmo chiamare) statica… che comprende anche le regole relative alla costruzione dell'intero sistema ed i criteri con cui commisurare, in termini di costo delle funzioni, il fabbisogno dei vari livelli di governo"[175]; sia tramite un "profilo dinamico"[176], perché, come si ritrova affermato con uno sbalzo di enfasi nella recente giurisprudenza costituzionale, "la materia finanziaria è 'viva' e sottoposta a una notevole quantità di variabili che non consentono, se non casualmente, il raggiungimento e il mantenimento di una situazione stabile e definitiva"[177]. Così, tra le molteplici leggi statali che esprimono l'"alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie"[178], è precipuamente la legge di bilancio, unitamente agli altri strumenti normativi di cui si compone la manovra di finanza pubblica[179], a svolgere una "regia di interventi complessi e coordinati, finalizzati ad assicurare sostenibilità economica e sviluppo, su diverse scale territoriali nel cui ambito vengono inevitabilmente coinvolte anche competenze regionali residuali"[180].

All'interno di un quadro così sfaccettato, la Corte costituzionale "esclude la possibilità di riconoscere, in generale, un affidamento tutelabile in ordine all'immutabilità delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni"[181], pure nel caso in cui si addivenga ad una riduzione forzosa delle risorse destinate dal primo alle seconde[182]. Secondo un approccio argomentativo che, anche in questo caso, travalica il "vecchio" e il "nuovo" titolo V della parte II della Costituzione[183], l'attribuzione di tali risorse "n[on] è definita dal precetto costituzionale in termini quantitativi; essa va, nel tempo, costantemente adeguata alle concrete esigenze di espletamento delle funzioni regionali, nei limiti della compatibilità con i vincoli generali nascenti dalle preminenti esigenze della finanza pubblica nel suo insieme. Il dovuto rispetto dell'autonomia finanziaria regionale non impedisce, pertanto, che il legislatore statale modifichi o mantenga ferma, in base alla comparativa valutazione delle esigenze generali, l'entità delle assegnazioni alle regioni, a condizione, ovviamente, che non venga gravemente alterato il necessario rapporto di complessiva corrispondenza, nei limiti anzidetti, fra bisogni regionali e mezzi finanziari per farvi fronte, impedendo così alle regioni il normale espletamento delle loro funzioni"[184]. All'asseverazione della rottura del "legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse"[185] il giudice costituzionale è effettivamente pervenuto in alcune importanti pronunce: così, ad esempio, in occasione dell'annoso processo di riordino delle funzioni delle Province disposto con la l. 56/2014[186], per la riscontrata lesione del principio di corrispondenza – o, che dir si voglia, di "connessione"[187], che richiama a sua volta il *Konnexitätsprinzip*[188], o di "sufficienza"[189], che riecheggia da parte sua il *principio de suficiencia*

[168] K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Ist. fed.*, 2006, 764.
[169] Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia*, cit. nt. 9, 434.
[170] A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 81, 449.
[171] Ivi, 446.
[172] Ivi, 449.
[173] Ivi, 447.
[174] Cfr. S. BUSCEMA, *Il problema del coordinamento della finanza regionale con gli altri settori della finanza pubblica*, in *Atti del Quarto convegno di studi giuridici sulla Regione*, Milano, 1965, 704-705; ID., *Trattato di contabilità pubblica*, Milano, 1979, I, 186 ss.
[175] A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale*, in *Giur. cost.*, 2006, 1425.
[176] *Ibidem*.
[177] C. cost., sent. 247/2017.
[178] C. cost., sent. 120/2020.
[179] Cfr. ID., *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 88, 6-7; G. RIVOSECCHI, *Il coordinamento*, cit. nt. 75, 48 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, 2014, 158.
[180] C. cost., sent. 61/2018.
[181] C. cost., sent. 154/2017.
[182] Cfr. C. cost., sentt. 36/2004; 218/2015.
[183] Cfr. C. cost., sent. 29/2004.
[184] C. cost., sent. 307/1983.
[185] C. cost., sent. 22/2012.
[186] Cfr. C. cost., sentt. 50/2015; 188/2015; 10/2016; 159/2016; 176/2016; 202/2016; 205/2016; 32/2017; 150/2017; 84/2018; 137/2018; 83/2019; 76/2020.
[187] F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 114, 2; ID., *Variazioni della pressione fiscale da parte dello Stato e conservazione del gettito tributario destinato agli enti territoriali*, in *Nuove aut.*, 2015, 123 ss.
[188] Cfr. M. NICOLINI, *Principio di connessione e metodo comparato*, in *Federalismo fiscale*, a cura di F. Palermo *et al.*, Padova, 2011, 101 ss.; F. GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, a cura di R. Toniatti e F. Guella, Napoli, 2014, 179; ID., *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali*, in *Federalismi.it*, 2015, VIII, 5.
[189] F.E. GRISOSTOLO, *Stato*, cit. nt. 44, 216 ss.

financiera[190] – tra le funzioni e le risorse *ex* art. 119, co. 4, Cost., su cui si tornerà in seguito (*infra*, § 6.3). In tali frangenti, come condivisibilmente affermato, in tanto le riduzioni di spesa sono state ritenute costituzionalmente illegittime in quanto "rende[vano] difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite"[191] ad esse.

Infine, come si è già anticipato trattando *per differentiam* la valenza della potestà legislativa dello Stato in materia di coordinamento del sistema tributario nei confronti delle Regioni a statuto speciale (*supra*, § 3.1), la Corte costituzionale, richiamando immancabilmente alcune proprie pronunce antecedenti alla l. cost. 3/2001[192], ha rimarcato sin dal 2004 il rilievo del coordinamento della finanza pubblica *ex* art. 117, co. 3, Cost., peraltro arricchito dai loro rispettivi disposti statutari[193], anche nei loro riguardi. In particolare, essa ha ritenuto come, "pur dovendosi privilegiare il metodo dell'accordo, non si p[ossa] escludere che, in pendenza delle trattative finalizzate al raggiungimento dello stesso, lo Stato possa imporre qualche limite, analogo a quelli imposti dalla legge alle Regioni ordinarie… anche alle Regioni speciali, nell'esercizio del potere di coordinamento della finanza pubblica nel suo complesso e in vista di obiettivi nazionali di stabilizzazione finanziaria, al cui raggiungimento tutti gli enti autonomi, compresi quelli ad autonomia speciale… sono chiamati a concorrere"[194]. Così, nel fluire della propria giurisprudenza, la Corte costituzionale è giunta a postulare una "sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall'art. 119 della Costituzione e limiti posti all'autonomia finanziaria delle Province autonome dallo statuto speciale"[195]; e, a tal fine, pur con qualche notevole eccezione (*infra*, § 5.1), essa ha "costantemente affermato che di regola i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale"[196].

In definitiva, secondo un indirizzo giurisprudenziale tuttora consolidato[197] e gravido di implicazioni sul piano della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in atto (*infra*, § 5), tutte le Regioni *sans phrase* sono parte della "finanza pubblica allargata"[198] e soggiacciono indefettibilmente al principio di "unità economica della Repubblica"[199]. Di conseguenza, di fronte agli "interessi generali della finanza pubblica"[200], quali sono, anzitutto, quelli relativi alla "sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni", a cui espressamente la l. cost. 1/2012 ci richiama[201], "non si vede perché solo i cittadini delle Regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali"[202]. Si tratta allora di approfondire, nel prosieguo della relazione, le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui le Regioni a statuto speciale dispongono anche sul piano delle loro relazioni finanziarie con lo Stato.

5. La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in atto: le Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia

5.1. Com'è facile avvedersi in ragione dell'ampia formulazione dell'art. 116 Cost. nella sua versione sia anteriore che successiva alla l. cost. 3/2001, le Regioni a statuto speciale costituiscono senz'altro la punta più avanzata nel panorama delle differenziazioni territoriali anche dal punto di vista della dimensione finanziaria e, pertanto, possono essere assunte a cuspide della vicenda complessiva qui considerata. Esse, pertanto, meritano una disamina più analitica sia in sé sia per sé, per una sorta di effetto di traboccamento delle forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono, nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (*infra*, § 7.1).

In proposito, occorre preliminarmente saggiare l'esistenza e, se del caso, la consistenza di un "diritto comune delle Regioni Speciali"[1] anche in ambito finanziario[2], che non sia quello, definibile però solo in negativo, derivante dall'inapplicabilità nei loro confronti delle disposizioni contenute nel titolo V della parte II della Costituzione[3], ove non di principio e non espressive di "forme di autonomia più ampie"[4] rispetto a quelle

[190] Cfr. ivi, 217 ss.
[191] C. cost., sent. 155/2020.
[192] Cfr. C. cost., sentt. 357/1993; 416/1995.
[193] Cfr. l'art. 48 st. Friuli-Venezia Giulia; l'art. 7 St. Sardegna; l'art. 79, co. 3 e 4, st. Trentino-Alto Adige.
[194] C. cost., sent. 353/2004.
[195] C. cost., sent. 190/2008.
[196] C. cost. sent. 82/2015.
[197] Cfr. C. cost., sent. 130/2020.
[198] C. cost., sent. 425/2004 (virgolette nell'originale).
[199] C. cost., sentt. 198/2012; 60/2013; 39/2014; 82/2015; 80/2017; 231/2017.
[200] C. cost., sentt. 40/2014; 80/2017.
[201] Cfr. l'art. 5, co. 2, lett. *c*), l. cost. 1/2012.
[202] C. cost., sent. 141/2015.
[1] S. BARTOLE, *Art. 116*, in *Commentario*, cit. nt. 18, 1985, 86.
[2] Cfr. G. CEREA, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, in *Reg.*, 2009, 480; O. CHESSA, *Specialità*, cit. nt. 114, 175; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 119.
[3] Cfr. C. cost., sent. 9/1957.
[4] Art. 10 l. cost. 3/2001.

di cui esse risultano già corredate. Ragionando in positivo, invece, non vi è dubbio che proprio le relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato portano in superficie forti profili di diversificazione in primo luogo tra di esse, quale precipitato sul piano giuridico, come si è già detto (*supra*, § 2.2), di puntuali scelte politiche in merito alle loro rispettive "condizioni geografiche, economiche e linguistiche del tutto particolari"[5]. All'interno di questa cornice generale, è ugualmente ricorrente tra gli osservatori l'induttiva rilevazione di "due specialità: quella alpina e quella insulare; la prima contrassegnata, in termini di autonomia, autogoverno e risorse, da successo, mentre la seconda con problemi di carattere istituzionale e finanziario considerevoli"[6], tanto da risolversi secondo alcuni in una sorta di regressiva "specialità 'non specialità' "[7].

Al contempo, ciò che accomuna e distingue le Regioni a statuto speciale sempre in positivo, ma questa volta nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, è – per quel che qui più rileva – la progressiva edificazione di un assetto di relazioni finanziarie complessivamente "più favorevole"[8], sul versante sia delle entrate che delle spese[9]. Si tratta, in effetti, di una loro condizione risalente e ricorrente[10], la quale si accompagna a parimenti risalenti e ricorrenti notazioni critiche riscontrabili in alcuni documenti istituzionali[11] e sviluppate anche da parte dei commentatori, i quali hanno "scopertamente"[12] deplorato la sussistenza di "forme di fiscalità 'ultraprivilegiate' "[13]. In questo senso, alla doverosa considerazione dei "maggiori costi del bilinguismo o [de]i maggiori costi dell'intervento nella qualità della vita nel territorio di montagna"[14] ha fatto aggio, come si dirà meglio in seguito (*infra*, § 7.1), soprattutto per le Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché le Province autonome), una loro "posizione… di free rider"[15] nell'ambito della finanza pubblica italiana, tale da "disconosce[re] in radice i princìpi di giustizia distributiva e le connesse esigenze del riequilibrio interregionale"[16].

La questione, per la sua indubbia gravità, merita qualche considerazione più strutturata. Su un piano generale, anzitutto, giova ricordare che la dimensione finanziaria delle Regioni a statuto speciale è disciplinata da atti normativi di rango primario, che innovano o attuano[17] le disposizioni di riferimento contenute nei loro rispettivi statuti[18]. Tali atti normativi vengono approvati in ossequio al principio della bilateralità[19] e sono "ormai diventat[i] parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali, in ragione delle semplificate e spedite modalità che rendono flessibile la dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall'intrinseca mutevolezza della materia"[20]. Ciò non ha evitato, tuttavia, un contenzioso giurisdizionale a tratti labirintico, la cui "complessità tecnica"[21] è stata vista con una certa preoccupazione dalla stessa Corte costituzionale. Limitando lo sguardo ad alcune *querelles* più recenti, è sufficiente evocare la c.d. vertenza entrate della Regione Sardegna[22] o, d'altro canto, l'irrisolta determinazione della misura del concorso dello Stato al sostentamento della spesa sanitaria nella Regione siciliana[23] per avvedersi di tutti i rischi connessi ad una pervasiva (e perniciosa) "contabilizzazione del giudizio costituzionale"[24].

In principio, con la l. 42/2009 si è scelto, per così dire, di "dribblare"[25] la questione della definizione delle relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato, escludendo queste ultime dal perimetro applicativo della legge in questione[26], se non per alcuni profili liminari, quali sono il finanziamento delle Città

---

[5] Art. 1, co. 1, d.lgs.lgt. 545/1945.

[6] S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 56.

[7] Ivi, 73.

[8] C. cost., sentt. 356/1992; 357/1993; 355/1994.

[9] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Finanza*, cit. nt. 103, 15.

[10] Cfr. G CEREA *ET AL.*, *Le regioni a statuto speciale*, Milano, 1989, 156.

[11] Cfr. MINISTERO DEL TESORO - COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Il costo delle Regioni a statuto speciale*, [1988], su *bit.ly/3eGgV5J*, 1.

[12] M. BERTOLISSI, *La riforma finanziaria*, in *Reg.*, 1994, 709.

[13] G.C. DE MARTIN e G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in *Il federalismo*, cit. nt. 47, 347.

[14] R. TONIATTI e F. GUELLA, *Introduzione*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 188, 7.

[15] E. BUGLIONE, *Una prima valutazione degli accordi* ex *legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonomie*, in *Federalismo*, cit. nt. 188, 310.

[16] Cfr. M. BERTOLISSI, *Regione. I) - Regioni a statuto speciale: d) Trentino-Alto Adige*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, XXXIX, 428.

[17] Cfr. C. cost., sent. 20/1956.

[18] Cfr. l'art. 63, co. 5, st. Friuli-Venezia Giulia; l'art. 54, co. 5, st. Sardegna; l'art. 104, co. 1, st. Trentino-Alto Adige.

[19] Cfr. l'art. 65 st. Friuli-Venezia Giulia; l'art. 56, co. 1, st. Sardegna; l'art. 43 st. Sicilia; l'art. 107 st. Trentino-Alto Adige; l'art. 48-*bis*, co. 2, st. Valle d'Aosta; G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. Cartabia *et al.*, Torino, 2011, 434; M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, Napoli, 2012, 201-202; M. COSULICH, *Il decreto*, cit. nt. 101, 29-30.

[20] C. cost., sent. 155/2015.

[21] C. cost., sent. 247/2017.

[22] Cfr. C. cost., sent. 6/2019; G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, Torino, 2017, 124 ss.; S. ARU, *La "vertenza entrate" tra Stato e Sardegna*, in *Diritti reg.*, 2019, I, 1 ss.; C. PALA e G. MAMELI, *Le finanze*, cit. nt. 129, 433 ss.

[23] Cfr. C. cost., sent. 62/2020.

[24] L. MOLLICA POETA, *L'autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica*, in *St. Silvestri*, Torino, 2016, I, 1451 (virgolette nell'originale).

[25] F. GALLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, [2013], su *bit.ly/3cFemiO*, 2 (virgolette nell'originale).

[26] Art. 1, co. 2, l. 42/2009.

metropolitane[27] e la perequazione infrastrutturale[28] (*supra*, § 4.2). Nella medesima legge si trova, però, anche un corposo articolo *ad hoc*[29], relativo al loro "concor[s]o al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario"[30], con cui si conferma la "regola della riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti"[31], quale "autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti"[32]; e, al contempo, si precisa che la partecipazione alla perequazione vale unicamente per quelle "regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale"[33].

Va detto, tuttavia, che l'"impermeabilità delle autonomie speciali"[34] al regime generale introdotto con la l. 42/2009 è solo "apparente"[35]; e ciò non tanto per la sua prospettata riconducibilità al novero delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali[36], né per il rinvio ivi recato alle future norme di attuazione degli statuti speciali[37], ma, prima di tutto, per il suo "rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa"[38]. Ne discende, come ripetutamente affermato anche dalla Corte costituzionale[39], la possibilità per il legislatore statale "specie in un contesto di grave crisi economica [di] discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica… fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria"[40]. Di conseguenza, "se non si realizza l'intesa, una determinazione normativa unilaterale provvisoria dello Stato risulta adempimento indefettibile per assicurare alla manovra di stabilità la sua naturale scadenza"[41]. Ragionando altrimenti, infatti, si arriverebbe al "paradosso di esonerare sostanzialmente queste ultime [Regioni a statuto speciale] dall'obbligo, che pure grava su di esse, di contribuire al processo di necessario risanamento dei conti pubblici (art. 97, primo comma, ultimo inciso, Cost.), con l'ingiusto risultato di accollare agli altri enti del livello regionale, che non godono di pari guarentigie di ordine statutario, l'onere di assicurare l'effetto finanziario complessivo perseguito dal legislatore statale"[42].

Con la sua giurisprudenza, come si è già detto (*supra*, § 4.3), la Corte costituzionale è giunta, in linea di principio, a ricondurre anche le Regioni a statuto speciale, per così dire, sotto lo stesso cielo del coordinamento della finanza pubblica; ciò pur con una rilevante eccezione, attinente a quelle voci di spesa che non sono a carico del bilancio dello Stato[43], nonostante, come si dirà (*infra*, § 5.2), anche le relative risorse derivino ugualmente, in larga misura, da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio. Ciò accade, in particolare, per il finanziamento del sistema sanitario regionale e provinciale – dunque per la principale voce di spesa – delle Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Valle d'Aosta, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che viene così sottratto[44] *in parte qua* da ogni possibile incidenza da parte dello Stato[45].

Come si può agevolmente desumere dalle considerazioni sin qui formulate, le relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato sembrano permanentemente sospese tra i poli opposti della flessibilità e della rigidità: la prima espressa dalle leggi di bilancio, a cui si aggiungono gli altri strumenti normativi di cui si compongono le manovre di finanza pubblica; la seconda presidiata dalle norme di attuazione degli statuti speciali, asseritamente dotate di un "sicuro ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale e non possono essere modificate che mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli statuti, prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari"[46]. Gli atti normativi in questione, unitamente agli statuti speciali, formano così

[27] Art. 15 l. 42/2009.
[28] Art. 22 l. 42/2009.
[29] Cfr. l'art. 27 l. 42/2009; F. PIZZETTI, *Un federalismo*, cit. nt. 47, 16 ss.; C. PANZERA, *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra "solidarizzazione" della responsabilità e "responsabilizzazione" della solidarietà*, in *Federalismo*, cit. nt. 188, 256 ss.
[30] Art. 27, co. 1, l. 42/2009.
[31] C. cost., sent. 71/2012.
[32] C. cost., sent. 241/2012.
[33] Art. 27, co. 2, l. 42/2009.
[34] G. SCANU, *L'autonomia*, cit. nt. 22, 35.
[35] *Ibidem*.
[36] Cfr. l'art. 4 st. Friuli-Venezia Giulia; l'art 3 st. Sardegna; l'art. 14 st. Sicilia; l'art. 4 st. Trentino-Alto Adige; l'art. 2 st. Valle d'Aosta; G.M. SALERNO, *Le Regioni ad autonomia speciale e il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 2007, XII, 3; ID., *Intervento*, cit. nt. 159, 57 ss.; C. PANZERA, *Autonomie*, cit. nt. 29, 260-261.
[37] Cfr. S. ARU, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria*, in *Forum Quad. cost.*, 2019, IV, 22-23.
[38] C. cost., sent. 23/2014.
[39] Cfr. C. cost., sentt. 193/2012; 46/2015; 77/2015; 82/2015; 238/2015; 239/2015; 263/2015; 40/2016; 155/2016; 188/2016; 143/2017; 154/2017.
[40] C. cost., sent. 23/2014.
[41] C. cost., sent. 19/2015.
[42] C. cost., sent. 103/2018.
[43] Cfr. l'art. 34, co. 3, l. 724/1994; l'art. 1, co. 144, l. 662/1996; l'art. 1, co. 836, l. 296/2006.
[44] Cfr. C. cost., sentt. 341/2009; 133/2010; 115/2012; 125/2015; 75/2016; 103/2018; 241/2018.
[45] Cfr. M. COSULICH, *Le sanità regionali "speciali"*, in *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, a cura di R. Balduzzi, Bologna, 2016, 71-72; R. BALDUZZI e D. PARIS, *La specialità che c'è, ma non si vede*, in *Le variabili*, cit. nt. 61, 464 ss.; M. COSULICH, *Sanità speciali e sanità "differenziate"*, in *Corti supr. sal.*, 2020, I, 210-211.
[46] C. cost., sent. 51/2006.

un "blocco statutario"[47] e mirano a comporre, anche sul piano delle loro relazioni finanziarie con lo Stato, un "sistema chiuso"[48], per ciò connotato da una "blindatura"[49] senza eguali nel vigente assetto costituzionale. In tal modo, se è vero (com'è vero) che "la 'specialità' è una questione di forza politica e di capacità negoziale delle regioni tra loro e nei rapporti tra esse e lo Stato"[50], l'applicazione concreta del principio di bilateralità alla dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali rischia di risolversi, alla prova dei fatti, in un "espediente volto a soddisfare soltanto queste ultime"[51], a fronte delle quali "la parte debole finisce spesso per essere quella statale"[52].

Per invertire tale tendenza in atto, sul finire della XVI legislatura è stato presentato dal Governo Monti un disegno di legge costituzionale vòlto ad aggiungere, alla fine dell'art. 116, co. 1, Cost., l'ulteriore prescrizione per cui "in materia finanziaria l'autonomia si svolge concorrendo con lo Stato e con gli altri enti territoriali ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e dagli obblighi internazionali"[53]. Del pari, anche la Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri nel 2013, nel ritenere "necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate"[54], ha suggerito che "lo stesso art. 119 Cost. pot[ess]e essere adeguato chiarendo che i territori cui si riferisce il fondo perequativo sono, in generale, 'i territori della Repubblica' "[55]. Si sarebbe trattato, in entrambi i casi, di addizioni pleonastiche[56], posto che i riferimenti in questione ben possono desumersi, sul piano dei princìpi, dall'art. 119 Cost., con effetti di sistema valevoli anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale, come si vedrà (*infra*, § 6.2). Ciò nondimeno, tali propositi appaiono parimenti illustrativi dell'intendimento allora formulato di "consacrare il superamento di ogni possibile incertezza al riguardo"[57], oltre che, d'altro canto, di concretizzare gli argomenti addotti da diversi studiosi componenti della predetta Commissione[58].

5.2. Muovendo, anche in questo caso, dal versante delle entrate, le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, mostrano una prima spiccata peculiarità. A discapito dell'inalterato riferimento ai "tributi propri", presente all'art. 119, co. 2, Cost. sia antecedentemente che successivamente alla l. cost. 3/2001 quale cespite per antonomasia di spettanza regionale (*supra*, § 3.1), la loro autonomia finanziaria di entrata si dispiega, piuttosto, sul piano delle compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio[59]. È facile comprendere le ragioni per le quali le Regioni a statuto speciale, nel corso di un'evoluzione normativa ormai pluridecennale, hanno prediletto, tra le "due vie"[60], quella dell'attribuzione di una c.d. quota fissa di tributi erariali[61]: ottenere, prima e più di tutto, un flusso di risorse "sicuro

[47] C. cost., sent. 65/2016 (virgolette nell'originale).
[48] ID., *Il decreto*, cit. nt. 101, 27.
[49] I. DALMONEGO, *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province Autonomie delineato dall'"Accordo di Milano"*, in *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, a cura di G. Postal e M. Marcantoni, Milano, 2011, 77.
[50] G. PITRUZZELLA, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in *Le autonomie*, cit. nt. 20, 140.
[51] C. PINELLI, *Il quadro*, cit. nt. 89, 121.
[52] G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 526.
[53] AP Senato, XVI leg., art. 1 d.d.l. cost. AS-3520, su *bit.ly/2ZarSrq*, 7.
[54] COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 56.
[55] *Ibidem*.
[56] Cfr. A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V*, rist. in A. RUGGERI, *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2013, XVI, 473; G. TARLI BARBIERI, *Per evitare la tempesta?*, in *St. Cavaleri*, Napoli, 2016, 804.
[57] AP Senato, XVI leg., art. 1 d.d.l. cost. AS-3520, su *bit.ly/2ZarSrq*, 3.
[58] Cfr. B. CARAVITA DI TORITTO, *Approfondimenti*, in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia*, cit. nt. 55, 182; G. CERRINA FERONI, *Approfondimenti*, ivi, 174; G. DE VERGOTTINI, *Approfondimenti*, ivi, 184; A. POGGI, *Approfondimenti*, ivi, 193.
[59] Cfr. AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli statuti medesimi*, doc. XVII-*bis*, n. 3, [2015], su *bit.ly/2O76tZr*, 36 ss.
[60] C. cost., sent. 21/1956.
[61] Cfr. G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in *L'ordinamento*, cit. nt. 98, 513 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi.it*, 2007, II, 6; A. VALDESALICI, *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, a cura di J. Woelk, Bolzano, 2010, 114; I. DALMONEGO, *Il nuovo modello*, cit. nt. 49, 65-66; ID., *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 188, 101; C. De GASPERI *ET AL.*, *La finanza provinciale*, in *Quarant'anni*, cit. nt. 101, 405-406; G. POSTAL e F. GUELLA, *L'autonomia in divenire*, ivi, I, 194; E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali*, in *Federalismi.it*, 2011, XI, 10; F. GUELLA, *Principio*, cit. nt. 188, 6 e 21; C. BUZZACCHI, *Responsabilità fiscale nelle autonomie territoriali*, in *Rappresentanza politica e autonomie*, a cura di Ead. *et al.*, Milano, 2016, 401 ss.; S. PAROLARI, *Dall'"autonomia dinamica" all'"autonomia partecipata*, in *Il futuro*, cit. nt. 101, 68; A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità*, in *Le variabili*, cit. nt. 61, 165.

e ben programmabile"[62]. Al contempo, però, come già da tempo rilevato[63], poiché comunque tali compartecipazioni costituiscono "nei fatti una forma diversa di trasferimento statale"[64], esse comportano una "situazione in cui 'l'impopolarità dell'imposizione' rimane allo Stato e la 'popolarità della spesa' passa alla Regione"[65]. Di conseguenza, se "il cittadino continuerà a *pagare* allo Stato e *prenderà*, invece, dalla Regione"[66], il tanto decantato rapporto tra autonomia e responsabilità (*supra*, § 3.2) ne risulta in buona parte obliterato[67]. Anzi, da questo punto di vista, esso risulterebbe paradossalmente ancor meno pregnante che nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario, le quali, di converso, in quanto beneficiarie di quote minori di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio[68], "possiedono una finanza propria più incisiva rispetto alle R[egioni a statuto speciale] e, in tal senso, risultano più responsabilizzate sul piano fiscale"[69].

Consapevole di un assetto di relazioni finanziarie così confezionato, la Corte costituzionale, da parte sua, ha puntualmente riscontrato all'inizio degli anni novanta del Novecento che "la complessiva manovra dello Stato, vòlta a contenere la spesa pubblica e, in questo quadro, i trasferimenti alle regioni e agli enti locali, mentre ha prodotto una riduzione delle risorse reali messe a disposizione delle regioni a statuto ordinario, ha invece portato le regioni (e le province) ad autonomia differenziata (oltreché i comuni) a beneficiare di ogni incremento reale e monetario della pressione fiscale esercitata dallo Stato, a causa del sostanziale agganciamento delle loro entrate alla dinamica dei tributi a livello statale"[70]. Tale dinamica, già allora priva di giustificazione sul piano economico[71] non meno che giuridico, non si è però arrestata con l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 ed anzi, anche in anni ben più recenti, ha incarnato l'essenza della "vera specialità finanziaria"[72]. Così, se "il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili"[73], esso si accompagna parimenti all'"assenza di un procedimento di riequilibrio in grado di assicurare la proporzione tra risorse fiscali attribuite e funzioni effettivamente esercitate"[74].

Per intendere appieno i termini della questione, è sufficiente limitarsi a considerare il livello delle aliquote relative alle compartecipazioni al gettito della principale imposta diretta (l'Irpef) e della principale imposta indiretta (l'Iva) attribuite alle Regioni a statuto speciale. Ebbene, alla Regione Friuli Venezia Giulia spettano i 5,91 decimi del gettito della prima[75] e i 5,91 decimi del gettito della seconda[76] (con in più i 5,91 decimi del gettito di "qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale"[77], ad eccezione di una serie di tributi ivi elencati); alla Regione Sardegna spettano i sette decimi del gettito della prima[78] e gli otto o i nove decimi del gettito della seconda[79] (con in più i sette decimi del gettito di "tutte le entrate erariali, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione di quelle di spettanza di altri enti pubblici"[80]); alla Regione siciliana spettano i 7,1 decimi del gettito della prima[81] e i 3,64 decimi del gettito della seconda[82] (con in più l'intero gettito di "tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"[83]); alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (*recte*: alle Province autonome di Trento e di Bolzano) spettano i nove decimi del gettito della prima[84] e i nove decimi del gettito della seconda[85] (con in più i nove decimi del gettito di "tutte le altre entrate tributarie erariali,

---

[62] CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione*, cit. nt. 38, 20.

[63] Cfr. MINISTERO DELLE FINANZE - COMMISSIONE DI STUDIO PER IL DECENTRAMENTO FISCALE, *Proposte*, cit. nt. 25, I, 35.

[64] ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 23, 71.

[65] *Ibidem*.

[66] M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, in *Costituzionalismo.it*, 2009, II, 6.

[67] Cfr. ivi, 2.

[68] Cfr. E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, a cura di A. Ferrara e G.M. Salerno, Milano, 2003, 207; B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, in *Ist. fed.*, 2010, 500.

[69] EAD., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale*, in *Ist. fed.*, 2012, 255.

[70] C. cost., sent. 381/1990.

[71] Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO AFFARI REGIONALI - MINISTERO DELLE FINANZE - COMMISSIONE PER LA RIFORMA DELLA FINANZA REGIONALE, *Relazione conclusiva predisposta dal prof. Piero Giarda*, Roma, 1994, 21.

[72] F. GALLO, *Profili*, cit. nt. 25, 5.

[73] C. cost., sent. 155/2015.

[74] C. cost., sent. 155/2015.

[75] Cfr. l'art. 49, co. 1, lett. *e*), st. Friuli-Venezia Giulia.

[76] Cfr. l'art. 49, co. 1, lett. *d*), st. Friuli-Venezia Giulia.

[77] Art. 49, co. 1, lett. *e*), st. Friuli-Venezia Giulia.

[78] Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. *a*), st. Sardegna.

[79] Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. *f*), st. Sardegna.

[80] Art. 1, co. 1, lett. *m*), st. Sardegna.

[81] Cfr. l'art. 2, co. 1, lett. *a*), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. 1 d.lgs. 251/2016.

[82] Cfr. l'art. 2, co. 1, lett. *a-bis*), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. unico d.lgs. 16/2018.

[83] Art. 2, co. 1, lett. *b*), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. 1 d.lgs. 251/2016.

[84] Cfr. l'art. 75, lett. *g*), st. Trentino-Alto Adige.

[85] Cfr. l'art. 75, lett. *d*) e *e*), st. Trentino-Alto Adige.

dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l'imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici"[86]); e alla Regione Valle d'Aosta spetta l'intero gettito della prima[87] e della seconda[88] (con in più i nove decimi del gettito "tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percette nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici"[89]). Di fronte quote così elevate di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, viene davvero da chiedersi quale sarebbe mai l'interesse delle Regioni a statuto speciale ad istituire tributi propri, i quali – fuori dai casi già criticati per il tentativo di accollare agli altri l'onere tributario (*supra*, § 3.2) – avrebbero come soggetti passivi *par excellence* i residenti nel territorio di riferimento[90].

Tali considerazioni dal punto di vista delle entrate si riverberano anche sul versante delle spese e, in ispecie, sul principale strumento utilizzato dal legislatore statale per garantire nel trascorso decennio, come si è già detto (*supra*, § 5.1), il concorso delle Regioni a statuto speciale al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica[91]. Mentre, infatti, per le Regioni a statuto ordinario ciò avviene per il tramite di una riduzione dei trasferimenti ad esse spettanti, in ragione del carattere viepiù derivato delle loro relazioni finanziarie con lo Stato, per le prime, data la prevalente scaturigine delle loro rispettive risorse da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, si è provveduto a partire dal 2011[92] tramite accantonamenti. Questi ultimi, da un punto di vista formale, "non intaccano… il profilo delle entrate, ma agiscono inibendo – in modo costituzionalmente conforme – la capacità di spesa"[93] delle stesse Regioni a statuto speciale. Anche la Corte costituzionale ha evidenziato la differenza tra l'istituto in questione e la riserva allo Stato: se tramite quest'ultima si "sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità"[94], diversamente "per mezzo dell'accantonamento… poste attive che permangono nella titolarità della Regione, cui infatti spettano in forza degli statuti e della normativa di attuazione… sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese. […] Le quote accantonate rimangono, in tal modo, nella titolarità della Regione e sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale"[95].

Più di recente, anche in ragione del vasto contenzioso costituzionale che ne è ugualmente derivato, lo Stato ha accondisceso, ad esempio, a stabilire che, nei confronti della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano e di tutti gli altri enti da esse coordinati[96], "non s[ia]no applicabili disposizioni statali che prevedono obblighi, oneri, accantonamenti, riserve all'erario o concorsi comunque denominati, ivi inclusi quelli afferenti il patto di stabilità interno"[97], diversi da quelli previsti nel suo statuto speciale. All'interno di esso, viene così determinato a decorrere dal 2018 un importo prestabilito per il concorso della predetta Regione (e delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli enti da esse coordinati) alla finanza pubblica[98]. Tale importo potrà essere modificato dallo Stato nella misura massima del 10 per cento "per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica"[99] e di un ulteriore 10 per cento "nel caso in cui siano necessarie manovre straordinarie volte ad assicurare il rispetto delle norme europee in materia di riequilibrio del bilancio pubblico"[100]; esso, a partire dal 2023, sarà rivalutato applicandovi esclusivamente la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni rilevata nell'ultimo anno disponibile rispetto all'anno precedente[101].

Com'è facile avvedersi, un simile assetto esclude dall'incidenza del principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse, espresso all'art. 119 Cost., come si dirà in seguito (*infra*, § 6.3), tutta la fase del "coordinamento dinamico"[102] della finanza pubblica (*supra*, § 4.3), la quale non viene presa in considerazione "né per

[86] Art. 75, lett. *g*), st. Trentino-Alto Adige.
[87] Cfr. l'art. 2, lett. *a*), l. 690/1981, come sostituito dall'art. 2 l. 12/2011.
[88] Cfr. l'art. 3, co. 2 e 3, l. 690/1981, come sostituito dall'art. 3 l. 12/2011.
[89] Art. 4, co. 3, l. 690/1981, come sostituito dall'art. 4 l. 12/2011.
[90] Cfr. L. SALVINI, *Federalismo fiscale (diritto tributario)*, in *Enc. dir.*, Milano, 2017, ann. X, 432.
[91] Cfr. l'art. 79, co. 4-*bis* e 4-*ter*, st. Trentino-Alto Adige; l'art. 1, co. 876 ss. e 880 ss., l. 145/2018; l'art. 4 d.lgs. 154/2019; l'art. 1, co. 866 ss., l. 160/2019.
[92] Cfr. l'art. 28, co. 3, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011; C. cost., sent. 82/2015.
[93] F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 114, 570.
[94] C. cost., sent. 77/2015.
[95] C. cost., sent. 77/2015.
[96] Cfr. l'art. 79, co. 3, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014.
[97] Art. 79, co. 4, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014.
[98] Cfr. l'art. 79, co. 4-*bis*, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014; O. PETERLINI e M. ROSINI, *L'autonomia finanziaria*, in *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol*, a cura di S. Baroncelli, Torino, 2015, 153 ss.; G. CEREA, *La finanza delle autonomie speciali*, in *It. Pap. Fed.*, 2016, I-II, 6-7.
[99] Art. 79, co. 4-*septies*, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014.
[100] Art. 79, co. 4-*septies*, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014.
[101] Cfr. l'art. 79, co. 4-*ter*, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 1, co. 407, lett. *e*), l. 190/2014.
[102] F. GUELLA, *Principio*, cit. nt. 188, 6.

obbligare a riduzioni delle disponibilità finanziarie in quelle autonomie che – per propria efficienza – riescano ad esercitare le funzioni a un costo inferiore di quello medio, né per assicurare integrazioni della disponibilità di mezzi finanziari per quelle autonomie speciali che – al contrario, come conseguenza di una cattiva gestione – necessitino di un surplus di entrate rispetto a quelle inizialmente definite in quota fissa"[103]. Esso mira precipuamente a "porsi come 'di chiusura' del sistema e di 'salvaguardia' rispetto alle evoluzioni successive"[104]; e, a tal fine, ad "emancipa[re] le autonomie differenziate interessate… dal dipendere dai bisogni degli altri territori"[105]. Così, però, centrando esclusivamente (e limitatamente) il profilo della sostenibilità del debito pubblico, la disciplina in esame adombra gli obiettivi della perequazione e della solidarietà, pur *illo tempore* prospettati nella l. 42/2009 anche per le Regioni a statuto speciale (*supra*, § 5.1)[106], e estrania ulteriormente queste ultime dalle dinamiche complessive di quella finanza pubblica di cui sono anch'esse parte integrante (*supra*, § 4.3).

5.3. Il quadro sin qui tratteggiato di relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato sul piano delle entrate non può prescindere dalla considerazione di un ulteriore profilo cruciale involgente, questa volta, il versante delle spese. Le risorse destinate ad esse, infatti, conseguono a "generici parametri di evoluzione del quadro macroeconomico e, soprattutto, a criteri di opportunità politica"[107] stratificatisi nel corso del tempo[108], con una conseguente mancata correlazione rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite, come ampiamente (e criticamente) rimarcato da ampia parte dei commentatori[109]. In questo senso, il d.lgs. 68/2011 prevede anche nei confronti delle Regioni a statuto speciale l'applicazione della disciplina relativa alla raccolta dei dati, inerenti al processo di definizione dei fabbisogni *standard*; ma ciò "a fini esclusivamente conoscitivi e statistico-informativi"[110], con una disposizione, per di più, destinata a rimanere solo sulla carta[111]. La Corte costituzionale, da parte sua, si è limitata a rilevare la sussistenza di un "principio di proporzionalità tra risorse delle autonomie speciali e funzioni da esse esercitate"[112], che, se può in qualche modo contemperare gli "interessi dialettici della valorizzazione degli enti a statuto speciale e dell'equilibrio della finanza pubblica"[113], difficilmente collima, però, con il principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse promanante dall'art. 119 Cost., come si dirà meglio in seguito (*infra*, § 6.3).

Resta quindi impregiudicata anche sul piano costituzionale l'esigenza, invano rappresentata anche in occasione dell'approvazione della l. 42/2009, di far sì che "le regioni a statuto speciale continu[in]o ad avere più risorse perché hanno più poteri, non indipendentemente dai poteri, dalle funzioni e dunque dalle prestazioni e dai servizi che devono assicurare ai loro cittadini"[114]. Al contempo, neppure appare in grado di ovviare a tale situazione costituzionalmente difettosa quanto previsto nella legge in questione, in merito alla possibilità per queste ultime, anziché soggiacere agli accantonamenti disposti dallo Stato sulle risorse derivanti da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, per quanto si è detto (*supra*, § 5.2), di concorrere alla finanza pubblica "anche mediante l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale"[115]. Tale prospettazione, infatti, risulta inidonea ad invertire l'ordine delle cose, ossia a postergare per intero la determinazione delle risorse rispetto alla definizione delle funzioni[116], come postulato nel testo costituzionale (*supra*, § 3.3). Essa, per le modalità procedimentali a cui si accompagna (*supra*, § 5.1), rischia persino di dare adito ad una sorta di *goldener Zügel* all'incontrario, per cui sarebbe lo Stato, specie in un tempo di crisi economica[117], a rilasciare spazi di potere, *sub specie* di

[103] Ivi, 6-7.
[104] Ivi, 4.
[105] ID., *Garanzie*, cit. nt. 188, 185.
[106] Cfr. ID., *Principio*, cit. nt. 188, 33.
[107] G. MACCIOTTA, *Competenze e finanziamento delle Regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 8, 172.
[108] Cfr. G. CEREA, *Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Südtirol*, in *Riforma costituzionale e Regioni*, a cura di F. Palermo e S. Parolari, Bolzano, 2015, 87 ss.; ID., *La finanza*, cit. nt. 98, 2.
[109] Cfr. G.C. DE MARTIN e G. RIVOSECCHI, *Coordinamento*, cit. nt. 13, 345; ID., *Il federalismo fiscale tra giurisprudenza costituzionale e legge n. 42/2009, ovvero: del mancato coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Riv. dir. trib.*, 2010, I, 56; G. MACCIOTTA, *Autonomie speciali e risorse*, in *Astrid rass.*, 2017, XIV, 1; G. RIVOSECCHI, *Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti reg.*, 2017, II, 161; ID., *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 395; G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell'autonomia differenziata*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 656; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 637; ID., *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 343.
[110] Art. 31, co. 3, d.lgs. 68/2011.
[111] Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, doc. XVI-*bis*, n. 1, [2019], su *bit.ly/300zQDO*, 40.
[112] C. cost., sent. 155/2015.
[113] C. cost., sent. 155/2015.
[114] F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Il disegno*, cit. nt. 62, 5.
[115] Art. 27, co. 3, l. 42/2009.
[116] Cfr. F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 114, 465, nt. 173, e 468; ID., *Principio*, cit. nt. 188, 23, nt. 59.
[117] Cfr. G. RIVOSECCHI, *Finanza*, cit. nt. 103, 25-26; T. CERRUTI, *Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in *Riv. AIC*, 2017, I, 10.

funzioni, in cambio di un maggiore impegno sul piano finanziario delle Regioni a statuto speciale (*recte*: delle Regioni a statuto speciale che hanno la disponibilità di risorse per farlo[118]). Una siffatta estensione delle loro funzioni appare quindi doppiamente discutibile: sul piano sostanziale, perché ravviva[119] il "vecchio e controverso principio… 'chi paga ha la competenza' "[120], di cui nell'assetto costituzionale vigente non vi è traccia; e, sul piano formale, perché comporta un "ampliamento delle competenze regionali e provinciali in ambiti materiali non ricompresi nelle attribuzioni statutariamente previste"[121]. Due casi paradigmatici, se si vuole, di questo novello "*federalismo per abbandono*"[122] da parte dello Stato sono quelli dell'Università degli studi di Trento, di cui a partire dal 2009 si fa carico anche sul piano finanziario la Provincia autonoma di Trento[123], con buona pace, però, della riserva di legge statale di cui all'art. 33, co. 6, Cost.[124]; e del Parco nazionale dello Stelvio, le cui funzioni e i relativi oneri finanziari sono stati trasferiti nel 2016 alle Province autonome di Trento e di Bolzano[125] (nonché, d'altro canto, alla Regione Lombardia[126]), a discapito dell'aggettivo che sin dal 1935 campeggia nella sua denominazione[127].

Per l'insieme delle considerazioni sin qui formulate, l'attuale configurazione dell'autonomia finanziaria delle Regioni a statuto speciale fatica a trovare una propria giustificazione di ordine costituzionale, che non sia quella – però collocata su un piano diverso rispetto al plesso della Carta repubblicana – di considerare il loro rispettivo regime finanziario come il "tributo pagato per sottrarre consensi e togliere consistenza ad ambizioni ben più eversive"[128]; oppure, d'altro canto, di ritenere che esse "si difend[a]no e si giustific[hi]no, a questo punto, per il puro e semplice fatto della loro durevole esistenza, nel corso della quale esse hanno ricevuto ed esercitato una serie di speciali competenze, dando così luogo ad assetti amministrativi e ad altri esiti peculiari delle Regioni medesime, che ormai sarebbe assurdo voler demolire, in nome di una geometrica esigenza di uniformità"[129]. Non è poco[130], certo, ma non è neppure tutto.

Se poi alla considerazione in sé, sul piano giuridico, delle relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, con lo Stato si aggiunge per sé la loro negativa influenza sulle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (*infra*, § 7.1), ben si comprende l'esigenza, per così dire, raddoppiata di riportare le prime nell'alveo dei princìpi dell'art. 119 Cost., peraltro richiamati in termini, come si vedrà meglio nel prosieguo (*infra*, § 6.2), proprio all'art. 116, co. 3, Cost. Infatti, è precipuamente la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali a mettere in luce una scomoda verità[131], ossia che "una generalizzazione, anche su scala minore, del modello di finanziamento attualmente adottato per le Regioni a statuto speciale non appare sostenibile per la finanza pubblica, tenuto conto dell'elevato debito pubblico, degli obiettivi nazionali di riequilibrio e delle inevitabili esigenze di coordinamento"[132]. Se e quanto le Regioni a statuto ordinario, che hanno richiesto l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, di ciò siano consapevoli è una questione, come si vedrà in seguito (*infra*, § 7.2), di cui è lecito sin d'ora cominciare a dubitare.

6. La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in potenza: le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (profili teorici)

6.1. È per un duplice ordine di ragioni se si sono sin qui tratteggiati sul piano costituzionale gli assi portanti delle relazioni finanziarie degli enti territoriali alla luce della loro attuazione legislativa e della loro applicazione giurisprudenziale, sul fronte delle entrate (*supra*, § 3) e delle spese (*supra*, § 4), e ci si è infine dedicati

[118] Cfr. A.M. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 85, 768-769.
[119] Cfr. S. BARTOLE, *Contributi statali e autonomia regionale*, in *Atti del Quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, 1970, 796.
[120] A. BARBERA, *Indirizzi*, cit. nt. 54, 165.
[121] G. MELONI, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, in *Il governo*, cit. nt. 114, 438.
[122] F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, 100.
[123] Cfr. l'art. 2, co. 122, l. 191/2009; l'art. 2, co. 2, 3 e 5, l. 142/2011; S. PAROLARI e A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento*, in *Ist. fed.*, 2012, 138-139; E. MAGNAGO, *Prima, durante e dopo l'Accordo di Milano*, in *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, a cura di F. Palermo *et al.*, s.l., 2013, 206; G. VERDE, *Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità*, in *It. Pap. Fed.*, 2016, I-II, 8.
[124] Cfr. M. COSULICH, *L'autonomia universitaria*, in *Le dimensioni costituzionali dell'istruzione*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2014, 487.
[125] Cfr. l'art. 1, co. 515, l. 147/2013; il d.lgs. 14/2016.
[126] Cfr. l'art. 11, co. 8, d.l. 91/2014, conv. con mod. nella l. 116/2014.
[127] Cfr. l. 740/1935.
[128] E. ROTELLI, *L'avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, 55.
[129] L PALADIN, *L'autonomia regionale nel Friuli-Venezia Giulia*, in *Parl.*, 1983, I-II, 20.
[130] Cfr. G. MOR, *Le Regioni*, cit. nt. 101, 203.
[131] G. PISAURO, in AP Camera, XVII leg., V Comm., sed. 29.11.2017, su *bit.ly/2zoae99*, 10.
[132] CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione della Corte dei conti su attuazione del federalismo fiscale e definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, [2019], su *bit.ly/2UyRuuU*, 7.

ad un'analisi più puntuale della peculiare condizione finanziaria delle Regioni a statuto speciale (*supra*, § 5). In primo luogo, è sembrato necessario disegnare una cornice generale al tema della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, considerato che la possibilità di attribuire ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni a statuto ordinario, come si dirà di seguito, si svolge in uno spazio giuridico caratterizzato da una duplice assenza. Infatti, l'art. 119 Cost. non è stato ancora attuato né è dato sapere se, quando e come lo sarà, lasciando nell'osservatore un senso di sospensione; al contempo, l'art. 116, co. 3, Cost. non è stato mai attivato e, nuovamente, non è dato sapere se, quando e come lo sarà, mancando, per una seconda volta, il tepido conforto della pratica istituzionale. Così, l'azzardo di costruire "teorie su creature immaginarie"[1], come ammoniva M.S. Giannini, e di decretare "giudizi di molta larga massima, derivati da impressioni soggettive o da informazioni del tutto parziali (se non addirittura inesatte): che spesso trascorrono dal piano della diagnosi a quello delle prognosi sull'avvenire delle Regioni in Italia, arbitrariamente costruite mediante l'estrapolazione di circoscritte e specifiche serie di eventi recentissimi"[2], come paventava L. Paladin; ebbene, un simile azzardo, quasi cinquant'anni dopo, si ripropone in termini, per così dire, duplicati. Come nel mito della caverna di Platone, così anche nella disamina del tema qui trattato si rischia, senza avvedersene, non solo di scorgere le ombre in luogo delle statue, ma parimenti di scambiare quelle statue per realtà animate[3].

Di scarso ausilio è, anzitutto, la disciplina statale di riferimento. Dopo il grave silenzio sul punto della l. 131/2003[4], la l. 42/2009 contiene un articolo illusoriamente intitolato all'"attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"[5], con cui è previsto, in maniera invero ellittica, che, la medesima legge attributiva di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia "provved[a] altresì all'assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge"[6]. Si tratta di una disposizione, erroneamente collocata in un capo intestato alla "finanza degli enti locali", la quale almeno, giusta la parola "altresì", coglie appropriatamente la *consecutio temporum* della determinazione delle risorse rispetto all'attribuzione delle funzioni (*supra*, § 3.3), di modo da precludere, come già da tempo paventato[7], qualunque richiesta regionale di ordine esclusivamente finanziario[8]; ma essa non offre all'interprete molto di più[9]. Inoltre, tale disposizione tende a dilatare i vincoli di ordine finanziario stabiliti all'art. 116, co. 3, Cost., aggiungendovi la disciplina non di principio dell'art. 119 Cost. e i princìpi della stessa l. 42/2009; ma ciò solo in apparenza, in quanto una siffatta previsione non appare suscettibile di porsi quale (auto)vincolo nei confronti del legislatore futuro. La l. 147/2013, da parte sua, si limita a fissare un termine di sessanta giorni per l'intervento del Governo in merito alle richieste regionali "anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica"[10], esplicitando così che la materia in questione costituisce un limite implicito, ma non per questo meno pregnante, all'attribuzione di tutte le forme e condizioni particolari di autonomia, siano esse quelle di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, come si è detto (*supra*, § 4.3), siano esse quelle ulteriori che possono essere attribuite ad una o più Regioni a statuto ordinari, come si dirà (*infra*, § 6.2).

In secondo luogo, è risultato imprescindibile soffermarsi sulle peculiari relazioni finanziarie delle prime con lo Stato, perché la considerazione del loro regime giuridico singolare costituisce la premessa maggiore, ancorché talora "inespressa"[11], per intendere appieno il ricorsivo cimento delle seconde con il tema dell'autonomia regionale differenziata. Si tratta indubbiamente di un "problema reale"[12]: alcune delle Regioni a statuto ordinario, infatti, "evidentemente delus[e] dalle promesse non mantenute della riforma costituzionale"[13] del 2001 e inebriate da "una retorica del federalismo e una pratica del centralismo"[14] nei due decenni successivi, hanno visto nelle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché nelle Province autonome) e, in particolare, nella loro attitudine a dare vita anche sul piano finanziario ad una "relazione singolare con lo Stato"[15] un

[1] M.S. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, [1971], rist. in ID., *Scritti*, cit. nt. 55, 2005, VI, 268.
[2] L. PALADIN, *Presentazione*, in *La prima legislatura*, cit. nt. 144, 3.
[3] Cfr. PLATONE, *Politéia*, trad. it. *Repubblica*, in ID., *Dialoghi politici*, Torino, 1988, 545 ss. o VII, 514 ss.
[4] Cfr. E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in *I processi*, cit. nt. 82, 411-412.
[5] Art. 14 l. 42/2009.
[6] Art. 14 l. 42/2009.
[7] Cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni*, cit. nt. 7, 226-227.
[8] Cfr. M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche*, in *Il governo*, cit. nt. 114, 434.
[9] Cfr. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico*, in *Reg.*, 2012, 115 ss.
[10] Art. 1, co. 571, l. 147/2013.
[11] A. MANGIA, *L'eterno ritorno*, cit. nt. 115, 89.
[12] A. D'ATENA, *Tra l'attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 279.
[13] L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell'art. 116, III comma*, in *Reg.*, 2007, 201.
[14] L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo*, cit. nt. 35, 41.
[15] M. COSULICH, *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 256.

modello certamente "irraggiungibile"[16], come si dirà (*infra*, § 6.2), ma comunque il più possibile da imitare[17] (o "scimmiottare"[18], a seconda dei punti di vista).

Innanzitutto, l'art. 116, co. 3, Cost. prevede, da un punto di vista sostanziale, la possibilità[19] – e non già la necessità – che ad "altre Regioni" siano attribuite "ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia", secondo un fraseggio che richiama testualmente le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono, a norma dell'attuale art. 116, co. 1, Cost., le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d'Aosta e che si ritrova, a ben vedere, già nel "vecchio" art. 116 Cost. La medesima disposizione àncora siffatte forme e condizioni alle materie di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), *n*) e *s*), e 3, Cost., fornendo così un "quadro costituzionale… parzialmente 'decostituzionalizzato' "[20]; essa, soprattutto – per quel che qui più rileva – prescrive che tali attribuzioni avvengano, in ogni caso, "nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119 [Cost.]".

Tale disposto costituzionale ha vissuto sin qui un destino oltremodo travagliato. Esso non solo risulta ad oggi del tutto inattivato, ma ha parimenti raccolto sin dalla sua genesi critiche singolarmente vivaci, a partire da quella formulata da L. Elia nel 2001[21], e variamente riproposte anche in anni a noi più vicini[22]. Inoltre, non appare senza significato, al di là di un esito doppiamente infausto, che l'art. 116, co. 3, Cost. sia stato oggetto tanto di una proposta soppressiva con il d.d.l. cost. AS 2544-D della XIV legislatura[23], reiterata nel 2013 dalla (maggioranza della) Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri[24]; quanto di una proposta modificativa con il d.d.l. cost. AC 2613-D della XVII legislatura[25]. Infine, non mancano insistite opinioni che ritengono costituzionalmente (non solo opportuna[26] ma anche) necessaria[27] una legge, persino costituzionale, propedeutica all'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost.; e/o che considerano costituzionalmente preliminare un'"opera di attuazione generale del Titolo V"[28], di volta in volta riferita all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali[29], alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale ("Prima i Lep"[30]), all'attribuzione delle funzioni amministrative[31], alla revisione degli statuti speciali[32] e via discorrendo.

Simili asserzioni, come messo in luce sin dall'entrata in vigore della l. cost. 3/2001[33] e da ultimo ribadito anche in alcuni documenti istituzionali[34], scambiano la "caratura costituzionale"[35] con il rango costituzionale della legge prevista all'art. 116, co. 3, Cost. e confliggono irrimediabilmente con la testuale assenza di qualunque requisito o criterio di ordine sostanziale riscontrabile all'interno di tale enunciato[36], diverso da quello, per l'appunto, del "rispetto dei principi di cui all'articolo 119 [Cost.]". Al contempo, la valutazione dell'interesse generale ad attribuire ad una o più Regioni a statuto ordinario ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, anche con riferimento alle loro rispettive relazioni finanziarie con lo Stato e ivi compresi i profili

---

[16] ID., *Sanità*, cit. nt. 45, 201.

[17] Cfr. S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 145.

[18] F. PALERMO, *Il ruolo*, cit. nt. 98, 15.

[19] Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità*, cit. nt. 205, 98; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in *Le nuove specialità*, cit. nt. 68, 312; R. TONIATTI, *L'autonomia regionale ponderata*, in *Reg.*, 2017, 645; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 117, 9.

[20] A. RUGGERI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, [2001], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2002, V, 167.

[21] Cfr. L. ELIA, in AP Senato, XIV leg., 1ª Comm., sed. 23.10.2001, cit. nt. 114, 13; L. MICHELOTTI, *La differenziazione regionale nel Titolo V della Costituzione nel pensiero e nell'attività parlamentare di Leopoldo Elia*, in *La lezione di Leopoldo Elia*, a cura di M. Dogliani, Napoli, 2011, 350 ss.

[22] Cfr. C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato*, in *Econ. pol.*, 2019, 2; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Dir. pubbl. eur. rass. onl.*, 2019, n. spec., II, 2; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Dir. pubbl. eur. rass. onl.*, 2019, n. spec., II, 27; L. RONCHETTI, *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale in nome della pari dignità sociale*, in *Dir. soc.*, 2019, 658.

[23] Cfr. AP Senato, XIV leg., art. 50 d.d.l. cost. AS 2544-D, su *bit.ly/3fWlSIP*, 31.

[24] Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia*, cit. nt. 55, 52.

[25] Cfr. AP Senato, XVII leg., art. 30 d.d.l. cost. AS 2613-D, su *bit.ly/2T8b00L*, 17.

[26] Cfr. L. RONCHETTI, *Il principio autonomistico*, in *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, a cura di M. Della Morte *et al.*, Bologna, 2020, 86-87.

[27] Cfr. EAD., *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionale d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, I, 130 ss.; EAD., *Differenziazione e diseguaglianze*, in *Ist. fed.*, 2020, 34-35.

[28] R. BIN, *"Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Ist. fed.*, 2008, 16.

[29] Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 192, 1483.

[30] A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Dir. pubbl. eur. rass. onl.*, 2019, n. spec., II, 37 (virgolette nell'originale).

[31] Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Ist. fed.*, 2008, 53.

[32] Cfr. *ibidem*.

[33] Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 144.

[34] Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 4.

[35] M. LUCIANI, *Iniziativa legislatura e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Oss. cost.*, 2019, I-II, 201.

[36] Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, [2008], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2009, XII, 163.

eventualmente incidenti su quelle che non intendono attivare l'art. 116, co. 3, Cost.[37], è tutta condensata nell'approvazione parlamentare della/e relativa/e legge/i con una "maggioranza speciale" *ex* art. 64, co. 3, Cost., qual è, per l'appunto, la maggioranza assoluta. Che la disposizione costituzionale qui osservata preveda una forma di "bilateralismo introdotto in luogo del multilateralismo"[38]; che essa individui nella/e sola/e legge/i in questione[39] il "punto di arresto… di eventuali tentativi di 'differenziazione disgregante' "[40]; e, per tale duplice ordine di ragioni, che l'autonomia regionale differenziata rischi parimenti di "rivela[rsi] una mina vagante dall'impatto imprevedibile"[41], con possibili "derive di tipo spagnolo"[42]; ebbene, ciascuno di questi aspetti, singolarmente o complessivamente considerati, può certamente dispiacere, ma non può essere superato per il tramite di acrobatiche, per non dire spericolate "interpretazioni abroganti"[43].

Occorre quindi essere massimamente chiari sul punto, per non incorrere in speciosi equivoci che, quand'anche fondati sulle migliori intenzioni, rischiano di lasciare sul campo, vittime del fuoco amico, i più consolidati e collaudati canoni dell'interpretazione costituzionale[44]. L'art. 116, co. 3, Cost., in quanto introdotto con la l. cost. 3/2001[45], è in tutto e per tutto parte della Carta repubblicana[46]; e il fatto che "l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., non rappresenta di per sé un *vulnus* alla Costituzione"[47] è qualcosa che, come per qualsiasi altra disposizione costituzionale, non ha bisogno di giustificazioni particolari. Quanti ritenessero oggi l'autonomia regionale differenziata, pur con lodevolissime argomentazioni, magari *melius re perpensa* per averne secondato vent'anni fa l'introduzione, un istituto costituzionalmente malaccorto, sia in sé, per come confezionato nei suoi profili costituzionali, sia in sé e per sé, per come declinato in concreto nella/e legge/i di differenziazione regionale per ipotesi adottata/e; ebbene, questi sarebbero tenuti a muoversi *uti cives*, perorando il "ripensamento e dunque la riformulazione in sede di revisione costituzionale dello stesso art. 116, comma 3 Cost."[48] e/o la reiezione della/e legge/i che per (dis)avventura intendesse/ro disporne l'attivazione.

6.2. Se non è evidentemente possibile, dunque, che l'art. 116, co. 3, Cost. venga "puramente e semplicemente *disattivato*"[49] dalla dottrina giuridica, va piuttosto ricordato che quest'ultima ha in buona misura introiettato lo *Zeitgeist* della XIII legislatura – come peraltro già al tempo dell'avvio delle Regioni a statuto ordinario nel 1970[50] – talora con entusiasmo e talaltra con accondiscendenza; e forse anche sottaciuto quegli aspetti problematici che la successiva fase di attuazione legislativa e di applicazione giurisprudenziale avrebbe invece di molto rivelato[51]. Così, "vacue dichiarazioni di politici e servizievoli teorizzazioni di intellettuali ad uso del potere"[52] – *sub specie* di "eccesso di aspettative, mitopoiesi della trasformazione, dibattito politico-costituzionale condotto per iperboli"[53] ecc. – hanno in qualche caso fatto aggio su una verifica puntuale e scrupolosa dei contenuti introiettati con l. cost. 3/2001 nella Carta repubblicana[54], anche (e soprattutto) sotto il profilo della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali (*supra*, § 2.1).

Il lascito di quella ruggente stagione è, allora, una revisione costituzionale invero "poco meditata"[55], la quale, per limitare lo sguardo all'art. 116, co. 3, Cost., ci presenta una "formulazione alquanto ermetica e

[37] Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 117, 17.
[38] S. CASSESE, *Scenari costituzionali, politici ed economici*, [2019], su *bit.ly/3c0tTcz*, 54.
[39] Cfr. A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo e attuazione dell'art. 116, comma 3*, in *Quaderno*, cit. nt. 85, 24.
[40] E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Italianieuropei*, 2010, I, 201.
[41] A. D'ATENA, *Pedagogia tedesca e spagnola per le riforme italiane*, [2007], rist. in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 101, 38.
[42] ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, [2007], rist., ivi, 302.
[43] S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 343.
[44] Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia*, 2017, XV, 8.
[45] Cfr. l'art. 2 l. cost. 3/2001.
[46] Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione della riforma costituzionale del titolo V e differenziazione delle Regioni di diritto comune*, in *Federalismi.it*, 2002, 7; ID., *La differenziazione*, cit. nt. 99, 140.
[47] D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, in *Riv. AIC*, 2019, I, 275.
[48] A. BONOMI, *Il "fenomeno" della cessazione d'efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato*, in *Riv. AIC*, 2019, IV, 259.
[49] A. RUGGERI, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale*, [2019], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2020, XXIII, 785.
[50] Cfr. G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1818 ss.
[51] Cfr. P. DE IOANNA, *Intervento*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2011, 852.
[52] S. BARTOLE, *Lo stato delle Regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Reg.*, 2012, 729.
[53] S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, in *Diritti reg.*, 2019, III, 2.
[54] Cfr. C. BERTOLINO *ET AL.*, *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 18.
[55] M. LUCIANI, *Conclusioni*, in *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, a cura di F. Angelini e M. Benvenuti, Napoli, 2012, 574.

laconica"[56] (uno "schizzo geniale lasciato da completare ai posteri"[57], a voler essere molto generosi). Essa è, in realtà, certamente segnata da evidenti difetti di confezionamento[58] – vi campeggia lo sconsiderato riferimento alla "giustizia di pace"[59], posto che "sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra (art. 103 Cost.)"[60] – e da un perimetro applicativo la cui latitudine è meramente apparente. A ben vedere, però, lungi dal peccare per difetto[61], i "settori… assurdamente numerosi"[62] evocati all'art. 117, co. 2, lett. *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), *n*) e *s*), e 3, Cost. incontrano plurimi limiti impliciti di materia – da taluno ritenuti dei "limiti logici, prima ancora che costituzionali"[63] – derivanti da disposizioni rinvenibili sia nella parte I (come, ad esempio, a voler adottare un "approccio letterale alle disposizioni richiamate dalla clausola di asimmetria"[64], per le norme generali sull'istruzione, giusta l'istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi *ex* art. 33, co. 2, Cost.[65] o i limiti al diritto delle istituzioni di alta cultura, università e accademie di darsi ordinamenti autonomi *ex* art. 33, co. 6, Cost.[66], e per la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali, in virtù della caratura nazionale del paesaggio e del patrimonio storico e artistico *ex* art. 9, co. 2, Cost.[67]); sia nella parte II della Costituzione (come, ad esempio, per i rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni *ex* art. 117, co. 5 e 9, Cost.[68], per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario *ex* art. 119, co. 2, Cost.[69], per le grandi reti di trasporto e di navigazione, data la loro dimensione[70], e per la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia *ex* art. 117, co. 3, Cost., vista la loro qualificazione[71]).

Ma vi è di più. Proseguendo l'analisi su un piano, per così dire, di "buon senso costituzionale"[72] – per altri, di "buon senso"[73] *uti sic* – un fondamentale limite di carattere ordinale nei confronti dell'autonomia regionale differenziata deriva, con ogni evidenza, da un suo raffronto con l'autonomia regionale speciale (*supra*, § 5). Infatti, già la sola assonanza tra le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, e le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che possono essere attribuite ad una o più Regioni a statuto ordinario – al di là della diversa scelta verbale adottata per le prime, con la quale, però, semplicemente "si volle solo evitare un'espressione che fa pensare piuttosto all'istituzione *ex*

---

[56] V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e i problemi ermeneutici sorti in seguito alle recenti iniziative di attuazione dell'articolo 116, comma 3, della Costituzione*, in *Forum Quad. cost.*, 2018, V, 4.

[57] L. VIOLINI, *L'art. 116, III comma*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 268.

[58] Cfr. A. MORELLI, *Articolo 116*, in *La Costituzione italiana*, a cura di F. Clementi *et al.*, Bologna, 2018, II, 329; ID., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 607.

[59] Cfr. C. cost., ord. 202/2015; S. MANGIAMELI, *Le Regioni e l'organizzazione della giustizia di pace*, [2004], rist. *La clausola di asimmetria e l'organizzazione della giustizia di pace*, in ID., *Letture*, cit. nt. 114, 126 ss.; A. MARESCA, *Il regionalismo differenziato e l'organizzazione della giustizia di pace*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 84, 156 ss.; S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 96 ss.

[60] G. FALCON, *Il nuovo titolo*, cit. nt. 20, 11.

[61] Cfr. A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Foro it.*, 2001, V, 206; ID., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, [2002], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2003, VI.2, 343; ID., *"Forme" e "tecniche" dell'unità tra vecchio e nuovo regionalismo*, ivi, 2003, VI.1, 455.

[62] A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo"*, cit. nt. 31, 62.

[63] A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 216; ID., *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in *Federalismi.it*, 2020, V, 90.

[64] C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni*, cit. nt. 85, 457.

[65] Cfr. M. BENVENUTI, *"La scuola è aperta a tutti?"*, in *La dimensione sociale dei diritti europei*, a cura di P. Bilancia, Torino, 2019, 153-154.

[66] Cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino, 2019, 136.

[67] Cfr. V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell'autonomia differenziata*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 296.

[68] Cfr. S. MANGIAMELI, in AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su *bit.ly/3h2NHOT*, 11; ID., *Appunti*, cit. nt. 92, 682; D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale "differenziata" e la "tenuta" dei principi di unità ed eguaglianza*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 531; S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 104; A. PIRAINO, *L'autonomia finanziaria nella crisi del regionalismo italiano*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 79.

[69] Cfr. S. MANGIAMELI, in AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su *bit.ly/3h2NHOT*, 10; ID., *Appunti*, cit. nt. 92, 682; G.M. CIPOLLA, *Luci*, cit. nt. 84, 49; A. PIRAINO, *Ancora su regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2019, VIII, 9; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 2; A.F. URICCHIO, *Autonomia regionale differenziata tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 84, 66; S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 106.

[70] Cfr. C. IANNELLO, *Regionalismo*, cit. nt. 22, 3; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 2; A. SAITTA, *Audizione resa il 13 giugno 2019 innanzi alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale e sulle procedure in atto per la definizione delle intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Oss. cost.*, 2019, IV, 62; A. SPADARO, *Appunti sul regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2019, XIX, 8.

[71] Cfr. A. D'ATENA, *La riforma della riforma*, [2001], rist. in ID., *L'Italia*, cit. nt. 4, 248; C. IANNELLO, *Regionalismo*, cit. nt. 22, 3; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 2; A. SAITTA, *Audizione*, cit. nt. 70, 62; A. SPADARO, *Appunti*, cit. nt. 70, 8.

[72] R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 216.

[73] M. BERTOLISSI, *Premesse*, cit. nt. 96, 453.

novo"[74] – non può essere relegata a mera "sciatteria terminologica"[75]. Essa, piuttosto, evoca propriamente una "comunanza di *ratio*, ma… [una] diversità di estensione, qualitativa e quantitativa"[76], delle une e delle altre, posta al fondamento della "soluzione salomonica"[77] adottata in materia con la l. cost. 3/2001.

In questa prospettiva, lungo tutto il corso della XIII legislatura si è parlato del "futuro" art. 116, co. 3, Cost. come di una disposizione suscettibile di "determin[ar]e l'inevitabile scomparsa del concetto stesso di specialità"[78] e poi di sostanziare una sorta di "*specialità diffusa*"[79] o di "semispecialità"[80], che dir si voglia. Ciascuna di tali originarie qualificazioni coglieva senz'altro un elemento di verità e, cioè, la "tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali"[81], proprio in virtù dell'introduzione dell'autonomia regionale differenziata; ma essa esprimeva, a quel tempo, l'*ubi consistam* di una dinamica unidirezionalmente espansiva tanto per le une quanto per le altre. Oggi, invece, il primo elemento va tenuto fermo, perché consustanziale all'art. 116, co. 3, Cost., mentre la seconda prospettiva va ribaltata. In altri termini, proprio tale disposizione costituzionale da ultimo evocata fa emergere un duplice movimento, incidente – per quel che qui più rileva – sulla dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali: un moto espansivo per le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma anche, ad un tempo, restrittivo per le Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia (*supra*, § 5), posto che sia le Regioni a statuto ordinario sia le Regioni a statuto speciale soggiacciono parimenti al rispetto dei "principi di cui all'articolo 119 [Cost.]".

Tale affermazione da ultimo formulata merita, per la sua indubbia rilevanza, una più analitica spiegazione. Innanzitutto, l'art. 116, co. 3, Cost. prospetta sì per le Regioni a statuto ordinario un possibile percorso di avvicinamento alle Regioni a statuto speciale; ma tale percorso si rivela, per così dire, un sentiero interrotto. Infatti, le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le seconde, sono per le prime una meta ontologicamente irraggiungibile – le "colonne d'Ercole"[82], è stato detto da ultimo – se non altro per i limiti di materia postulati allo stesso art. 116, co. 3, Cost. Com'è stato efficacemente sunteggiato[83], "la specialità… non è come la folla manzoniana, in cui se qualcuno si alza per vedere meglio costringe gli altri a fare altrettanto, ma è piuttosto una condizione non accessibile a tutti nello stesso modo"[84]; anzi, per le Regioni a statuto ordinario si tratta di una condizione tutt'affatto inaccessibile, a meno di un intervento del legislatore costituzionale operante sullo stesso art. 116, co. 1, Cost.

Per quanto si è sin qui detto, l'autonomia regionale differenziata occupa, allora, uno spazio collocato "all'interno di un minimo ed un massimo costituiti rispettivamente dalla condizione attuale delle Regioni ordinarie come costituzionalmente fissata e quella delle Regioni speciali come formalizzata negli Statuti approvati con legge costituzionale, senza mai poter coincidere con i due estremi"[85]. Il diverso gradiente qualitativo e quantitativo di autonomia delle une rispetto alle altre si presenta, secondo una ormai risalente giurisprudenza costituzionale, come un "ovvio rilevo"[86]; e il legislatore costituzionale del 2001, da parte sua, a discapito di quanto da taluno ritenuto[87], ha confermato l'inderogabilità di tale rapporto ordinale, attraverso l'espressa (auto)applicazione della l. cost. 3/2001 anche alle Regioni a statuto speciale, "per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite"[88].

In questo senso, le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, non solo costituiscono "un punto di riferimento per le Regioni ordinarie, una sorta di *benchmark*, ma anche, nel contempo, un limite massimo non valicabile"[89], relativamente sia al *quid* che al *quantum* delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, che possono essere loro attribuite[90]. Tale è la ragione di ordine sistematico, ancor prima che letterale, che fonda la risposta positiva, a discapito di quanto da taluno sostenuto[91], alla questione dell'applicabilità dell'art. 116, co. 3, Cost. solamente a queste ultime. Infatti, non è

[74] G. MOR, *Le Regioni*, cit. nt. 101, 198.
[75] M. COSULICH, *Sanità*, cit. nt. 45, 201.
[76] D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 66, 35.
[77] A. D'ATENA, *Prefazione*, in *La Repubblica*, cit. nt. 20, II ed., 2003, 3.
[78] M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, in *Riv. dir. cost.*, 1999, 222.
[79] A. RUGGERI, *Elezione diretta dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della "specialità"*, [1999], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2000, IV, 212.
[80] A. CARIOLA e F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario*, cit. nt. 17, III, 2193.
[81] F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale*, in *Ist. fed.*, 2012, 10.
[82] S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti*, cit. nt. 43, 327.
[83] Cfr. F. PALERMO, *La specialità regionale tra asistematicità e rischi (invisibili?)*, in *Le variabili*, cit. nt. 61, 567.
[84] ID., *Il regionalismo*, cit. nt. 98, 59.
[85] A. STERPA, *Il buio sentiero*, cit. nt. 93, 29.
[86] C. cost., sentt. 216/1985; 304/1987; 449/1988.
[87] Cfr. A. RUGGERI, *La "specializzazione"*, cit. nt. 36, 177.
[88] Art. 10 l. cost. 3/2001.
[89] D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 66, 35.
[90] Cfr. ivi, 54; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 2.
[91] Cfr. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale e altre forme di particolari di autonomia regionale*, [2001], rist. *L'autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *La riforma*, cit. nt. 121, 165 e 169; G. PASTORI,

giuridicamente concepibile che le Regioni a statuto speciale si trovino, per così dire, a "rincorrer[e]"[92] le Regioni a statuto ordinario, neppure una volta attribuite ad una o più di esse ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; ciò in quanto tali forme e condizioni non potranno mai *per tabulas* essere eccedenti quelle di cui dispongono le prime, pena un'inversione dell'ordine costituzionalmente predicato per le due diverse classi di autonomia. In sintesi, concludendo sul punto, il ricorso all'autonomia regionale differenziata non può determinare alcun effetto di scavalcamento di una o più Regioni a statuto ordinario nei confronti di una o più Regioni a statuto speciale né, dunque, alcuna situazione di "appiattimento"[93] o, men che meno, di "specialità in negativo"[94] o di "specialità rovesciata"[95], che dir si voglia, a discapito di queste ultime. Al contempo, per quanto poc'anzi detto, l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. neppure può provocare alcun effetto di trascinamento di una o più Regioni a statuto speciale verso ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, al fine di riallinearle a quelle eventualmente attribuite ad una o più Regioni a statuto ordinario, secondo un inconsulto moto di "ricarica reciproca tra 'specialità' ed 'ordinarietà' "[96], che non ha spazio nel quadro costituzionale vigente.

Vi è poi un secondo profilo dirimente, questa volta desumibile dall'art. 116, co. 3, Cost., anch'esso destinato ad accorciare la distanza ordinamentale tra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario, come si è poc'anzi anticipato, per una direzione non di avanzamento delle seconde rispetto alle prime, ma piuttosto di arretramento delle prime rispetto alle seconde: l'espresso richiamo ivi recato ai "principi di cui all'articolo 119 [Cost.]". Giova ricordare, in proposito, che tale riferimento scaturisce dalla discussione svoltasi in seno alla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura, con il fine precipuo, secondo le parole di uno dei massimi propugnatori in sede politica dell'autonomia regionale differenziata, di "agganciare questa possibilità all'onere di dimostrare anche la fattibilità economica dei progetti"[97] di differenziazione regionale. Tale intendimento ha trovato una prima e più stringente esplicitazione in un emendamento presentato dalla predetta Commissione[98] e approvato dalla Camera dei deputati il 23.4.1998, in cui si faceva riferimento al "rispetto delle disposizioni dell'articolo 62"[99], largamente corrispondente all'attuale art. 119 Cost. Dopo la fine ingloriosa di quella esperienza, il medesimo enunciato, comprensivo di un rinvio alle "disposizioni" dell'articolo relativo alle relazioni finanziarie degli enti territoriali, è stato prima ripreso testualmente nel d.d.l. cost. AC 5830 della XIII legislatura[100]; e poi sostituito, tramite un emendamento proposto dalla I Commissione permanente nel corso della discussione innanzi all'Assemblea della Camera dei deputati[101], con l'attuale formulazione, la quale fa riferimento ai (soli) "principi". Con un'"attenzione minima alla novità della 'specialità diffusa' "[102], esso è stato alfine approvato[103].

Tale sintagma, lungi dal poter essere considerato alla stregua di un *lapsus calami*[104], svolge una funzione determinante, come si diceva, nei confronti non solo delle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ma anche delle Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia. In particolare, il combinato disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. e (dei princìpi) dell'art. 119 Cost. rende ancor più esplicito quel che era già chiaramente emerso

La nuova specialità, in *Reg.*, 2001, 494; B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit. nt. 33, 143; M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 46, 2; ID., *La differenziazione*, cit. nt. 99, 145; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari*, in *Ist. fed.*, 2003, 236; ID., *All'interno del Titolo V*, in *Reg.*, 2003, 423 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo*, cit. nt. 4, 410; A. PUBUSA, *Tendenze della specialità alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in *St. Berti*, cit. nt. 81, III, 1906; P. PINNA, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, II ed., Torino, 2007, 189-190; ID., *Specialità e insularità dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, a cura di T.E. Frosini, Torino, 2007, 149.

[92] A. RUGGERI, *Relazione di sintesi*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 60, 321.

[93] Cons. St., sez. VI, dec. 3642/2008 (virgolette nell'originale).

[94] G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Reg.*, 1981, 444.

[95] A. RUGGERI, *Elezione*, cit. nt. 79, 208 (virgolette nell'originale).

[96] ID., Forma, cit. nt. 137, 150.

[97] G. BRESSA, in AP Camera - AP Senato, XIII leg., Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, sed. 19.9.1997, su *bit.ly/3egYfJL*, 2272.

[98] AP Camera, XIII leg., sed. 23.4.1998, all. A, emend. 57.82, su *bit.ly/38tJ4uu*, 22.

[99] AP Camera, XIII leg., sed. 23.4.1998, su *bit.ly/3f2om7E*, 98.

[100] AP Camera, XIII leg., art. 19 d.d.l. cost. AC 5830, su *bit.ly/2VU8E7Y*, 14.

[101] AP Camera, XIII leg., sed. 20.9.2000, all. A, emend. 4.31, su *bit.ly/3gw1uhk*, 24.

[102] A. RUGGERI e C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V*, rist. in A. RUGGERI, *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2004, VII.2, 55-56.

[103] AP Camera, XIII leg., sed. 21.9.2000, su *bit.ly/3f1srJh*, 56.

[104] Cfr. G. D'IGNAZIO, *Regionalismo*, cit. nt. 99, 401-402; ID., *Integrazione*, cit. nt. 99, 15; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, II, 22; ID., *L'attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Corti supr. sal.*, 2020, I, 159.

nell'Assemblea costituente[105], al punto di sedimentare in tutti gli statuti speciali[106], e che ogni giurista dell'età repubblicana, da V. Crisafulli in poi, ben sa: che la Carta repubblicana contiene delle "disposizioni di principio"[107], le quali enunciano "vere e proprie norme giuridiche"[108] e, in quanto ricomprese nel testo apicale del nostro ordinamento giuridico, devono essere "intes[e] e interpretat[e] *magis ut valeat*"[109]. Non è senza significato, nella medesima prospettiva, che sin dalle sue prime pronunce la Corte costituzionale abbia opposto allo statuto speciale della Regione Sicilia il "principio di unità della giurisdizione costituzionale"[110]; e che successivamente, in occasione di un giudizio di legittimità costituzionale avente ad oggetto una disposizione dello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, essa si sia dichiarata parimenti "competente a giudicare sulla conformità delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali anche nei confronti dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale. Se così non fosse, del resto, si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore"[111].

A tale ordine di considerazioni non si sottrae, naturalmente, neppure l'art. 119 Cost., del quale è la stessa Carta repubblicana, tramite l'art. 116, co. 3, Cost., ad asserire la compresenza di regole puntuali e forse anche di "norme costituzionali di carattere generale"[112], eventualmente derogabili con le leggi costituzionali di adozione degli statuti speciali, prospettate all'art. 116, co. 1, Cost.; ma al contempo, e in ispecie, di veri e propri "principi". Questi ultimi non potranno che valere nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, se e quando verranno loro attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia; ma devono sin d'ora rilevare quali "princìpi di struttura della forma di stato"[113] e quali "*limiti*"[114] o "vincol[i] di sistema"[115], che dir si voglia, nei riguardi delle Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia[116].

In questo senso, se l'esplicita evocazione all'art. 116, co. 3, Cost. dei princìpi di cui all'art. 119 Cost. "autorizza… implicitamente un certo margine di differenziazione regionale anche sul piano dell'autonomia finanziaria"[117], come giustamente rimarcato già dai primi commentatori[118]; tale previsione impone coessenzialmente un certo margine di uniformità per tutte le Regioni, a prescindere dalla loro rispettiva condizione di autonomia[119]. Ciò produce effetti di grande significato sull'assetto delle loro relazioni finanziarie con lo Stato, sinora tutt'altro che rispettose, come si è già detto (*supra*, § 5.3), del "principio assolutamente fondamentale"[120] di corrispondenza tra le funzioni e le risorse o, d'altro canto, del principio della perequazione delle risorse (*infra*, § 6.3)[121]. In questo senso, è vero che la Corte costituzionale ha asseverato che, qualora gli statuti speciali prevedano un'"autonomia legislativa tributaria più ampia"[122] di quella configurata nel titolo V della parte II della Costituzione, occorre applicare i primi e non il secondo. Tuttavia, per non fraintendere *quoad argumenta* il rilievo di tale statuizione[123], occorre precisare che essa si riferisce ai princìpi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che hanno una matrice legislativa *ex* artt. 117, co. 3, e 119, co. 2, Cost., e non anche ai princìpi dell'art. 119 Cost., che hanno piuttosto un fondamento costituzionale (*supra*, § 2.2).

Ritenere, di contro, *in toto* inapplicabili alle Regioni a statuto speciale – la cui legislazione soggiace, tra l'altro, alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali (*supra*, § 5.1), con effetti da taluno estesi

---

[105] Cfr. G. AMBROSINI, in AC, sed. ant. 28.1.1948, su *bit.ly/2VHuACp*, 4054.

[106] Cfr. l'art. 1 st. Friuli-Venezia Giulia; l'art. 1 st. Sardegna; l'art. 1, co. 1, st. Sicilia; l'art. 1, co. 1, st. Trentino-Alto Adige; l'art. 1, co. 1, st. Valle d'Aosta.

[107] V. CRISAFULLI, *Introduzione a La Costituzione e le sue disposizioni di principio*, [1952], rist. in ID., *Prima e dopo la Costituzione*, Napoli, 2015, 126 (virgolette nell'originale).

[108] Ivi, 28.

[109] *Ibidem*.

[110] C. cost., sent. 38/1957.

[111] C. cost., sent. 1146/1988.

[112] C. cost., sent. 9/1957.

[113] M. CECCHETTI, *Attualità*, cit. nt. 99, 18.

[114] G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Reg.*, 2004, 1129.

[115] G.C. DE MARTIN, *Per ripartire da autonomie effettive e responsabili*, in *Per autonomie*, cit. nt. 165, 280.

[116] Cfr. G.M. SALERNO, *Le Regioni*, cit. nt. 36, 2; F. BASSANINI, *Il "modello"*, cit. nt. 62, 11; G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale alle porte*, in *Federalism.it*, 2008, XVIII, 6; G.C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in *Verso il federalismo "interno"*, a cura di O. Chessa, Torino, 2009, 58-59; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Astrid rass.*, 2009, XI, 18; ID., *La ridefinizione dei rapporti fra Stato, regioni ed enti locali attraverso il disegno di legge di delega per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Amm. camm.*, 2009, 8; ID., *Il federalismo*, cit. nt. 109, 57; G. PERNICIARO, *Le fonti*, cit. nt. 19, 433; G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in *Il governo*, cit. nt. 114, 254 ss.

[117] M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit. nt. 99, 157.

[118] Cfr. A. D'ATENA, *Prime impressioni*, cit. nt. 7, 226-227.

[119] Cfr. G.M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Fed. fisc.*, 2007, I, 127 ss.; M. CECCHETTI, *Attualità*, cit. nt. 99, 18; G.C. DE MARTIN e G. RIVOSECCHI, *Coordinamento*, cit. nt. 13, 345-346; ID., *L'autonomia*, cit. nt. 96, 148.

[120] P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 359.

[121] Cfr. C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, 2012, 3653; ID., *Livelli*, cit. nt. 49, 336.

[122] C. cost., sent. 102/2008.

[123] Cfr. A. D'ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 262, nt. 27.

anche alle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia[124] – i princìpi dell'art. 119 Cost.[125] significherebbe non solo accondiscendere, come si è poc'anzi detto, ad un'ingiustificabile rottura sul piano dell'ermeneutica costituzionale, ma anche introdurre un serio elemento di vulnerazione degli artt. 2, 3 e 5 Cost. (*supra*, § 2.2). Se si ritiene, infatti, che "la questione della solidarietà da parte dei territori istituzionalmente e finanziariamente 'speciali' rispetto al perseguimento di altri interessi costituzionalmente garantiti (l'uguaglianza tra i cittadini, l'equiparabilità delle condizioni di vita, i livelli essenziali delle prestazioni, ecc.) non può che porsi sul piano costituzionale e non può essere demandata alla legge ordinaria"[126], non può non riconoscersi, pena la caduta in una *contraditio in adiecto*, il pieno ed effettivo dispiegarsi anche (e anzitutto) nei loro confronti dei princìpi dell'art. 119 Cost.

6.3. Tornando alle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, l'"intelligente richiamo"[127] alla "formula felice"[128] dei princìpi dell'art. 119 Cost., recato all'art. 116, co. 3, Cost., è stato inteso a giusto titolo come la "vera chiave di volta del regionalismo differenziato"[129], in quanto unico referente di ordine sostanziale atto a conformarne – e, per ciò stesso, a limitarne[130] – l'attivazione. Ciò vale almeno sotto due distinti profili, l'uno di ordine generale e l'altro di carattere più particolare, che meritano di esse di seguito considerati.

In primo luogo, il combinato disposto dell'art. 116, co. 3 Cost. e (dei princìpi de) dell'art. 119 Cost. costituisce un formidabile elemento dinamico per l'autonomia regionale differenziata[131]. Come ben messo in luce subito dopo l'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, i princìpi in questione si atteggiano a "confine mobile che discende da una serie di considerazioni inerenti alla situazione economica, all'equilibrio della distribuzione delle risorse fra centro e periferia, elementi intrinsecamente mutevoli. […] Quindi l'articolo 119 [Cost.] non è l'ancoraggio di un riparto di competenze, è qualche altra cosa, è una prospettiva evolutiva del sistema"[132], con conseguenze applicative di grande significato. Infatti, se si riconosce che il necessario rispetto dei predetti princìpi deve perdurare nel tempo, ne discende, al tempo stesso, che l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni a statuto ordinario deve sottostare a un "*principio di reversibilità*"[133] (oltre che "di realtà"[134]). Da questo punto di vista, l'autonomia regionale differenziata non è "per sempre"[135] – se non altro perché non lo sono mai le cose del mondo e men che meno i vari ed eventuali istituti giuridici[136] – ma, al contrario, vale *rebus sic stantibus* e trattiene pur sempre in capo allo Stato la "possibilità di mutare le condizioni finanziarie della differenziazione"[137], anche, se del caso, *inaudita altera parte* giusta una legge costituzionale[138].

In secondo luogo, sulla scorta della dottrina che si è occupata del tema con maggiore consapevolezza[139], è d'uopo estrarre dal novero dei princìpi dell'art. 119 Cost.: *a*) il principio di autonomia finanziaria di entrata e di spesa *ex* art. 119, co. 1, Cost.; *b*) il principio dell'equilibrio di bilancio *ex* art. 119, co. 1, Cost.; *c*) il principio del concorso ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'Unione europea *ex* art. 119, co. 1, Cost.; *d*) il principio dell'autonoma disponibilità di risorse finanziarie proprie e di compartecipazioni ai tributi erariali *ex* art. 119, co. 2, Cost.; *e*) il principio della perequazione delle risorse *ex* art. 119, co. 3, Cost.; *f*) il principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse e del finanziamento integrale delle prime *ex* art. 119, co. 4, Cost.[140] (ovvero, secondo una parte della giurisprudenza costituzionale, *ex* art. 119, co. 4 e 5, Cost.[141]); *g*) il principio di aggiuntività di risorse e di specialità di interventi dello Stato *ex* art.

[124] Cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 66, 134; ID., *La configurazione*, cit. nt. 68, 523.
[125] Cfr. F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del "federalismo fiscale"*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 85, II, 628.
[126] F. PALERMO, *Federalismo*, cit. nt. 81, 24.
[127] M. IACOMETTI, *Regionalismo "differenziato" italiano ed* estado autonómico *spagnolo*, in *L'Europa tra federalismo e regionalismo*, a cura di M.P. Viviani Schlein *et al.*, Milano, 2003, 443.
[128] A. D'ATENA, in AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su *bit.ly/3h2NHOT*, 7.
[129] A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, in *Fed. fisc.*, 2007, I, 181.
[130] Cfr. D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 66, 83; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 117, 12.
[131] Cfr. A. LUCARELLI, *Regionalismo*, cit. nt. 22, 3.
[132] M. VILLONE, in AP Senato, XIV leg., 1ª Comm., sed. 20.11.2001, rist. in *Costituzione*, cit. nt. 2, I, 142.
[133] MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE - GRUPPO DI LAVORO SUL FEDERALISMO FISCALE COORDINATO DAL PROF. D. PIERO GIARDA, *Titolo*, cit. nt. 53, 11.
[134] A. POGGI, *Esiste*, cit. nt. 85, 53 (virgolette nell'originale).
[135] G. CEREA, *Le autonomie speciali*, n. ed., Milano, 2014, 27.
[136] Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 285, nt. 26.
[137] G. D'AMICO, *Regionalismo*, cit. nt. 2, 115.
[138] Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. nt. 61, 346; A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 129, 152; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione*, cit. nt. 40, 197.
[139] Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 46, 11; ID., *La differenziazione*, cit. nt. 99, 158-159; D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 66, 152.
[140] Cfr. C. cost., sent. 137/2018.
[141] Cfr. C. cost., sent. 135/2020.

119, co. 5, Cost.; *h*) il principio di attribuzione di un patrimonio *ex* art. 119, co. 6, Cost.; *i*) il principio del divieto di indebitamento, salvo che per spese di investimento e senza garanzie dello Stato, *ex* art. 119, co. 6, Cost.

Ogni lista, almeno a partire dall'ecfrasi dello scudo di Achille nel XVIII canto dell'*Iliade*[142], presuppone e, al tempo stesso, compone una certa visione del mondo, concorrendo così a "*metterlo in forma*"[143]. Per questo, quanti si sono esercitati sul piano scientifico, non meno che istituzionale[144], ad enucleare i princìpi dall'art. 119 Cost. hanno pure cautelativamente rimarcato il carattere "esemplificativ[o]"[145] di qualsiasi loro enumerazione. Si tratta di una considerazione senz'altro da condividere, posto che i princìpi costituzionali, ivi compresi quelli desumibili dall'art. 119 Cost., non vivono nel vuoto pneumatico, ma traggono uno continuo alimento dall'attuazione legislativa e dall'applicazione giurisprudenziale, le quali, in questo frangente, sono entrambe finora mancate. Al contempo, però, l'estrazione di tali princìpi resta un'operazione ineludibile, se si vuole (come si vuole) superare la natura "notevolmente indeterminata"[146] dell'art. 116, co. 3, Cost. e, ad un tempo, presidiare quel "diritto costituzionale comune 'indifferenziabile' "[147] che incarna le forme e i limiti della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali.

Se tanto è vero, le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, già solo per rispettare l'art. 119, co. 1, Cost. devono avere, come da tempo sottolineato[148]: "un debito pubblico più che sostenibile; una capacità fiscale adeguata; un sistema tributario che non abbia esercitato tutta la pressione fiscale; una finanza locale equilibrata; e, ovviamente, l'assenza di piani di rientro o di forme di commissariamento statale"[149]. E, nel medesimo senso, con una formula certamente esornativa[150] – in quanto già rinvenibile nel congiunto operare degli artt. 116, co. 3, e 119, co. 1, Cost., ma non per questo meno significativa di certune preoccupazioni di ordine finanziario – si esprimeva con propositi viepiù accentratori[151] il d.d.l. cost. AS 2613-D della XVII legislatura[152], infrantosi l'esito del *referendum* costituzionale del 2016. Se solo si ricorda che, attualmente, una quota compresa tra i tre quarti e i quattro quinti delle risorse regionali è destinata al finanziamento della spesa sanitaria[153]; che sei Regioni a statuto ordinario (l'Abruzzo, la Calabria, la Campania, il Lazio, il Molise e la Puglia) su quindici sono sottoposte a un "programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale"[154]; e che due di esse (la Calabria e il Molise) soggiacciono parimenti a un risalente[155] regime commissariale; ebbene, per ciò solo ben si intende l'incidenza tangibile dei princìpi in esame sulla stessa possibilità di "sedere al tavolo del negoziato"[156], che porterà, solo nel migliore dei casi, al (da taluno) agognato traguardo dell'autonomia regionale differenziata.

7. (*segue*) La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali in potenza: le Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia (profili applicativi)

7.1. La predicata incommensurabilità tra le figure costituzionali dell'autonomia regionale speciale e dell'autonomia regionale differenziata, quand'anche entrambe conformate in negativo, per quanto si è detto (*supra*, § 6.2), dal limite dei princìpi dell'art. 119 Cost., fa da sfondo a tutte le principali discussioni che, a partire dall'ultimo decennio del secolo scorso, hanno portato all'approvazione del vigente art. 116, co. 3, Cost. Anzi, ben potrebbe dirsi che proprio tale disposizione costituisce, almeno agli occhi dei suoi fautori nella XIII

[142] Cfr. OMERO, *Iliádos*, trad. it. *Iliade*, Torino, 1998, 847 ss. o XVIII, 478 ss.
[143] U. ECO, *Vertigine della lista*, Milano, 2009, 15.
[144] Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, [2017], su *bit.ly/2yNQETA*, 11; ID., *Il regionalismo differenziato e gli accordi preliminari con le regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, [2018], su *bit.ly/2TTMktj*, 15-16; ID., *Verso un regionalismo differenziato*, [2018], su *bit.ly/2TNuTdR*, 12; ID., *Il processo di attuazione del regionalismo differenziato*, [2019], su *bit.ly/3etmEvk*, 13.
[145] M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 46, 11.
[146] A. D'ATENA, *Pedagogia*, cit. nt. 41, 36.
[147] M. CECCHETTI, *Attualità*, cit. nt. 99, 3.
[148] Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. nt. 61, 346; F. PALERMO, *Il regionalismo*, cit. nt. 98, 56.
[149] S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 118.
[150] Cfr. M. MANGANARO, *L'evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali*, in *Consulta onl.*, 2016, III, 433.
[151] Cfr. L. ANTONINI, *L'autonomia finanziaria*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini e G. Scaccia, Napoli, 2016, 269 ss.
[152] Cfr. AP Senato, XVII leg., art. 30 d.d.l. cost. AS 2613-D, su *bit.ly/2T8b00L*, 17; M. CECCHETTI, *Le autonomie speciali e la clausola di asimmetria*, ivi, 305-306.
[153] Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, doc. XVI-*bis*, n. 1, cit. nt. 111, 34.
[154] Art. 1, co. 180, l. 311/2004.
[155] Cfr. C. cost., sent. 199/2018.
[156] F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta*, in *Forum Quad. cost.*, 2018, XI, 3.

legislatura, la risposta sul piano costituzionale alla "pretesa della Lega di conferire la condizione costituzionale di Regioni speciali al Veneto e alla Lombardia"[1].

In effetti, l'indubbia attrattività delle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché delle Province autonome) per le Regioni a statuto ordinario, soprattutto se caratterizzate da un territorio confinante tra di esse, costituisce probabilmente la più efficace chiave di lettura delle diverse proposte di revisione costituzionale in materia, che solcano tutti gli anni novanta del Novecento[2] e sfociano alfine nella l. cost. 3/2001. Si ricordano, in tal senso, una proposta di legge costituzionale presentata nel 1993 dalla Regione Lombardia, volta a stabilire che ciascuna "proposta della Regione che definisce e disciplina, secondo i princìpi della Costituzione, gli ambiti e le forme specifiche della rispettiva autonomia"[3], vada approvata con una legge costituzionale; l'intendimento, formulato nel 1995 dal Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, di estromettere dall'art. 116 Cost. le singole Regioni a statuto speciale[4], sbrigativamente evocate solo in una "disposizione finale"[5]; le ripetute sollecitazioni della Regione Veneto nel 1997 e nel 1998, tese prima ad abrogare *sic et simpliciter* l'art. 116 Cost. allora vigente[6] e poi ad estendere le forme e condizioni particolari di autonomia a "tutte le regioni che lo richiedono"[7]; infine, l'originaria caratterizzazione dell'emendamento destinato ad introdurre il disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. quale sostitutivo dell'intero articolo e non integrativo dello stesso[8].

Se sul fronte della legislazione costituzionale tali propositi non hanno avuto alcun seguito, è sul piano della legislazione ordinaria, piuttosto, che il carattere calamitoso – nel senso letterale del termine – delle Regioni a statuto speciale per le Regioni a statuto ordinario ha portato *obtorto collo* alla discutibile introduzione di alcune disposizioni di favore a beneficio di queste ultime. Su un piano generale, la l. 42/2009 prende in considerazione, ai fini dell'attuazione dell'art. 119, co. 5, Cost., le "specifiche realtà territoriali, con particolare riguardo… alla loro prossimità al confine… con regioni a statuto speciale"[9]. Inoltre, la l. 56/2014[10] prevede una disciplina "specifica… e non *speciale*"[11] per le "province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri"[12] (*scilicet* le Province di Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola[13]). Infine, la prima di esse, caratterizzata da un "territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche"[14] e, soprattutto, geograficamente incastonata tra le Regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol[15] – tanto da avere presentato nel 2011 una richiesta (illegittima[16]) di *referendum* vòlto all'aggregazione a quest'ultima – è destinataria di un articolo *ad hoc* dello statuto regionale del Veneto[17].

La vicenda più singolare, tuttavia, riguarda nel 2007 l'istituzione da parte dello Stato di un Fondo per la valorizzazione e la promozione delle realtà socio economiche delle zone confinanti tra le regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale[18], presto ridenominato Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale[19]. A tale primordiale "Fondo-mancia"[20] ha fatto seguito, sempre nel 2007, un'intesa tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti[21], riguardante 32 Comuni siti nel territorio della prima e 29

---

[1] S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 83.

[2] Cfr. E. ROTELLI, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale*, in *Amm.*, 1993, 51 ss.

[3] AP Camera, XI leg., art. 19 p.d.l. cost. AC 3362, su *bit.ly/2WQ7QzR*, 18.

[4] Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali*, Roma, 1995, 90.

[5] Ivi, 99.

[6] Cfr. AP Camera, XIII leg., art. 31 p.d.l. cost. AC 3028, su *bit.ly/2YX1xNl*, 29.

[7] AP Camera, XIII leg., art. 1 p.d.l. cost. AC 5036, su *bit.ly/35VbMTN*, 2.

[8] Cfr. L. VIOLANTE, in AP Camera, XIII leg., sed. 21.9.2000, su *bit.ly/30PWOh3*, 42.

[9] Art. 16, lett. *c*), l. 42/2009.

[10] Cfr. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all'istituzione delle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 2014, I, 4; D. TRABUCCO, *Le province nel Disegno di legge A.C. n. 1542-B*, in *Federalismi.it*, 2014, VII, 17 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *La legge n. 56/2014 e i diversi tipi di Provincia*, in *Nuove aut.*, 2015, 237-238 e 243 ss.; D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Piem. aut.*, 2015, II, 4-5.

[11] B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo della montagna a livello di area vasta*, in *La specificità montana*, a cura di Id. e L. Songini, Napoli, 2015, 28.

[12] Art. 1, co. 3, l. 56/2014.

[13] Cfr. D. DIMA, *La Provincia di Sondrio*, in *Territori*, cit. nt. 32, 283, nt. 3.

[14] Art. 15, co. 5, st. Veneto.

[15] Cfr. F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum Quad. cost.*, 2016, II, 3.

[16] Cfr. Cass., Uff. centr. ref., ord. 31.3.2011, su *bit.ly/30tL1DB*, 37.

[17] Cfr. P. CAVALERI, *Spigolature*, cit. nt. 142, 457 ss.; A. ROTA, *Il disegno della Regione nel nuovo statuto del Veneto*, in *Dir. Reg.*, 2011, III, 68-69; M. MATTIUZZI, *Art. 15*, in *Commento*, cit. nt. 142, 126 ss.; P. CAVALERI, *La problematica relativa alla Provincia di Belluno*, in *Lineamenti*, cit. nt. 96, 365 ss.

[18] Cfr. l'art. 6, co. 7, d.l. 81/2007, conv. con mod. nella l. 127/2007.

[19] Cfr. l'art. 35 d.l. 159/2007, conv. con mod. nella l. 222/2007.

[20] M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle "secessioni" dei Comuni di confine*, in *Federalismi.it*, 2008, IX, 5.

[21] Cfr. la l.r. Veneto 31/2007; la l.p. Trento 21/2007.

Comuni siti nel territorio della seconda. Di lì a breve, lo statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, come novellato nel 2009, ha previsto espressamente il "finanziamento di iniziative e di progetti, relativi anche ai territori confinanti"[22], quale strumento di "perequazione e di solidarietà"[23]. A ciò si è accompagnato anche il coinvolgimento della Regione Lombardia[24] e, nel volgere di qualche anno, la conseguente istituzione, giusta la sottoscrizione nel 2014 di un'Intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari regionali, la Regione Lombardia, la Regione del Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano[25], del c.d. Fondo dei Comuni confinanti, destinato, per l'appunto, ai 48 Comuni di confine delle predette Regioni a statuto ordinario con le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Si tratta, a ben vedere, di un curioso rimedio, su un piano interamente finanziario[26], dell'annosa questione della migrazione istituzionale di Comuni da Regioni a statuto ordinario a Regioni a statuto speciale[27], come nel caso sin qui[28] esemplare del Comune di Sappada[29], distaccatosi nel 2017 dalla Regione Veneto ed aggregatosi alla Regione Friuli Venezia Giulia. Ad esso potrebbero in futuro aggiungersene altri, sino a "garantire al Trentino-Alto Adige un sbocco al mare"[30], oppure, come già da tempo provocatoriamente paventato, a determinare *uti sic* un'aggregazione a quest'ultimo dell'intera Regione Veneto[31]. Le sollecitazioni provenienti dai Comuni in esame scaturiscono, in effetti, da una "condizione di svantaggio… determinata semplicemente dal loro essere contigui a una Regione a Statuto speciale"[32], che non solo si configura quale *club* esclusivo per i residenti nel territorio di riferimento ed escludente per quelli residenti nei territori circumvicini[33], ma si atteggia altresì a vera e propria esternalità negativa nei confronti di questi ultimi, sottoposti loro malgrado ad un'"aggressiva 'concorrenza fiscale' "[34], se non a un vero e proprio "*fiscal dumping*"[35]. Tale stato di cose si concretizza sia nella significativa possibilità di ridurre la pressione fiscale all'interno delle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché delle Province autonome)[36], abilitate a modificare le aliquote al ribasso e/o prevedere esenzioni, detrazioni e deduzioni relativamente ai tributi erariali[37], di cui sono in larga parte destinatarie (*supra*, § 7.3); sia in una "differenza di spesa rispetto alle Regioni ordinarie che, in alcuni casi, raggiunge dimensioni impressionanti"[38].

Per ovviare obliquamente a tali spiacevoli inconvenienti, gli enti territoriali avvantaggiati si sono alfine determinati, nella più pura logica dell'analisi economica del diritto[39], a sostenere il costo del mantenimento della loro specialità, sovvenzionando gli enti territoriali svantaggiati; un po' come se, nel già evocato (*supra*, § 6.2) episodio della folla manzoniana[40], una parte degli astanti, desiderosa di alzarsi in punta di piedi per meglio vedere il Gran Cancelliere A. Ferrer, decidesse di pagare l'altra, al fine di indurla a restare seduta. Tuttavia, al di là ogni considerazione sul flebile *idem de republica sentire* che traspare dalla soluzione in esame, non v'è chi non veda come essa forse "chiude un problema, ma ne apre altri"[41]. Siffatte misure, infatti, sono "a loro volta fonti di ulteriori diseguaglianze e conflitti con le aree non destinatarie di tali interventi

[22] Art. 79, co. 1, lett. *c*), st. Trentino-Alto Adige.
[23] Art. 79, co. 1, st. Trentino-Alto Adige.
[24] Cfr. l'art. 2, co. 117-*bis*, l. 191/2009, come modificato con l'art. 1, co. 519, lett. *b*), l. 147/2013.
[25] *Intesa tra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero degli affari regionali, la Regione Lombardia, la Regione del Veneto e le Province autonome di Trento e di Bolzano avente ad oggetto la disciplina dei rapporti per la gestione delle risorse di cui all'articolo 2, commi 117 e 117bis, della legge 23 dicembre 2009 n. 191 e s.m.i.*, [2014], su *bit.ly/3jZT3gA*, 1 ss.
[26] Cfr. A. D'ATENA, in AP Camera, XVI leg., I Comm., sed. 24.6.2009, su *bit.ly/32xsXvc*, 7; V. ONIDA, in AP Camera, XVI leg., I Comm., sed. 24.6.2009, su *bit.ly/32xsXvc*, 5.
[27] Cfr. CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *I referendum per il distacco di comuni e province ai sensi dell'art. 132, secondo comma, della Costituzione*, [2018], su *bit.ly/2MHHL0V*, 3 ss.
[28] Cfr. I. CARLOTTO, *Il territorio del Veneto e i tentativi di variazione* ex *art. 132, comma 2, Cost.*, in *Lineamenti*, cit. nt. 96, 10 ss.
[29] Cfr. l'art. 1 l. 182/2017; F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia*, in *Quad. cost.*, 2018, 208.
[30] L. ZAIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 3.4.2019, su *bit.ly/2X148o8*, 4.
[31] Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali*, in *Reg.*, 2007, 647-648.
[32] M. COSULICH, *Il finanziamento delle Province autonome ai Comuni confinanti, affinché restino tali*, in *Reg.*, 2018, 258-259.
[33] Cfr. J.M. BUCHANAN, *An Economic Theory of Clubs*, [1965], trad. it. *Una teoria economica dei club*, in ID., *Stato, mercato e libertà*, Bologna, 1989, 148.
[34] G. MACCIOTTA, *Interventi*, cit. nt. 41, 309.
[35] G. SCANU, *L'autonomia*, cit. nt. 22, 185.
[36] Cfr. A. FERRARA, *Questione settentrionale*, in *Federalismi.it*, 2007, XV, 3.
[37] Cfr. l'art. 73, co. 1- *bis*, st. Trentino-Alto Adige, come modificato con l'art. 2, co. 107, lett. *c*), l. 191/2009; l'art. 51, co. 4, lett. *a*), st. Friuli-Venezia Giulia, come modificato con l'art. 1, co. 157, lett. *a*), l. 220/2010; art. 2, co. 2, d.lgs. 184/2017; C. cost., sentt. 357/2010; 323/2011; 2/2010; L. ANTONINI, *L'assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giur. cost.*, 2015, 2367-2368; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 2016, V, 8.
[38] ID., *L'assetto*, cit. nt. 37, 2367.
[39] Cfr. G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 313-314; F. PALERMO, *Asimmetria*, cit. nt. 86, 269 ss.
[40] Cfr. A. MANZONI, *I promessi sposi*, [1840-1842], rist., Milano, 2013, 399.
[41] C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La "secessione" dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 2008, II, 9.

compensativi"[42]; ciò con il rischio non solo di non risolvere la controversia da cui sono scaturite, ma financo di amplificarla, per una sorta di effetto domino sugli "enti confinanti con gli 'enti confinanti' "[43].

A riprova fattuale di quanto sin qui detto, è pur sempre in buona misura dalle Regioni a statuto ordinario, il cui territorio confina con quello delle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché delle Province autonome), che provengono le richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia. In un primo momento, nel corso della XV legislatura, è d'uopo segnalare, sulla scorta di alcuni ordini del giorno[44], una deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia[45], a cui fa seguito una (pre)intesa con il Governo[46] e, di lì a poco, l'esplicitazione nel suo coevo statuto regionale della competenza del Consiglio regionale a "deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione"[47]. A ciò si assommano, sempre in quello scorcio di tempo, altre deliberazioni dei Consigli regionali del Veneto[48] e del Piemonte[49], tutte parimenti caratterizzate, però, da una certa genericità sul piano delle auspicate relazioni finanziarie con lo Stato.

Successivamente, con l'avvento della XVI legislatura e per circa un decennio, il tema dell'autonomia regionale differenziata tende nuovamente a sfumare, tanto da sembrare allora una "prospettiva… illusoria e quasi mitologica"[50]. Volendo assumere quale punto di osservazione il dibattito sviluppatosi sulle principali riviste scientifiche di diritto regionale in occasione del centocinquantesimo anniversario dell'Unità d'Italia, peraltro destinato a coincidere con il sottaciuto decennale della l. cost. 3/2001, tutto può dirsi fuorché l'art. 116, co. 3, Cost. raccolga più di un cenno da parte dei commentatori; e quand'anche un riferimento vi è[51], è talora per sentenziarne il "fallimento"[52].

La situazione muta nuovamente nel 2017, per una sorta di gioco di "contropiede"[53] susseguente alla reiezione per voto popolare del d.d.l. cost. AC 2613-D della XVII legislatura[54], allorquando vengono presentate alcune richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto; queste ultime due corroborate dallo svolgimento di un *referendum* consultivo regionale (*infra*, § 7.2). Forte è, ancora una volta, l'enfasi manifestata da parte dei commentatori, i quali prefigurano ancora una volta, non è dato sapere se con entusiasmo o con rassegnazione, l'avvio di una "nuova stagione"[55] della regionalizzazione italiana. Riprendendo una metafora piuttosto diffusa[56], si scrive allora[57] che "il pendolo ha ripreso a muoversi"[58] e si giunge ad enumerare tale "nuova fase [come] la quarta, dopo i decreti del '72, la stagione del d.P.R. 616/1977, il decentramento delle leggi Bassanini alla fine degli anni '90"[59]. In un dibattito scientifico in cui, rispetto agli anni anche di poco precedenti[60], "improvvisamente è tornato di moda parlare di autonomia regionale"[61], l'art. 116, co. 3, Cost., da "*cenerentola* del Titolo V"[62], ossia, fuor di metafora, da "disposizione del titolo V meno studiata e, soprattutto, meno valorizzata in sede di

[42] G.C. DE MARTIN, *Autonomie malintese e diseguaglianze*, in *Amm. camm.*, 2017, 5.

[43] G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell'attuazione del federalismo fiscale*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2012, 218.

[44] Cfr. Consiglio regionale del Veneto, ris. 1.3.2006, n. 15, su *bit.ly/2zuMhwB*, 38; Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 27.7.2006, n. 498, su *bit.ly/3fKAAm9*, 56-57; Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 13.11.2006, n. 835, su *bit.ly/2Lo3lXZ*, 56 ss.

[45] Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, del. 3.4.2007, n. VIII/367, su *bit.ly/2LnUpBJ*, 1172 ss.; Consiglio regionale della Lombardia, moz. 10.7.2007, su *bit.ly/3gyZwxl*, 89 ss.

[46] Cfr. l'*Intesa tra Governo e Regione Lombardia sull'avvio del percorso diretto all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, ai sensi dell'art. 116, terzo comma della Costituzione*, [2007], su *bit.ly/2KPktpb*, 1 ss.

[47] Art. 14, co. 3, lett. *g*), st. Lombardia.

[48] Cfr. Consiglio regionale del Veneto, del. 18.12.2007, n. 98, su *bit.ly/2Z3EKzx*, 1 ss.

[49] Cfr. Consiglio regionale del Piemonte, del. 29.7.2008, n. 209-34545, su *bit.ly/3eyRJ0u*, 2 ss.

[50] M. CECCHETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su *bit.ly/3cxlvkQ*, 4.

[51] Cfr. M. CAMMELLI, *Regioni*, cit. nt. 120, 116 e 123; V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo italiano*, in *Reg.*, 2012, 796; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Reg.*, 2012, 828.

[52] R. BIN, *La crisi delle Regioni*, in *Reg.*, 2012, 740.

[53] A. APOSTOLI, *Alla ricerca di un nuovo assetto nel sistema delle autonomie territoriali*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 19.

[54] Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale*, [2015-2016], su *bit.ly/3bH3Okk*, 72.

[55] F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *Reg.*, 2017, 698 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit. nt. 92, 686; R. TONIATTI, *L'autonomia*, cit. nt. 19, 635 ss.

[56] Cfr. B. CARAVITA, *Il pendolo del federalismo*, in *Federalismi.it*, 2004, V, 6; A. STERPA, *Il pendolo e la livella*, Torino, 2015, 3 ss.; U. ALLEGRETTI, *Presente e futuro delle autonomie regionali in Italia e in Europa*, in *Quaderno n. 23. Seminari 2012-2015*, Torino, 2016, 16.

[57] Cfr. M. BERTOLISSI, *Premesse*, cit. nt. 96, 451.

[58] R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Reg.*, 2017, 757.

[59] M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, Bologna, 2019, II, 37.

[60] Cfr. A. CELOTTO, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.5.2019, su *bit.ly/3gLuItb*, 4 (virgolette nell'originale).

[61] R. BIN, *Le materie nel dettato dell'articolo 116 Cost.*, in *Quaderno*, cit. nt. 85, 45.

[62] F. CORTESE, *La nuova stagione*, cit. nt. 55, 690.

attuazione costituzionale"[63], "oggi sembra riempire quasi completamente il dibattito sulla 'questione regionale' in Italia"[64]. In ciò è del vero: l'autonomia regionale differenziata, in effetti, ci appare come una "sorta di specchio nel quale leggere lo stato del regionalismo italiano presente, per *quello che è*, così come per *quello che non è* e per *quello che vorrebbe essere*"[65]; essa assurge così a "strumento magico a cui è stato demandato il compito di realizzare non solo i cambiamenti possibili, ma anche di porre rimedio a questioni che con la differenziazione regionale non avevano nulla a che fare"[66].

All'interno di un simile scenario, proprio il tema della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali è in grado di costituire una formidabile punto di osservazione per le dinamiche istituzionali relative all'articolazione del potere su base territoriale, "come idea, come istanza e come istituzione"[67], nell'Italia del tempo presente. Lo scenario che ci appare innanzi presenta, a ben vedere, un'irriducibile cifra distintiva rispetto non solo all'"età degli eroi"[68] dell'avvio delle Regioni a statuto ordinario, ma anche, in qualche misura, all'"età del ferro"[69] sfociata nell'approvazione della l. cost. 3/2001. Com'è stato prontamente notato, infatti, "nel primo regionalismo le Regioni trainanti trainavano *per tutte*, trainavano anche per le altre, laddove nel processo attuale le Regioni trainanti trainano in primo luogo, se non esclusivamente, *se stesse*"[70].

Così, chi leggesse i tre Accordi preliminari del 2018 e le tre bozze di Intesa del 2019, tutti sottoscritti dal Governo e, rispettivamente, dalle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto (*infra*, § 7.3), non troverebbe nulla[71] del "regionalismo degli anni Settanta, con le parole d'ordine come 'Regioni per la partecipazione', 'Regioni per la programmazione', Regioni per la riforma dello Stato' "[72], svanita al pari di quel *civicness* orgoglio dell'alta Italia, che tanto favore aveva destato anche nella letteratura internazionale[73]. Di contro, dai profili di ordine finanziario emergenti dalle predette richieste di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. traspare, una volta ancora, il male antico dell'"autonomia senza responsabilità"[74] (*supra*, § 3.1). Al preteso "familismo amorale"[75] del Mezzogiorno della metà del Novecento sembra così succedere una sorta di federalismo amorale del Settentrione dell'inizio del secolo nuovo, con quest'ultimo che condivide dell'altro la regola di comportamento generale di "massimizzare i vantaggi materiali immediati"[76] (non "della famiglia nucleare"[77] ma) del territorio di riferimento. Se tali propositi dovessero mai concretizzarsi, ne risulterebbe avvalorata una concezione della Repubblica quale "*comunità di comunità*"[78], centrata più sull'art. 114, co. 1, Cost. – un enunciato, però, espressivo di un "linguaggio cifrato"[79] e da taluno tacciato di "pura demagogia"[80] – che non sull'art. 5 Cost. (*supra*, § 2.2) e, perciò, tristemente espressiva di un "pluralismo inteso come *pluralità di monismi*"[81].

7.2. Un simile *imprinting* emerge massimamente dalle vicende che hanno portato la Regione Veneto (e non solo essa[82]) a formulare le proprie richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, includendovi, in particolare, l'apodittica predeterminazione di un certo ammontare di risorse. A tal fine, essa ha predisposto nel 2014 un "pacchetto" di *referendum* consultivi regionali, tramite i quali chiedere al corpo elettorale regionale non solo se intendesse che "alla Regione del Veneto [fosser]o attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia"[83]; ma anche se volesse che "una percentuale non inferiore all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all'amministrazione centrale ven[isse] utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi"[84]; che "la Regione manten[esse] almeno l'ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale"[85]; che "il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della

[63] A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 129, 139.
[64] E. GIANFRANCESCO, *Dimensione*, cit. nt. 136, 284.
[65] ID., *L'attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta onl.*, 2020, I, 34.
[66] A. PAJNO, *Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie sociali*, in *Ist. fed.*, 2019, n. spec., 33.
[67] L. GAMBI, *Le "Regioni"*, cit. nt. 120, 275.
[68] Cfr. ESIODO, *Erga kài Heméraι*, trad. it. *Opere e giorni*, in ID., *Opere*, Torino, 1977, 259 o 156 ss.
[69] Cfr. *ibidem* o 174 ss.
[70] G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Reg.*, 2017, 521.
[71] Cfr. A. RUGGERI, *Il diritto regionale, una disciplina "in declino"?*, [2015], rist. in ID., *"Itinerari"*, cit. nt. 137, 2016, XIX, 423-424.
[72] V. ONIDA, *Le cause*, cit. nt. 51, 791.
[73] Cfr. R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work*, [1993], trad. it. *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1993, 101 ss.
[74] A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 129, 186.
[75] E.C. BANFIELD, *The Moral Basis of a Backward Society*, [1958], trad. it. *Le basi morali di una società arretrata*, Bologna, 2010, spec. 40 e 101.
[76] Ivi, 101.
[77] *Ibidem*.
[78] G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, [2012], rist. in ID., *Scritti scelti*, s.l., 2015, 646.
[79] A. BARBERA, *Dal "triangolo tedesco" al "pentagono italiano"*, in *Quad. cost.*, 2002, 86.
[80] A. ANZON, *I poteri*, cit. nt. 90, 212.
[81] S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, Bologna, 1989, 192.
[82] Cfr. AP Senato, XVI leg., artt. 1 ss. d.d.l. AS 316, su *bit.ly/3hewhjT*, 10 ss.
[83] Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.
[84] Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.
[85] Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

Regione non [fosse] soggetto a vincoli di destinazione"[86]; che "la Regione del Veneto divent[asse] una regione a statuto speciale"[87]; e, *last but not least*, che "il Veneto divent[asse] una Repubblica indipendente e sovrana"[88].

Tralasciando quest'ultimo quesito – "giuridicamente inconcepibile"[89], perché tale da provocare "sovvertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all'art. 5 Cost."[90] (il c.d. "Venexit"[91]) – sono gli altri a destare un sicuro interesse rispetto al tema qui affrontato, in quanto espressivi di una più ampia strategia politico-istituzionale di tale Regione a statuto ordinario, tesa a "persegu[ir]e l'estensione in senso federale delle competenze legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie nelle forme previste dalla Costituzione"[92]; a (auto)qualificarsi[93] come "Minoranza Nazionale"[94]; a rivestirsi[95] di simboli[96]; e a manifestare verso l'esterno una certa "retorica vittimistica"[97] per non essere considerata alla stregua di una Regione a statuto speciale. Inoltre, tutti i quesiti tranne il primo (e l'ultimo) appaiono decisamente espressivi di un preteso "diritto delle collettività territoriali alla auto-determinazione finanziaria"[98]; e, conseguentemente, di una malintesa concezione dell'"autonomia come appropriazione"[99] finanziaria, prima e più che dell'"autonomia… come potere"[100] legislativo. Il risultato, come prontamente rilevato da parte dei commentatori[101], è però quello di "mischia[re] due piani differenti, in cui il piano del finanziamento inquina quello del trasferimento delle competenze"[102]. Al contrario, occorre subito chiarire che il "sacrosanto principio… che le risorse rimangano sui territori che le hanno generate"[103], secondo quanto si legge in una delle molteplici delibere adottata, questa volta, dal Consiglio regionale della Lombardia, non ha cittadinanza costituzionale[104] – "il termine 'trattenere' è estraneo alla formulazione letterale dell'art. 119, comma 2, Cost."[105] e "contrasta con il postulato dell'unità della Repubblica"[106], è stato detto – pena la lesione del più volte ribadito (*supra*, § 3.3) principio che "prima vengono le funzioni, nel 119 così come nel 116 Cost.; e le risorse conseguiranno poi alle attribuzioni (di volta in volta) stabilite. La sequenza tra i due momenti si presenta chiara, e non può essere invertita"[107].

Delle questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto le disposizioni legislative della Regione Veneto comprensive dei predetti quesiti, solo la prima è stata dichiarata non fondata, con una notevole e da taluno auspicata[108] innovazione della giurisprudenza costituzionale venticinquennale in tema di *referendum* consultivi regionali[109]. Ai fini del presente discorso, di particolare rilievo risultano gli argomenti adoperati dalla Corte costituzionale in merito ai profili finanziari dei quesiti alfine ricusati. In particolare, il giudice costituzionale ha ritenuto quelli relativi sia all'ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai residenti nel territorio della Regione Veneto, sia all'ottanta per cento dei tributi ivi riscossi come incidenti su "alcuni elementi strutturali del sistema nazionale di programmazione finanziaria, indispensabili a garantire la coesione e la solidarietà all'interno della Repubblica, nonché l'unità giuridica ed economica di quest'ultima"[110]. Esso li ha considerati per ciò stesso suscettibili di "profila[re] alterazioni stabili e profonde degli equilibri della finanza pubblica, incidendo così sui legami di solidarietà tra la popolazione regionale e il resto della Repubblica"[111]. Importanti notazioni investono, del pari, la declaratoria di illegittimità costituzionale della previsione del quesito relativo all'assenza *uti sic* di vincoli di destinazione: vi si trova la precisazione, infatti, che "il principio dell'assenza di vincoli di destinazione può patire eccezioni come quella di cui all'art. 119, quinto comma,

[86] Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.
[87] Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.
[88] Art. 1, co. 1, l.r. Veneto 16/2014.
[89] G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, Napoli, 2016, 52.
[90] C. cost., sent. 118/2015.
[91] L. PANZERI, *La qualificazione del "popolo veneto" come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Reg.*, 2017, 727 (virgolette nell'originale).
[92] Art. 3, co. 3, st. Veneto.
[93] Cfr. C. cost., sent. 81/2018.
[94] Art. 1 l.r. Veneto 28/2016.
[95] Cfr. C. cost., sent. 183/2018.
[96] Cfr. l'art. 3, co. 1, l.r. Veneto 28/2017.
[97] L. RONCHETTI, *L'attuazione*, cit. nt. 27, 127.
[98] P. BORIA, *I rapporti tra ordinamenti autonomi*, in *Federalismo*, cit. nt. 47, 80.
[99] A. BRANCASI, *L'autonomia*, cit. nt. 34, 50.
[100] *Ibidem*.
[101] Cfr. E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo*, cit. nt. 85, 5; G. MACCIOTTA, *Quale quadro di riferimento generale per il federalismo differenziato?*, in *Astrid rass.*, 2018, XIV, 1; P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 344; R. BIN, *Le materie*, cit. nt. 61, 51; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 35; G. RIVOSECCHI, *L'autonomia*, cit. nt. 109, 30.
[102] A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato*, in *Astrid rass.*, 2017, XI, 7.
[103] Consiglio regionale della Lombardia, del. 13.6.2017, n. X/1531, su *bit.ly/2BGzKaR*, 6.
[104] Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2017, III, 6.
[105] F. PICA e S. STAMMATI, *Nota*, cit. nt. 89, 26.
[106] F. PICA, *Le compartecipazioni*, cit. nt. 196, 68.
[107] L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rass.*, 2018, XI, 17.
[108] Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo*, cit. nt. 99, 56.
[109] Cfr. C. cost., sentt. 256/1989; 470/1992; 496/2000.
[110] C. cost., sent. 118/2015.
[111] C. cost., sent. 118/2015.

Cost."[112], e si lascia così presagire, come si è già ipotizzato (*supra*, § 3.3), che altri cespiti, oltre alle risorse aggiuntive e agli interventi speciali dello Stato, siano costituzionalmente vincolabili.

La vicenda contenziosa sin qui riportata si intreccia con altre questioni di legittimità costituzionale di poco successive, che hanno visto come protagonista sempre la medesima Regione e come *thema decidendum* la nozione discussa e discutibile[113] di "residuo fiscale"[114], da questa adoperata in giudizio. Al riguardo, vale notare nuovamente, al pari di quanto si è detto per l'indebita trasposizione nell'ordinamento italiano del concetto di federalismo fiscale (*supra*, § 1), che l'espressione "fiscal residuum"[115] è sorta nella letteratura economica statunitense della seconda metà del secolo scorso "to provide equal services at equal rates of taxation"[116]; e, dunque, per sostanziare l'assunto fondamentale che "the ideal of 'equal treatment for equals' is superior of that of equalization among organic state units"[117]. Il relativo concetto, invece, è stato capovolto – al pari di altri, come quello di "questione settentrionale"[118] – nel più recente dibattito pubblico italiano, con il proposito di misurare quanto i singoli territori (più propriamente, le singole Regioni a statuto ordinario) darebbero e riceverebbero in termini, rispettivamente, di entrate e di spese[119]; ciò come se fosse possibile scomporre un sistema tributario nel quale, al di là di ogni considerazione giuridica (*supra*, § 3.2), tutte "le maggiori imposte… sono strutturalmente di carattere nazionale"[120].

La questione, a ben vedere, meriterebbe ben più di una breve chiosa, anche solo per disvelare l'"ideologia regionalista"[121] su cui poggia e che riporta alla mente, più che gli studi di economia pubblica d'oltreoceano del secolo scorso[122], alcune tendenze ordinamentali disaggregative, di cui è espressione, ad esempio, in Belgio il principio del c.d. *juste retour*[123]. Queste ultime, in effetti, si ispirano alla "c.d. teoria del 'trasferimento implicito' "[124], la cui "logica economica… è quella della 'restituzione', secondo la quale le somme pagate dai cittadini per le imposte erariali apparterrebbero, in realtà, alle collettività territoriali, che avrebbero perciò titolo a vedersele, sia pure in parte, 'restituite' "[125]. Tuttavia, rivolgendo lo sguardo alla Carta repubblicana, non si rinviene alcun fondamento per un simile approccio, che lo si voglia fare valere nei confronti delle Regioni a statuto speciale (*supra*, § 5.2)[126] o, come si dirà di seguito, nei riguardi delle Regioni a statuto ordinario. Risulta piuttosto agevole avvedersi, al riguardo, di come la pretesa di "sostituire la solidarietà nazionale tra tutti i cittadini con una pluralità di solidarietà regionali"[127] non solo è espressiva dell'"anima profonda"[128] del "sovranismo regionale"[129], ma si rivela un vero e proprio "inganno argomentativo"[130] e non dei più raffinati[131]:

[112] C. cost., sent. 118/2015.

[113] Cfr. A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi*, cit. nt. 130, 32; A. GIANNOLA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su *bit.ly/2MlKkFM*, 39-40; ID. e L. BIANCHI, *Valorizzare le autonomie e ridurre le disuguaglianze*, in *Riv. econ. Mezz.*, 2019, 654-655; M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, in *Reg.*, 2019, 417; G. VIESTI, *Verso la secessione*, cit. nt. 97, 32.

[114] Cfr. C. cost., sentt. 69/2016; 83/2016.

[115] J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, [1950], rist. in ID., *Federalism, Liberty, and the Law*, Indianapolis, 2001, 9 (virgolette nell'originale).

[116] Ivi, 7.

[117] Ivi, 13.

[118] Cfr. L. CAFAGNA, *La questione settentrionale nell'Italia contemporanea*, in *La questione settentrionale*, a cura di G. Berta, Milano, 2007, 9.

[119] Cfr. M. PACINI, *La nuova geografia economica e la riforma dello Stato*, in *Nuove Regioni e riforma dello Stato*, Torino, 1993, 8 ss.; M. MAGGI e S. PIPERNO, *Analisi della distribuzione del beneficio netto regionale della spesa pubblica*, ivi, 43 ss.; L. RICOLFI, *Il sacco del nord*, II ed., Milano, 2012, 159 ss.

[120] D. FAUSTO e F. PICA, *Introduzione*, cit. nt. 34, 54.

[121] F. PALLANTE, *Autonomia differenziata*, in *Piem. aut.*, 2018, III, 2.

[122] Cfr. F. PICA, *Fatti ed opinioni in materia di federalismo fiscale italiano*, in *Teoria*, cit. nt. 34, 732.

[123] Cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Belgio*, in *Ordinamenti federali comparati*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2012, II, 416 ss.; IID., *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Ist. fed.*, 2013, 221 ss.

[124] GRUPPO DI LAVORO DELLO SVIMEZ IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE, *Il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e le Regioni del Mezzogiorno*, Roma, 2007, 20.

[125] *Ibidem*.

[126] Cfr. G. CEREA, *Le autonomie*, cit. nt. 135, 103 ss.; I. DALMONEGO, *Le autonomie*, cit. nt. 61, 107 ss.; G. CEREA, *La finanza*, cit. nt. 98, 5-6.

[127] F. PICA, *Fatti*, cit. nt. 122, 732.

[128] L. ANTONINI, *Una terra, un popolo, uno statuto*, in *Dir. Reg.*, 2011, III, 32.

[129] L. BIANCHI, *Regionalismo differenziato e diritti di cittadinanza in un Paese dualista*, [2019], su *bit.ly/3c0tTcz*, 34 (virgolette nell'originale); A. GIANNOLA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su *bit.ly/2MlKkFM*, 40.

[130] G. D'AMICO, *Regionalismo*, cit. nt. 2, 121 (virgolette nell'originale).

[131] Cfr. E. BALBONI, *L'attuazione del regionalismo differenziato*, in *Quad. cost.*, 2019, 444; ID., *Per scongiurare la "secessione dei ricchi" basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum Quad. cost.*, 2019, II, 1; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 2019, VI, 15, nt. 11; M. VILLONE, *Italia, divisa e diseguale*, Napoli, 2019, 37 ss.; L. CHIEFFI, *La tutela del diritto alla salute tra prospettive di regionalismo differenziato e persistenti divari territoriali*, in *Nomos*, 2020, I, 31-32; L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 730; S. MANGIAMELI, *Regioni ed Eguaglianza*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, II, 1642; ID. *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 170; A. PIRAINO, *L'autonomia*, cit. nt. 68, 82-83; L. RONCHETTI, *Il principio*, cit. nt. 26, 79; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 62.

perché fondato su una sorta di "concezione antropomorfica dell'ente decentrato"[132] priva di ogni valore giuridico.

A ciò si deve opporre che il diritto è fatto sempre da, tra e per le persone, ciascuna con il proprio carico di "speranza e paura, desiderio e volontà, preoccupazione, ma anche analisi razionale, visione ricettiva o curiosità"[133]; e mai invece da, tra e per spazi vuoti, i quali, a loro volta, rilevano *iuris et de iure* in quanto "ambit[i] di signoria"[134] ed "acquisiscono una loro evidenza non in sé e per sé, ma perché ospitano *persone*"[135]. Inoltre, neppure può sottacersi la strepitosa contraddizione per cui un certo globalismo corrivo e arrembante si arresterebbe, come per avventura, sulla propria soglia di casa[136], dimentico del fatto che il "*surplus* di potere dato dall'unione statuale deriva proprio dalla maggiore dimensione geopolitica che tale unione rappresenta sul piano globale, un *surplus* i cui costi e benefici vanno redistribuiti tra tutte le componenti territoriali interne"[137].

Se tale è la cornice ideale di riferimento, non desta alcuna sorpresa particolare il fatto che la Corte costituzionale, da parte sua, con due pronunce quasi coeve del 2016 – e, dunque, intervenute tra il momento della predisposizione dei quesiti referendari da parte della Regione Veneto e quello dell'effettivo svolgimento della relativa consultazione popolare – abbia negato qualunque valenza giuridicamente euristica al concetto di residuo fiscale. Una prima volta, la Regione Veneto ha lamentato l'esclusione dalla fruizione di agevolazioni finanziarie per la realizzazione di opere pubbliche, prevista in una disposizione statale, ravvisando una "lesione dell'autonomia regionale in relazione all''esorbitante residuo fiscale della Regione Veneto', cioè al 'saldo fra ciò che ciascuna Regione riceve in termini di spesa pubblica e il suo contributo in termini di prelievo fiscale' "[138]. La relativa questione di legittimità costituzionale è stata, però, dichiarata (non infondata ma) inammissibile, posto che "il criterio del residuo fiscale richiamato dalla Regione non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost."[139], "n[é] può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell'art. 119 Cost."[140]. È lo stesso valore scientifico della nozione controversa, ancor prima della sua trasponibilità sul piano giuspositivo, ad essere messa in discussione nella pronuncia in questione: si tratta di un "concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale"[141], ma invero "utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse" e fondato sull'"esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate"[142]. Peraltro – si conclude non senza sagacia nella medesima decisione – "proprio la ricorrente, la quale lamenta un forte pregiudizio sotto il descritto profilo, risult[a] la Regione maggiormente beneficiaria, almeno nel primo decennio del secolo attuale, dell'impiego sul proprio territorio di risorse statali per la realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale"[143]. Non paga, una seconda volta la Regione Veneto ha attaccato una disposizione statale volta a revocare risorse già assegnate alle Regioni, ma da esse non utilizzate. Nuovamente, la Corte costituzionale, nel richiamare il proprio immediato precedente, ha risolto la questione nei termini dell'inammissibilità per "assoluta inconferenza del parametro richiamato dalla ricorrente"[144], ribadendo, tra l'altro, come siano "controverse le modalità appropriate di calcolo del differenziale tra risorse fiscalmente acquisite e loro reimpiego negli ambiti territoriali di provenienza"[145].

7.3. Messi da canto i quesiti direttamente e immediatamente involgenti le proprie auspicate relazioni finanziarie con lo Stato, il *referendum* consultivo in merito all'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia alla Regione Veneto ha effettivamente luogo il 22.10.2017 – dunque esattamente cento cinquantuno anni dopo il plebiscito di unione al Regno d'Italia, successivo alla Terza guerra di indipendenza – con un risultato considerevolmente favorevole (partecipazione al voto del 57 per cento degli aventi diritto ed espressione di voto favorevole del 98 per cento dei votanti). Il medesimo giorno si svolge altresì un analogo *referendum* consultivo nella Regione Lombardia, vòlto a richiedere al corpo elettorale regionale se voglia che essa, "in considerazione della sua specialità, nel quadro dell'unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con

[132] F. PICA, *Fatti*, cit. nt. 122, 701.
[133] R. KOSELLECK, *"Erfahrungsraum" und "Erwartungshorizont"*, [1976], trad. it. *"Spazio di esperienza" e "orizzonte di aspettativa"*, in ID., *Futuro passato*, Bologna, 2007, 305.
[134] T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, [1912], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1958, I, 103.
[135] M. BERTOLISSI, *Autonomia*, Venezia, 2019, 24.
[136] Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Riv. AIC*, 2014, IV, 10.
[137] A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario*, cit. nt. 58, 428.
[138] C. cost., sent. 69/2016.
[139] C. cost., sent. 69/2016.
[140] C. cost., sent. 69/2016.
[141] C. cost., sent. 69/2016.
[142] C. cost., sent. 69/2016.
[143] C. cost., sent. 69/2016.
[144] C. cost., sent. 83/2016.
[145] C. cost., sent. 83/2016.

le relative risorse, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione e con riferimento a ogni materia legislativa per cui tale procedimento sia ammesso in base all'articolo richiamato"[146]. In disparte da ogni notazione critica, invero involgente anche il *referendum* consultivo regionale del Veneto[147], sulla discutibile formulazione di tale ultimo quesito – comprensivo sia dell'equivoco riferimento alla "specialità" sia di un'evocazione allusiva alle risorse finanziarie[148] – la consultazione vede un'affluenza assai meno significativa, ma un consenso ugualmente elevato (partecipazione al voto del 38 per cento degli aventi diritto ed espressione di voto favorevole del 95 per cento dei votanti).

Nei mesi successivi, si assiste ad un'intensa attività deliberativa da parte dei Consigli regionali non solo della Lombardia[149] e del Veneto[150], ma anche dell'Emilia-Romagna[151], finalizzati all'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. Si segnala in chiave critica, ancora una volta, una deliberazione del Consiglio regionale del Veneto volta alla presentazione di una proposta di legge alle Camere *ex* art. 121, co. 2, Cost. – invero mai depositata – in cui, oltre ad enumerare tutti e ventitré i titoli di competenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. *l*) (limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace), *n*) e *s*), e 3, Cost., si ritorna sull'attribuzione di "quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione stessa"[152], relative ai nove decimi dell'Irpef, dell'Ires e dell'Iva; il che, una volta ancora, come prontamente notato[153], si sarebbe risolto in un "ammontare di entrate erariali del tutto slegato dal costo per il finanziamento delle funzioni"[154] e, per ciò solo, disassato rispetto ai princìpi dell'art. 119 Cost. (*supra*, § 6.3). Come riportato nella relazione della Prima Commissione consiliare della Regione Veneto, "i tratti della nuova autonomia si allineano, quanto a competenze, al quadro che è già stato realizzato nel confinante Trentino Alto Adige; si ritiene pertanto equo, quanto a risorse, proporre nel negoziato che venga riconosciuto al Veneto lo stesso livello di finanziamento"[155]. Se la premessa può considerarsi giusta, per le ragioni già dette (*supra*, § 5.2), la conclusione è senz'altro errata: la circostanza che le relazioni finanziarie di tale Regione a statuto speciale (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano) con lo Stato non siano rispettose de (i princìpi de) l'art. 119 Cost. – *sub specie* del principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse (*supra*, § 6.3) – non autorizza in alcun modo la loro estensione anche a tale Regione a statuto ordinario, pena il rischio di un'illegittimità costituzionale, per così dire, *duplex*.

Poi, com'è noto, nel febbraio del 2018 sono stati sottoscritti tre "accord[i] preliminar[i] in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma della Costituzione" tra il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri per gli affari regionali e le autonomie del Governo Gentiloni G. Bressa e, rispettivamente, i Presidenti delle Giunte regionali dell'Emilia-Romagna, della Lombardia e del Veneto S. Bonaccini, R. Maroni e L. Zaia. Ancora una volta, "replicando l'errore compiuto nel 2001"[156] con la revisione del titolo V della parte II della Costituzione – ma, verrebbe da dire, *errare humanum est, perseverare autem diabolicum* – spicca in negativo l'intempestività della mossa[157], considerando che tali firme precedono di appena quattro giorni la data prevista per le elezioni politiche e, dunque, si pongono fatalmente come una "fuga in avanti dagli esiti non prevedibili"[158].

---

[146] Consiglio regionale della Lombardia, del. 17.2.2015, n. X/638, su *bit.ly/2Th1etn*, 5.

[147] Cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico*, in *Federalismi.it*, 2015, XX, 11.

[148] Cfr. A. BONOMI e R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato?*, in *Dirittifondamentali.it*, 2017, II, 8.

[149] Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, del. 13.6.2017, n. X/1531, su *bit.ly/2BGzKaR*, 2 ss.; Consiglio regionale della Lombardia, del. 7.11.2017, n. X/1645, su *bit.ly/2AwMVKQ*, 2 ss.

[150] Cfr. Consiglio regionale del Veneto, del. 15.11.2017, n. 154, su *bit.ly/3e4GsEP*, 1.

[151] Cfr. Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, ris. 3.10.2017, n. 5321, su *bit.ly/3e3l2aX*, 1 ss.; Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, ris. 14.11.2017, n. 5600, su *bit.ly/2ZJ0E9Q*, 1 ss.; Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, ris. 12.2.2018, n. 6124 *bit.ly/2ZEl9EJ*, 1-2; Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, ris. 12.2.2018, n. 6129, su *bit.ly/2VOalD5*, 1 ss.

[152] Consiglio regionale del Veneto, art. 2, co. 1, dell'allegato alla del. 15.11.2017, n. 155, su *bit.ly/38zMXhB*, 39.

[153] Cfr. E. CATERINI e E. JORIO, *Regionalismo differenziato*, in *Astrid rass.*, 2019, III, 5.

[154] A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un'analisi*, cit. nt. 130, 40.

[155] Consiglio regionale del Veneto, del. 15.11.2017, n. 155, su *bit.ly/2Z2abK7*, 2 e 6.

[156] B. CARAVITA, *Un doppio binario per l'approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 882.

[157] Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2018, II, 4-5; EAD., *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali*, in *Federalismi.it*, 2018, n. spec., V, 45; EAD., *Regionalismo differenziato*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, III, 6; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato*, in *Dirittifondamentali.it*, 2019, I, 20-21; M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Dir. pubbl. eur. rass. onl.*, 2019, n. spec., II, 80; E. CATELANI, *L'impatto del regionalismo differenziato sulla tutela dei diritti sociali*, in *Quaderno*, cit. nt. 85, 169-170; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supr. sal.*, 2020, II, 1-2.

[158] R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in "salsa italiana"*, in *St.*, 2018, XI, 180.

Tra le "disposizioni generali" dei tre Accordi preliminari, figura un articolo[159], espressamente dedicato al tema delle "risorse", che risulta piuttosto deludente da un punto di vista sia sostanziale che procedimentale. Da esso, in ogni caso, non si rinviene alcuna "progettualità seriamente orientata all'economicità e alla capacità amministrativa"[160] delle Regioni che richiedono l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., né emerge alcuna particolare prevalenza delle "ragioni dell''economia di scopo'… su quelle dell''economia di scala' "[161], volte a radicare sul piano delle relazioni finanziarie – per quel che qui più rileva – le richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

Da un punto di vista sostanziale, i tre Accordi preliminari contengono tutti i medesimi riferimenti ad una "compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale"[162]; al superamento della spesa storica[163]; e alla determinazione di "fabbisogni standard, che dovranno essere determinati… in relazione alla popolazione residente e al gettito dei tributi maturato nel territorio regionale in rapporto ai rispettivi valori nazionali, fatti salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi"[164]. Da un punto di vista procedimentale, essi fanno tutti riferimento, in analogia con quanto previsto per le Regioni a statuto speciale (*supra*, § 5.1), ad un'applicazione differita del principio della bilateralità, nel senso che "le modalità per l'attribuzione delle risorse finanziarie… necessarie all'esercizio di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, trasferite o assegnate dallo Stato alla Regione, saranno determinate da un'apposita Commissione paritetica Stato-Regione, disciplinata dall'Intesa"[165].

Anche a volere tralasciare ogni profilo di estraneità dei tre Accordi preliminari rispetto alla l. 42/2009 e ai decreti legislativi che ne sono conseguiti[166] – per cui si è paventato il rischio di dare vita a un sistema di relazioni finanziarie degli enti territoriali "del tutto indefinibile, imprevedibile e arlecchinesco"[167] – è l'ultima previsione poc'anzi riportata a sollevare le maggiori perplessità, almeno sotto un duplice ordine di ragioni. Per un verso, la prospettata *liaison* tra i fabbisogni *standard* e il gettito dei tributi erariali maturati nel territorio regionale si appalesa come una vera e propria "contraddizione in termini"[168] e si espone al rischio di cagionare una "sorta di 'perequazione all'incontrario' "[169]. Per un altro verso, la clausola di garanzia rispetto al livello di erogazione dei servizi ivi recata denota un'attitudine unicamente accrescitiva per le risorse destinate alle

---

[159] Art. 4 dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*, [2018], su *bit.ly/2Zu7D8p*, 7-8; art. 4 dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, [2018], su *bit.ly/2XpdetT*, 7-8; art. 4 dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto*, [2018], su *bit.ly/2Xro0jq*, 8-9.

[160] E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 477.

[161] S. STAIANO, *Il regionalismo*, cit. nt. 157, 5.

[162] Art. 4, co. 1, lett. *a*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*, [2018], su *bit.ly/2Zu7D8p*, 7; art. 4, co. 1, lett. *a*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, [2018], su *bit.ly/2XpdetT*, 7; art. 4, co. 1, lett. *a*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto*, [2018], su *bit.ly/2Xro0jq*, 8.

[163] Cfr. l'art. 4, co. 1, lett. *b*) e *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*, [2018], su *bit.ly/2Zu7D8p*, 7; l'art. 4, co. 1, lett. *b*) e *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, [2018], su *bit.ly/2XpdetT*, 7; l'art. 4, co. 1, lett. *b*) e *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto*, [2018], su *bit.ly/2Xro0jq*, 8.

[164] Art. 4, co. 1, lett. *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*, [2018], su *bit.ly/2Zu7D8p*, 7; art. 4, co. 1, lett. *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, [2018], su *bit.ly/2XpdetT*, 7; art. 4, co. 1, lett. *c*), dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto*, [2018], su *bit.ly/2Xro0jq*, 8.

[165] Art. 4, co. 1, dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Emilia-Romagna*, [2018], su *bit.ly/2Zu7D8p*, 7; art. 4, co. 1, dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Lombardia*, [2018], su *bit.ly/2XpdetT*, 7; art. 4, co. 1, dell'*Accordo preliminare in merito all'Intesa prevista dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, tra il Governo della Repubblica Italiana e la Regione Veneto*, [2018], su *bit.ly/2Xro0jq*, 8.

[166] Cfr. A. ZANARDI, *Il finanziamento del regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 62, 41; S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 55; V. PRUDENTE, *"Differenziazione" e specialità regionale alla luce del recente tentativo delle Regioni del Nord di ottenere "*ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*"*, ivi, 768.

[167] F. CERNIGLIA, *In tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid rass.*, 20129, XII, 10.

[168] E. LONGOBARDI, *In tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid rass.*, 2019, XII, 1.

[169] F. CERNIGLIA, *In tema*, cit. nt. 167, 2.

Regioni *de quibus*, alimentando così nelle altre non soltanto manifestazioni di protesta[170], quanto (e soprattutto) l'avvio di iniziative analoghe[171], "in parte per ripicca e in parte per imitazione"[172], dunque per ciò solo anch'esse parimenti degne di miglior causa[173].

Una volta avviata la nuova legislatura, facendo seguito ad ulteriori deliberazioni delle Regioni Emilia-Romagna[174], Lombardia[175] e Veneto, sono state sottoscritte nel 2019 tre "bozze" di "test[i] concordat[i]", contenenti le intese previste all'art. 116, co. 3, Cost., da parte del Presidente del Consiglio dei ministri G. Conte e, rispettivamente, dei relativi Presidenti delle Giunte regionali S. Bonaccini, A. Fontana e L. Zaia. I testi in questione, se da un lato confermano nuovamente il principio della bilateralità[176], in linea con i tre Accordi preliminari del 2018, come si è poc'anzi detto; dall'altro mutano sensibilmente i termini delle loro auspicate relazioni finanziarie con lo Stato sotto cinque distinti profili, senza per questo riportarle nell'alveo dei princìpi dell'art. 119 Cost.

In primo luogo, nonostante un dibattito in materia avviato ormai da diversi anni, l'inquadramento generale degli aspetti finanziari contenuti nelle tre bozze di Intesa resta, nel complesso, lacunoso e incerto. In questo senso, è stata da più parti lamentata[177] una perdurante carenza di attività istruttoria con riferimento ai "criteri di accesso al regionalismo differenziato, da verificare sulla base di analisi e valutazioni accurate e scientificamente fondate, [la cui mancanza] potrebbe comportare rischi di peggioramento delle prestazioni fornite, deficit nei bilanci regionali, squilibri territoriali, conflitti di competenze istituzionali, ed inoltre rendere necessario un rafforzamento delle procedure ex-post di riconoscimento dell'eventuale 'fallimento' delle Regioni nella gestione delle materie aggiuntive e di conseguente riconduzione di tali materie sotto la responsabilità statale"[178]. Di tutto questo, a partire dai possibili problemi per arrivare alle eventuali soluzioni, nelle tre bozze di Intesa non vi è traccia.

In secondo luogo, tra le materie oggetto delle richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia campeggia il "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario"[179]. Tale prospettazione, per le ragioni di sistema innanzi dette (*supra*, § 2.2), apre a seri interrogativi non solo sulla sostenibilità costituzionale di un assetto di relazioni finanziarie nelle quali allo Stato, sul versante della finanza pubblica e del sistema tributario, sarebbe precluso il proprio spazio di legislazione, ma anche specularmente sui possibili contenuti di una siffatta attribuzione di potestà legislativa a beneficio delle tre Regioni in questione[180]; ciò sia in sé sia per sé, ovverosia nei confronti degli enti locali, i quali, come si è detto (*supra*, 2.1), godono anch'essi *ex* art. 119, co. 1, Cost. di un'autonomia finanziaria costituzionalmente presidiata. Né alcun effetto utile potrebbe derivare da una criptica previsione contenuta in una sola delle tre bozze di Intesa, per cui "l'esercizio delle competenze attribuite… è subordinato al rispetto da parte della Regione Emilia-Romagna dei principi generali dell'ordinamento giuridico, dell'unità giuridica ed economica, delle competenze legislative statali di cui all'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, ed in particolare quelle riferite alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni"[181]. Se l'esplicitazione dei contenuti degli artt. 117, co.

---

[170] Cfr. Consiglio regionale del Lazio, o.d.g. 3.10.2018, n. 75, su *bit.ly/3cS9ebZ*, 3-4; Consiglio regionale della Calabria, ris. 30.1.2019, n. 1, su *bit.ly/2LfyE74*, 3-4; Consiglio regionale della Campania, o.d.g. 5.2.2019, n. 376/4, su *bit.ly/3ciYUtb*, 9 ss.; Consiglio regionale del Molise, moz. 19.2.2019, n. 62, su *bit.ly/3cQ724x*, 5-6; Consiglio regionale della Puglia, moz. 19.3.2019, n. 377, su *bit.ly/2ToaT0Y*, 1 ss.; Consiglio regionale della Puglia, moz. 19.3.2019, n. 388, su *bit.ly/2ypWWZo*, 1 ss.; Cfr. Assemblea regionale siciliana, o.d.g. 20.2.2019, n. 102, su *bit.ly/3cM415n*, 28-29; Consiglio regionale della Toscana, ris. 27.2.2019, n. 237, su *bit.ly/2Mf8jGF*, 1 ss.

[171] Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Verso un regionalismo*, cit. nt. 144, 23 ss.

[172] M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit. nt. 59, 33.

[173] Cfr. G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Ist. fed.*, 2008, 96.

[174] Cfr. Assemblea legislativa dell'Emilia-Romagna, ris. 18.9.2018, n. 7158, su *bit.ly/2MdnUXg*, 1 ss.

[175] Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 15.5.2018, n. XI/16, su *bit.ly/3cgbvwc*, 2 ss.

[176] Cfr. l'art. 3 della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 3-4; l'art. 3 della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 4; l'art. 3 della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 4.

[177] Cfr. L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 131, 731.

[178] A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 166, 41.

[179] Art. 2, co. 1, n. 15, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 3; art. 2, n. 19, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 4; art. 2, n. 20, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 4.

[180] Cfr. A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle Regioni a statuto ordinario*, in *Regionalismo*, cit. nt. 62, 126 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione*, cit. nt. 160, 476; A. ODDI, *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 747.

[181] Art. 2, co. 3, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 3.

2, lett. *m*), e 120, co. 2, Cost., risulta "certamente superflua e ridondante"[182], a discapito di quanto si trova affermato in qualche documento istituzionale[183], non per questo è dato sapere se e come i predetti "principi generali dell'ordinamento giuridico" possano orientare la potestà legislativa regionale in materia, una volta depauperata dei princìpi fondamentali determinati dallo Stato.

In terzo luogo, nelle tre bozze di Intesa si conferma che la destinazione delle risorse avverrebbe sulla base dei "fabbisogni standard, che dovranno essere determinati per ogni singola materia"[184]; dunque, come si è già anticipato (*supra*, § 4.2), ben al di là di quanto *illo tempore* stabilito con la l. 42/2009, la quale dispone l'applicazione di tale criterio alle (sole) spese riconducibili all'art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.[185]. Se tale ultima prospettazione appare quindi apprezzabile[186], essa rischia di incontrare, nondimeno, notevoli difficoltà in merito all'applicazione del predetto criterio alle tre Regioni interessate e relative – a tacer d'altro – alla complessità e all'onerosità di una siffatta operazione[187]; e ciò a fronte della prospettata "improbabil[ità] che dal passaggio dalla spesa storica statale ai fabbisogni standard possano emergere correzioni rilevanti nella distribuzione delle risorse tra i vari territori"[188].

In quarto luogo, fermo restando che, proprio per rispettare i princìpi dell'art. 119 Cost., le risorse destinate alle Regioni che richiedono l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. devono essere tali da corrispondere al finanziamento integrale delle rispettive funzioni loro attribuite (*supra*, § 6.3), dalle tre bozze di Intesa non è dato sapere quali saranno i cespiti all'uopo destinati. Emerge qui forse il principale aspetto sul quale verrebbe chiamato ad esercitarsi l'indirizzo politico espresso, per i profili finanziari, nella/e legge/i di differenziazione regionale. Infatti, posto che l'art. 119, co. 2, Cost. evoca congiuntamente i tributi e le entrate propri (*supra*, § 3.1), nonché le compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio (*supra*, § 3.3), ne discende, all'atto dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, uno spettro di soluzioni caratterizzate, sul piano del reperimento delle risorse, da un diverso *mix* dell'uno e dell'altro ingrediente[189], con agli estremi le due ipotesi pure del loro finanziamento integrale tramite gli uni o gli altri[190]. Da un lato, sarà quindi possibile che "le Regioni che decidano di adottare forme di devoluzione asimmetrica le 'autofinanzino' mediante tributi propri"[191], accollando così ai residenti nel territorio di riferimento l'onere dell'autonomia regionale differenziata. Dall'altro, sarà parimenti possibile che le Regioni in questione ricevano le risorse corrispondenti dallo Stato sotto forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio[192] – ad esempio rispetto all'Iva, come ipotizzato dalla Regione Lombardia[193] – sulla scorta, in questo secondo frangente, di un criterio di neutralità perequativa nei confronti della loro attuale dotazione finanziaria[194]. Non v'è chi non veda come tale ultima soluzione, che si può agevolmente considerare ben più gradita alle Regioni che richiedono l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, determinerebbe, come già preconizzato al tempo della l. 42/2009, "non… una vera e propria autonomia tributaria delle Regioni ma… una mera riassegnazione *territoriale* delle risorse finanziarie reperite attraverso i tributi erariali"[195].

---

[182] A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 85, 411.

[183] Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 8.

[184] Art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 4; art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 5; art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 5.

[185] Cfr. S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell'"atto secondo" del regionalismo asimmetrico*, [2019], su *bit.ly/3fWEkQv*, 2.

[186] Cfr. S.M. RONCO, *Considerazioni in merito all'autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*, *Regionalismo*, cit. nt. 85, 824.

[187] Cfr. G. CEREA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su *bit.ly/3fANku7*, 11-12; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 109, 648.

[188] A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 166, 46.

[189] Cfr. M. MATTIUZZI, *Il regionalismo differenziato e suo rapporto con il federalismo fiscale*, in *Dir. Reg.*, 2007, I-II, 120 ss.; A. STERPA, *Articolo 14*, in *Il "federalismo"*, cit. nt. 47, 136.

[190] Cfr. S. MANGIAMELI, *Autonomia finanziaria*, [2008], rist. *L'autonomia finanziaria*, in ID., *Letture*, cit. nt. 114, 225.

[191] A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell'articolo 116 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 2006, XXII, 4.

[192] Cfr. ivi, 4-5; M. BARBERO, *Il disegno di legge governativo per l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, in *Ist. fed.*, 2007, 601.

[193] Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, [2017], su *bit.ly/2DS5SZZ*, 52.

[194] Cfr. A. ZANARDI, *Il federalismo*, cit. nt. 191, 4 (originale tra virgolette); G. PISAURO, *Audizione*, cit. nt. 130, 35 (originale tra virgolette); A. ZANARDI, *Le richieste*, cit. nt. 102, 5 (originale tra virgolette); F. GALLO, *L'incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 2018, X, 7; A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 166, 41; ID., *Regionalismo differenziato*, in *Riv. giur. Mezz.*, 2019, 876; F. GALLO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Quaderno*, cit. nt. 85, 180-181 (virgolette nell'originale).

[195] M. DI SIENA, *Le entrate*, cit. nt. 66, 6.

In quinto (e ultimo) luogo, al pari dei tre Accordi preliminari, anche le tre bozze di Intesa prevedono che, "qualora non siano stati adottati i fabbisogni standard, l'ammontare delle risorse assegnate alla Regione per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui alla presente intesa non p[ossa] essere inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l'esercizio delle stesse"[196]. Tale disposto va letto congiuntamente ad altre due previsioni ivi contenute: quella per cui dall'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. "non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica"[197] e, al contempo, quella per cui "l'eventuale variazione di gettito maturato nel territorio della Regione dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata rispetto alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione o, successivamente, rispetto a quanto venga riconosciuto in applicazione dei fabbisogni standard, anche nella fase transitoria, è di competenza della Regione"[198]. Tali propositi, letti nell'insieme, concorrono a formare un pernicioso trilemma, composto da "vincolo di bilancio per la finanza pubblica nel suo complesso, dinamica di risorse collegate ai gettiti erariali sui territori e neutralità perequativa"[199] e destinato a "gener[are] delle tensioni dal punto di vista redistributivo"[200] nei riguardi delle relazioni finanziarie delle altre Regioni con lo Stato.

Per un verso, nel caso in cui quest'ultimo e la singola Regione che richiede l'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia pervengano alla determinazione dei fabbisogni *standard* e alla loro revisione periodica[201], il fatto che la predetta eventuale variazione di gettito dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata, maturato nel territorio della Regione in questione, resti nella disponibilità di quest'ultima opera in termini esclusivamente unidirezionali, ossia in sovrappiù, determinando una dinamica "paradossalmente 'assistenziale' delle Regioni forti"[202], con un conseguente allontanamento dal principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse (*supra*, § 6.3)[203]. Per un altro verso, non può certo escludersi – e le tre bozze di Intesa, in effetti, non lo escludono – che, alla prova dei fatti, nei confronti di una o più delle tre Regioni richiedenti l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. i fabbisogni *standard* non vengano alfine determinati; ciò, a maggior ragione, se si considera che le tre bozze di Intesa prevedono tutte una forma di codecisione e, al tempo stesso, prevedono con scarsa lungimiranza un regime di maggior favore, nel caso in cui a ciò non si addivenga: quello di un'attribuzione di risorse non inferiore al valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per le relative funzioni[204]. Si tratta, in quest'ultimo caso, di un parametro non solo in sé alquanto criticabile[205], ma anche "logicamente del tutto antitetico all'altro"[206]. Come sostenuto al riguardo, tra i più[207], dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, le Regioni in questione "riceverebbero, per mero effetto del decorso di tre anni, un ammontare di risorse… presumibilmente maggiore della

[196] Art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 5; art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 5; art. 5, co. 1, lett. *b*), della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 5.

[197] Art. 5, co. 2, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 5; art. 5, co. 2, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 5; art. 5, co. 2, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 5.

[198] Art. 5, co. 4, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 5; art. 5, co. 4, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 5; art. 5, co. 4, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 5.

[199] A. ZANARDI, in AP Camera - AP Senato, XVIII, leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 10.7.2019, su *bit.ly/2Nz8hKF*, 8.

[200] *Ibidem*.

[201] Cfr. l'art. 5, co. 6, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Emilia-Romagna*, [2019], su *bit.ly/2ZhXbk6*, 5; l'art. 5, co. 6, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Lombardia Attilio Fontana*, [2019], su *bit.ly/3g2i5JW*, 5; l'art. 5, co. 6, della bozza di *Intesa sottoscritta tra il Presidente del Consiglio dei Ministri Giuseppe Conte e il Presidente della Regione Veneto Luca Zaia*, [2019], su *bit.ly/2TeBi1u*, 5.

[202] L. BIANCHI, *Regionalismo*, cit. nt. 129, 33.

[203] Cfr. C. GORETTI, *Un'analisi preliminare dell'impatto sui conti pubblici*, [2019], su *bit.ly/3c0tTcz*, 21-22; E. LONGOBARDI, *In tema*, cit. nt. 168, 7; G. MACCIOTTA, *Quale autonomia?*, cit. nt. 104, 29; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull'autonomia differenziata*, in *Astrid rass.*, 2019, V, 3; ID., *Regionalismo*, cit. nt. 194, 879; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 109, 651; L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 131, 731.

[204] Cfr. BANCA D'ITALIA, *L'economia delle Regioni italiane*, [2019], su *bit.ly/2xn4Z8P*, 51.

[205] Cfr. C. DE VINCENTI, *Regionalismo differenziato e comune cittadinanza italiana*, in *Regionalismo*, cit. nt. 62, 106; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 109, 651; L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 131, 732.

[206] E. LONGOBARDI, *In tema*, cit. nt. 168, 6.

[207] Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale*, doc. XVI-*bis*, n. 1, cit. nt. 111, 21.

spesa storica di riferimento per quella Regione"[208]; e ciò "determin[erebb]e via via, negli anni, uno spostamento verso l'alto del valore medio nazionale pro-capite della spesa statale, posto che il valore della spesa da destinare alle Regioni ad autonomia differenziata verrebbe a coincidere con la media nazionale, e non più con il minor costo storico in quella Regione"[209].

A questo punto, come si è detto, incombono sull'intero processo così predicato le periclitanti clausole di invarianza finanziaria[210]. Sui possibili effetti di ordine generale di tali previsioni si è pronunciato in maniera lapidaria il Ministro dell'economia e delle finanze G. Tria, in sede di audizione parlamentare, rendendo esplicito che "nell'attuale fase embrionale non [sia] possibile esprimere una valutazione degli impatti sulla finanza pubblica. La quantificazione degli effetti finanziari delle intese sarà effettuata al momento dell'adozione dei singoli DPCM. Questi ultimi, nel caso comportino nuovi o maggiori oneri, saranno emanati solo successivamente all'entrata in vigore dei provvedimenti legislativi che stanzino le occorrenti risorse finanziarie"[211]. Resta dunque impregiudicato il rischio di un potenziale aggravio di spesa per le Regioni interessate e/o per l'"amministrazione considerata nel suo complesso"[212], provocato, ad esempio, da diseconomie di scala[213], oppure da eventuali oneri supplementari emergenti *in itinere* a seguito dell'attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia[214]. In entrambi i frangenti, due sono le conseguenze possibili[215], entrambe molto incresciose, perché destinate a riverberarsi indirettamente, come paventato anche dalla Corte dei conti, sulla "sostenibilità dei servizi pubblici in determinate aree del Paese"[216], comunque diverse da quelle proprie delle Regioni richiedenti l'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. O vi sarebbe un aggravio per la finanza pubblica nel suo complesso, in senso contrario a quanto postulato in tesi, e ciascuna delle predette previsioni di invarianza finanziaria si rivelerebbe inopinatamente una "mera clausola di stile, priva di sostanza"[217], ponendosi per ciò in collisione con l'art. 81, co. 3, Cost.; oppure le eventuali risorse all'uopo destinate alle Regioni in questione verrebbero defalcate da quelle destinate alle altre[218], con la conseguente compromissione, una volta di più, del principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse (*infra*, § 6.3)[219].

Tale ultima considerazione induce, a mo' di conclusione, a mostrare una certa cautela nei confronti di quella *vulgata* per cui "l'attivazione di forme e condizioni particolari di autonomia presenti significative opportunità per il sistema istituzionale nel suo complesso, oltre che per la singola Regione interessata"[220]. Si tratta, a ben guardare, di una mera petizione di principio – per non dire una professione di ideologia[221] – fondata su "affermazioni un po' apodittiche, non supportate da analisi e valutazioni affidabili e approfondite sul piano economico, soprattutto con riferimento alle ricadute sul benessere collettivo nazionale"[222], che è invece interesse di tutti, ivi compresi gli studiosi di diritto costituzionale, sollecitare e alimentare. Resta così impregiudicata, tramite la valorizzazione di quell'indefettibile circuito democratico che si alimenta nella discussione e sedimenta nell'approvazione a maggioranza assoluta da parte delle Camere della/e legge/i di differenziazione regionale, l'esigenza di verificare *funditus*, caso per caso e nel corso del tempo, se ogni singola richiesta di attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. corrisponda effettivamente ad una "logica '*win-win*' tra interesse regionale e nazionale"[223], oppure esprima una mera prevalenza dell'uno sull'altro (per tacere dell'ipotesi opposta in cui, per disavventura, da tale attribuzione derivi un danno per tutti e per ciascuno).

---

[208] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 85, 9.
[209] *Ibidem*.
[210] Cfr. C. GORETTI, *Un'analisi*, cit. nt. 203, 22.
[211] G. TRIA, *Audizione del Ministro sul federalismo fiscale*, [2019], su *bit.ly/3gJLiK4*, 15.
[212] S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in *Federalismi.it*, 2020, V, 121.
[213] Cfr. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell'autonomia differenziata*, in *Astrid rass.*, 2019, XIV, 7.
[214] Cfr. S. MANGIAMELI *ET AL.*, *Prima che il Nord*, cit. nt. 84, 320.
[215] Cfr. G. TRIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 18.4.2019, su *bit.ly/2XVBKmu*, 13.
[216] CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione*, cit. nt. 132, 18-19.
[217] C. cost., sent. 18/2013.
[218] Cfr. G. BERNABEI, *Esigenze di autonomia differenziata e questioni di finanza locale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 62, 87; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Autonomie*, cit. nt. 91, 195.
[219] Cfr. D. MONE, *L'autonomia differenziata come deroga puntuale (e sostanzialmente motivata) alle limitazioni delle leggi statali*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 115, 319.
[220] AP Camera - AP Senato, XVII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell'indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna*, doc. XVII-*bis*, n. 13, [2018], su *bit.ly/3dvbMx4*, 41.
[221] Cfr. F. ENGELS, *Engels an Franz Mehring in Berlin*, [1893], trad. it. *Engels a Franz Mehring a Berlino*, in K. MARX e F. ENGELS, *Opere*, Roma, 1977, L, 110.
[222] A. ZANARDI, *Regionalismo*, cit. nt. 203, 877.
[223] R. BALDUZZI e D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Riv. AIC*, 2019, II, 9.

8. Conclusioni: una nuova Azione Parallela?

Non è dato sapere quale sarà il destino dell'autonomia regionale differenziata nella corrente legislatura, né, più in particolare, l'esito delle tre bozze di Intesa del 2019. I primi atti del Governo Conte II, da questo punto di vista, appaiono a dir poco interlocutori. Per un verso, sembrerebbe che le predette bozze di Intesa siano state accantonate, perché all'interno di esse "c'era tanto 116 e poco 119"[1], ovverosia, fuor di metafora, si è finalmente presa coscienza anche in sede istituzionale dei profili largamente difettosi delle loro prospettate relazioni finanziarie con lo Stato, di cui si è già avuto modo di parlare (*supra*, § 7.3). Per un altro verso, nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza del 2019 è stata preannunciata, quale collegato alla legge di bilancio per il 2020, la presentazione di un "DDL recante interventi per favorire l'autonomia differenziata ai sensi dell'articolo 116 comma 3 della Costituzione attraverso l'eliminazione delle diseguaglianze economiche e sociali nonché l'implementazione delle forme di raccordo tra Amministrazioni centrali e regioni, anche al fine della riduzione del contenzioso costituzionale"[2]. Tuttavia, alla fine del 2019 la legge di bilancio per l'anno successivo è stata naturalmente approvata[3], ma tali roboanti propositi non hanno ricevuto alcuna concretizzazione. Neppure risulta presentato alle Camere, al di là di ogni tattica asseritamente dilatoria[4], una "non meglio definita 'bozza di legge-quadro' "[5] sull'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost., tesa a "perimetrare uno schema generale dentro cui dovranno essere innestate le intese tra lo Stato e le Regioni"[6]; mentre è stata *medio tempore* costituita una "Commissione con compiti di studio, supporto, consulenza e analisi sui temi dell'Autonomia differenziata"[7], le cui risultanze sono anch'esse di là da venire[8]. Una volta di più, l'autonomia regionale differenziata "ritorna così alla casella di partenza"[9]; e la cosa potrebbe non essere oggetto di biasimo, se ciò almeno consentisse – per quanto qui di interesse – di evitare ogni prospettata lesione dei princìpi dell'art. 119 Cost.

Poi, nell'inverno del 2020 l'"emergenza epidemiologica"[10], "sanitaria"[11] o "da COVID-19"[12] *tout court* ha fatto la sua repentina apparizione nella vita di ciascuno di noi. Dopo una prima fase in cui le misure emergenziali hanno assunto una dimensione infraregionale[13], le stesse Regioni sono state (discutibilmente) assunte dal Governo quali fondamentali "unità di misura"[14] per la gestione della crisi e, a tal fine, in un contesto normativo di grande incertezza[15] sono state corredate del potere di "introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti"[16]. Ciò ha determinato, com'è stato prontamente osservato, un'"enorme confusione"[17] frutto di uno "*sconcertante* localismo"[18], presto riverberatasi sui "comportamenti da adottare da parte dei cittadini – quasi come se il nostro ordinamento, erroneamente, fosse davvero un ordinamento di tipo federale o quasi confederale"[19]. Un esempio tangibile tra i molti[20] di tale inedito e imprevedibile "federalismo della paura"[21] è il modello di autocertificazione pubblicato il 26.3.2020, recante un sibillino riferimento alle "ulteriori limitazioni disposte con provvedimenti del Presidente della Regione"[22]. Ciò non ha evitato, nell'attuale frangente, forme di conflittualità tra lo Stato e le Regioni, ancorché più annunciate che praticate[23], com'è dimostrato dalla scelta del Governo di non ricorrere mai, almeno sino ad ora, al potere sostitutivo *ex* art. 120,

[1] F. BOCCIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 2.10.2019, su *bit.ly/2MmlOo7*, 5.

[2] MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, [2019], su *bit.ly/35hpfVP*, 11.

[3] Cfr. l. 160/2019.

[4] Cfr. L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2019, III, 8.

[5] M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo "differenziato"*, in *Federalismi.it*, 2020, XXII, 130.

[6] F. BOCCIA, in AP Senato, XVIII leg., 1ª Comm., sed. 28.11.2019, su *bit.ly/3ctT6wp*, 5.

[7] D.m. Affari regionali e autonomie, 3.12.2019, su *bit.ly/2Sm5g2U*, 1.

[8] Cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo*, cit. nt. 157, 6 ss.

[9] A. POGGI, *Gli ambiti*, cit. nt. 85, 107.

[10] D.l. 6/2020, conv. con mod. nella l. 13/2020; d.l. 9/2020; d.l. 11/2020; d.l. 18/2020, conv. con mod. nella l. 27/2020; d.l. 19/2020, conv. con mod. nella l. 35/2020; d.l. 33/2020, conv. con mod. nella l. 74/2020; d.l. 34/2020, conv. con mod. nella l. 77/2020; d.l. 83/2020.

[11] D.l. 29/2020.

[12] D.l. 14/2020.

[13] Cfr. gli all. 1 ss. d.P.C.m. 1.3.2020, su *bit.ly/2W7MpuD*, 5.

[14] E. CARLONI, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, [2020], su *bit.ly/2BAuZjf*, 2 (virgolette nell'originale).

[15] Cfr. C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell'emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Riv. dir. comp.*, 2020, II, 51-52.

[16] Art. co. 1, d.l. 19/2020, conv. con mod. nella l. 35/2020.

[17] A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Riv. AIC*, 2020, II, 578.

[18] F. BILANCIA, *Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie*, in *Ist. fed.*, 2020, 14.

[19] F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell'emergenza*, in *Oss. cost.*, 2020, III, 10.

[20] Cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo "asimmetrico" nelle politiche regionali*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, I, 1343 ss.

[21] A. D'ALOIA, *L'emergenza e… i suoi "infortuni"*, in *Dirittifondamentali.it*, 2020, 5 (virgolette nell'originale).

[22] MINISTERO DELL'INTERNO, *Autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47, d.P.R. n. 445/2000*, [2020], su *bit.ly/2zeViKE*, 1.

[23] Cfr. TAR Calabria-Catanzaro, sez. I, sent. 841/2020; TAR Marche, sez. I, d. 56/2020; TAR Marche, sez. I, ord. 63/2020; TAR Sicilia-Palermo, sez. III, d. 842/2020.

co. 2, Cost.[24]. Al contempo, l'attuale emergenza ha riproposto in forma nuova i vecchi interrogativi in ordine ai "difetti 'storici' del nostro sistema (nazionale e regionale)"[25], anche dal punto di vista della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali – si pensi, più di tutto, al nodo delle risorse destinate al finanziamento della spesa sanitaria – con un rinnovato confronto tra chi paventa un'"ennesima inversione di rotta"[26] rispetto al percorso di regionalizzazione avviato da ormai più di vent'anni e chi, viceversa, ritiene che "rimettere ordine nei rapporti stato-regioni, passata la crisi, sarà necessario"[27] (rispetto non solo alla materia della tutela della salute, ma anche, ad esempio, a quella della protezione civile[28], attualmente parimenti oggetto di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni).

Di certo, se il Covid-19, nostro malgrado, "ha compiuto un'impeccabile analisi delle funzioni e un'incontrovertibile analisi di impatto"[29], esso sembra avere lasciato sul campo una vittima illustre: quell'intenso dibattito pubblico in merito all'attivazione dell'art. 116, co. 3, Cost. (*supra*, § 7.1), il quale, al di là di qualche sprazzo polemico[30] di segno ora positivo[31] ed ora negativo[32], forse a dimostrazione della sua effettiva (in)consistenza, è come d'incanto svanito. Oggi, il cruciale interrogativo su "cosa sarebbe successo se il Coronavirus fosse arrivato dopo la compiuta realizzazione di un regionalismo differenziato nelle forme e con le modalità prefigurate dai più avanzati progetti che sono circolati nei mesi scorsi"[33] è tuttora senza risposta. Insieme ad esso, permangono parimenti inesitati i molti rovelli, di cui si cercato di dare conto in questa relazione, cagionati da relazioni finanziarie degli enti territoriali segnate da una complessità, se non inutile, quantomeno ingiustificata, oltre che – *si parva licet* – oltremodo disallineate rispetto alla cornice costituzionale di riferimento.

L'attuale "emergenza pandemica"[34], come si sa, è stata sovente paragonata negli ultimi mesi ad una guerra contro un "nemico invisibile [e] insidioso"[35]. Tuttavia, oltrepassata con qualche fatica la cortina della retorica istituzionale, la mente si posa, più che su improbabili metafore belliche[36] che richiamano i conflitti mondiali del secolo passato, su eventi e circostanze parimenti drammatici che ne sono stati, in qualche modo, i precursori sul piano ordinamentale[37]. Così, se si dovesse dare credito ad un approccio storico e comparativo[38], all'accentramento di allora potrebbe fare seguito oggi un analogo movimento, parimenti incidente sull'articolazione del potere su base territoriale, a partire proprio dalla sua tormentata dimensione finanziaria. Se ciò effettivamente dovesse verificarsi, in un tempo in cui ci apprestiamo a ricordare (a celebrare?[39]) i cinquant'anni dell'avvio delle Regioni a statuto ordinario e presto vi aggiungeremo anche la ricorrenza dei vent'anni della l. cost. 3/2001, la sensazione sarà di avere rivissuto, nell'osservazione delle relazioni finanziarie degli enti territoriali, una nuova e inconclusiva "Azione Parallela"[40], "centro inesistente"[41] di una vicenda (non narrativa ma) normativa destinata a non compiersi mai.

[24] Cfr. F. BOCCIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 20.5.2020, su *bit.ly/2CSGra5*, 14-15; ID., in AP Camera - AP Senato, XVIII leg., Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 28.5.2020, su *bit.ly/2BLKfd1*, 23.

[25] V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus*, Milano, 2020, 22.

[26] A. MORELLI e A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire*, in *Diritti reg.*, 2020, II, 4.

[27] B. CARAVITA, *L'Italia ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it*, 2020, VI, IX.

[28] Cfr. E. CATELANI, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus*, in *Riv. Gr. Pisa*, 2020, II, 9.

[29] S. STAIANO, *Né modello né sistema*, in *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, a cura di Id., Napoli, 2020, 40.

[30] Cfr. U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2020, n. spec., 300.

[31] Cfr. M. BELLETTI, *La "confusione" nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell'emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Oss. cost.*, 2020, III, 25; E. D'ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 2020, n. spec., 580; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti reg.*, 2020, I, 377-378.

[32] Cfr. C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori*, [2020], su *bit.ly/31PLi6o*, 4; M. MANCINI, *Prove*, cit. nt. 5, 132.

[33] A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, in *Diritti reg.*, 2020, I, 530-531.

[34] C. cost., sent. 174/2020.

[35] G. CONTE, in AP Camera, XVIII leg., sed. 25.3.2020, su *bit.ly/38aphQM*, 34; ID., in AP Senato, XVIII leg., sed. 26.3.2020, su *bit.ly/2CShHyI*, 6.

[36] Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Riv. AIC*, 2020, II, 112.

[37] Cfr. S. ROMANO, *Sui decreti-legge e lo stato di assedio in occasione del terremoto di Messina e di Reggio-Calabria*, [1909], rist. in ID., *Scritti minori*, Milano, 1990, I, 349 ss.; M. BENVENUTI, *Alle origini dei decreti-legge*, in *St. Rossano*, Napoli, 2013, I, 33 ss.

[38] Cfr. K.C. WHEARE, *Federal Government*, [1946], trad. it. *Del governo federale*, Milano, 1949, 458 ss.

[39] Cfr. F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Reg.*, 2020, 9-10; F. PALERMO, *Il virus è centralista?*, [2020], su *bit.ly/3kCWfiI*, 1.

[40] R. MUSIL, *Der Mann ohne Eigenschaften*, [1930-1942], trad. it. *L'uomo senza qualità*, Milano, 1992, I, 112 ss.

[41] L. MITTNER, *La letteratura tedesca del Novecento*, [1960], rist., Torino, 1995, 318.