



CONVEGNO DEL GRUPPO DI PISA
IL REGIONALISMO ITALIANO ALLA PROVA DELLE DIFFERENZIAZIONI
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO – 18-19 SETTEMBRE 2020

LA DIMENSIONE FINANZIARIA DELLE DIFFERENZIAZIONI TERRITORIALI*

MARCO BENVENUTI**

È comune difetto delli òmini, non fare conto nella bonaccia della tempesta.
N. MACHIAVELLI, *Il principe*, [1532], rist., Roma, 2006, 299 o XXIV.

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?

* Contributo sottoposto a referaggio ai sensi dell’art. 5 del Regolamento della Rivista.

Il presente lavoro riprende il testo della relazione preliminare presentata il 18.9.2020 al Convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa”, svoltosi presso l’Università degli studi di Trento, e aggiornata al 31.8.2020. Desidero ringraziare il Consiglio direttivo dell’Associazione “Gruppo di Pisa” per l’invito, nonché i proff.ri Marcello Cecchetti, Matteo Cosulich, Anna Maria Poggi, Sandro Staiano, Roberto Toniatti e tutti gli altri intervenuti nella discussione nella “Sessione in atelier” per le osservazioni formulate. Sono parimenti grato alle numerose biblioteche che si sono prodigate, nel corso dei lunghi e difficili mesi segnati dall’emergenza da Covid-19, nel reperimento del necessario materiale bibliografico; vorrei ricordare, per tutte, la Biblioteca della Corte dei conti “Antonino De Stefano” – che è stata tra le prime a riprendere il servizio di consultazione in presenza – e le Biblioteche del Dipartimento di Economia e Diritto “Federico Caffè”, del Dipartimento di Diritto ed economia delle attività produttive, nonché della Sede di Latina “Mario Costa”, tutte dell’Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

** Professore associato di Istituzioni di diritto pubblico presso l’Università degli studi di Roma “La Sapienza”.

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, 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 essa venga adottata con una portata descrittiva, perché in entrambe le ipotesi 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'enfaticizzazione 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, individuabili 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 regionale e locale.

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 ad oggi tuttora inesitato; quanto al secondo, sin dalle sue prime pronunce successive all’entrata in vigore della l.cost. 3/2001, la Corte costituzionale ha 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 pubbliche loro attribuite.

Tale ultima previsione, recata all’art. 119, co. 4, Cost., funge da *trait d’union* ideale tra il versante delle entrate e quello delle spese dell’autonomia finanziaria, 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 risulta priva di fondamento costituzionale ed anzi stride con il principio del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche 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 pubbliche 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 – le quali, 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 pubbliche loro attribuite; e una siffatta disarmonia sul piano costituzionale non pare suscettibile di essere corretta tramite un ampliamento *a posteriori* di tali 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 principi, proprio perché tali, devono 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 e 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 specie, al principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse. In terzo luogo, il combinato disposto dell’art. 116, co. 3, Cost. e (dei principi) 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 siano eventualmente attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, deve/ono garantire il rispetto dei principi 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 (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano) nei confronti delle Regioni a statuto ordinario, il cui territorio è confinante con quello delle prime, fa da sfondo alle ricorrenti richieste 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, proprio i profili finanziari degli Accordi preliminari e delle bozze di Intesa appaiono oltremodo controvertibili, sia per una ragione di carattere generale sia per alcuni aspetti 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, in quanto teso in prima battuta ad appropriarsi e, dunque, a trattenere le risorse finanziarie nei territori di riferimento a detrimento degli altri, oltre che a discapito dei principi 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 autonomia. 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 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 che l’articolazione del potere su base territoriale in Italia 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

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.

scorso, allorché l’acume di Tocqueville, allora autorevolmente evocato⁴, 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 traguadata 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, nel 2003 l’attuazione dell’art. 119 Cost. è stata qualificata dalla Corte costituzionale come “urgente”⁷ e nel 2004 essa è stata ritenuta “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, ancora, nella ripetizione del *mantra* giurisprudenziale¹⁰ della “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 doglianza per le “difficoltà e i ritardi nell’attuazione del federalismo fiscale”²⁰.

Un siffatto rilevato contrasto tra la realtà e la rappresentazione (un “teatro del grottesco”²¹) 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 essa²², infatti, e negli anni

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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 4393 ss.

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 M. BORDIGNON, *Alcune tesi sul federalismo fiscale all’italiana*, in *Economia italiana*, 2/2005, 362.

²² Cfr. F. GALLO, *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia giuridica*, XV, Roma, 1996, 1.

immediatamente a venire²³, per “corrispondere a quella tendenza in atto anche a livello mondiale definibile come la spinta *global-local*”²⁴ 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 istituzionali²⁵ – “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”²⁶, se non addirittura “*centralista totalitario*”²⁷ – quindi campeggia nell’intitolazione e nei contenuti della l. 448/1998²⁸, della l. 133/1999 e del d.lgs. 56/2000²⁹ e, da ultimo, sedimenta nell’ordinamento giuridico con la l. 42/2009 e i decreti legislativi che ne sono conseguiti³⁰.

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”³¹ di marca statunitense³²; dunque, di un’“espressione nata incidentalmente in un libro di teoria della finanza pubblica”³³ e destinata ad accompagnare, a partire dagli anni cinquanta del Novecento, l’interventismo economico-finanziario del *Federal Government*, operando all’uopo “as an assurance to each citizen of the federation that specific social wants... will be provided for adequately in all states”³⁴. Stando così le cose, però, è solo per un’evidente astuzia del vecchio adagio francese *traduire c’est trahir*³⁵ se tale locuzione ha potuto intestare, nell’ultimo trentennio di esperienza

²³ Cfr. L. ANTONINI, *Il regionalismo italiano nella prospettiva della differenziazione*, in V. ANGIOLINI ET AL. (a cura di), *Le trasformazioni dello Stato regionale italiano*, Milano, 2002, 304.

²⁴ ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione sull’attività svolta*, 2005, su bit.ly/2ZcwwQk, 4.

²⁵ Cfr. MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma fiscale*, 1994, su bit.ly/2D9QMip, 28 ss. e 66 ss.

²⁶ MINISTERO DELLE FINANZE - COMMISSIONE DI STUDIO PER IL DECENTRAMENTO FISCALE, *Proposte per la realizzazione del federalismo fiscale*, I, Roma, 1996, 8.

²⁷ MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma*, cit. nt. 25, 28.

²⁸ Cfr. gli artt. 28 ss. l. 448/1998.

²⁹ Cfr. L. ANTONINI, *La vicenda e la prospettiva dell’autonomia finanziaria regionale*, in *Le Regioni*, 2003, 20.

³⁰ 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.

³¹ R.A. MUSGRAVE, *The Theory of Public Finance*, New York et al., 1959, 179 ss.

³² Cfr. L.M. BASSANI ET AL., *I concetti del federalismo*, Milano, 1995, 202 ss.; E. AHMAD e G. BROSIO, *Introduction*, in IID. (a cura di), *Handbook of Fiscal Federalism*, Cheltenham-Northampton, 2006, 3-4.

³³ P. GIARDA, *La favola del federalismo fiscale*, in A. CERRI ET AL. (a cura di) *Federalismo fiscale tra diritto ed economia*, Roma, 2009, 57.

³⁴ R.A. MUSGRAVE, *The Theory*, cit. nt. 31, 183.

³⁵ Cfr. A. BALDASSARRE, *Il federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale*, Milano, 1998, 6; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Distribuzione delle competenze legislative e federalismo fiscale in sei ordinamenti federativi consolidati*, in S. GAMBINO (a cura di), *Stati nazionali e poteri locali*, Santarcangelo di Romagna, 1998, 561-562; D. FAUSTO e F. PICA, *Introduzione*, in IID. (a cura di), *Teoria e fatti del federalismo fiscale*, Bologna, 2000, 22; ID., “*Federalismo fiscale*” e riforma costituzionale in Italia, [2001], rist., in ID., *Del federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2004, 131; F. MOSCHETTI, *Federalismo e procedimento di applicazione del tributo*, in L. TOSI e A. GIOVANARDI (a cura di), *Federalismo e controlli fiscali*, Padova, 2002, 24; F. PICA, *Il “federalismo” e la “riforma autonomista” nei rapporti Svimez*, [2002], rist., in ID., *Del federalismo*, cit., 173-174; M. LECCISOTTI, *Considerazioni a margine del*

giuridica italiana, un processo di pluralizzazione delle relazioni finanziarie degli enti territoriali³⁶. 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.”³⁷ o “cosiddetto”³⁸, oppure collocata tra virgolette³⁹, oppure ancora adoperata non “*motu proprio*, ma solo riportando altre prospettazioni, o testi normativo, dove essa è usata”⁴⁰.

Simili considerazioni valgono sia che questa nozione venga adoperata da un punto di vista prescrittivo⁴¹, sia che essa venga considerata quale mera categoria descrittiva⁴², perché entrambi gli usi linguistici – “*proprio*”⁴³ e “*improprio*”⁴⁴, è stato detto – 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”⁴⁵. In tal modo, i due significati si caricano nel dibattito pubblico italiano di una “connotazione più ideologica che tecnica, indicando la volontà politica di

cosiddetto “federalismo fiscale”, in Diritto e pratica tributaria, 2002, I, 342-343; F. TUNDO, Contributo allo studio dell'autonomia tributaria dei Comuni, Padova, 2002, 93 ss.; G. DELLA CANANEA, Osservazioni critiche sul “federalismo fiscale” in Italia, in G. SANVITI (a cura di), La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo, Parma, 2004, 142; M. LECCISOTTI, Finanza: II) Finanza regionale, in Enciclopedia giuridica, XV, Roma, 2006, 3; A. DE SIANO, Configurazione dell'interesse pubblico e determinante finanziaria, Torino, 2008, 21; M. INGROSSO, Il disegno di legge-delega sul federalismo fiscale, in Innovazione diritto, 2008, VI, 11; R. LUPI, Fiscalità e tributi nel disegno di legge sul federalismo, in Corriere tributario, 2008, 3081; G. MARONGIU, Brevi noterelle a margine del c.d. federalismo fiscale, in Diritto e pratica tributaria, 2009, I, 271-272; M. MAGRASSI, “Federalismo fiscale”, in A. MAGLIARO (a cura di), Verso quale federalismo?, Trento, 2010, 159; A. GIOVANNINI, Sul federalismo che non c'è, in Diritto e pratica tributaria, 2012, I, 1332-1333; F. AMATUCCI, Federalismo fiscale (dir. trib.), in Diritto on line, 2013, 2; M. DI SIENA, Federalismo all'italiana, il risveglio dopo il sogno, 2013, su bit.ly/3jbaQQe, 1; S. MANGIAMELI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 14.7.2016, su bit.ly/33vZXUs, 3-4.

³⁶ Cfr. S. STAIANO, Art. 5, Roma, 2017, 105.

³⁷ C. cost., sentt. 216/2008; 326/2010; 207/2011; 32/2012.

³⁸ C. cost., sentt. 121/2010; 63/2013; 22/2014; 33/2019.

³⁹ Cfr. C. cost., sent. 61/2018.

⁴⁰ SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI - SERVIZIO DEL BILANCIO - CAMERA DEI DEPUTATI - SERVIZIO STUDI, *Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale*, 2017, su bit.ly/2zxHuuR, 3.

⁴¹ Cfr. L. TOSI e A. GIOVANARDI, *Federalismo (dir. trib.)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, III, Milano, 2006, 2476 ss.

⁴² Cfr. G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *Riflessioni conclusive su autonomie territoriali, federalismo fiscale e perequazione*, in F. AMATUCCI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *I principi costituzionali e comunitari del federalismo fiscale*, Torino, 2007, 190 ss.; G. BIZIOLI, *Federalismo fiscale*, in *Digesto delle discipline privatistiche - Sezione commerciale*, Agg. VI, Torino, 2012, 361-362 e 379; S. GAMBINO, *Forma di Stato e federalismo fiscale*, in ID. (a cura di), *Il federalismo fiscale in Europa*, Milano, 2014, 23 ss.; S. MANGIAMELI, *L'autonomia finanziaria delle Regioni tra attuazione e inattuazione*, in L. PESOLE e M. VOLPI (a cura di), *Il contenzioso Stato-regioni nella giurisprudenza costituzionale e l'avvenire delle Regioni*, Napoli, 2015, 60; A. PETRETTO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 22.6.2017, su bit.ly/3ixFmDK, 24.

⁴³ G. BIZIOLI, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, 2012, 7.

⁴⁴ Ivi, 8.

⁴⁵ F. PICA e S. STAMMATI, *La finanza delle regioni deboli nel Titolo V della Costituzione italiana*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2002, 9.

trattenere più risorse sui territori, garantendone la gestione agli enti rappresentativi della comunità territoriale, e spesso, anche di ridurre la perequazione”⁴⁶.

Così, nel primo senso, è senz’altro vero che “lo sdoganamento di quell’espressione (federalismo fiscale) ha segnato un ciclo della nostra storia”⁴⁷, proponendosi quale “ ‘risvolto tributario’ della (tanto invocata o, viceversa, tanto paventata) *devolution*”⁴⁸. Tale sintagma, dunque, ha veicolato l’alternativo e incerto tentativo di dare vita a un sistema di relazioni finanziarie degli enti territoriali non scervo da impulsi localistici e competitivi⁴⁹ – nell’uno⁵⁰ come nell’altro⁵¹ 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”⁵². Al di là di tali roboanti propositi (il “ ‘federalismo fiscale’ [quale] bandiera per la diversità”⁵³), 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”⁵⁴. E, a tale riguardo, giova ricordare che l’affermazione per cui la Regione è l’“innovazione più profonda introdotta dalla costituzione”⁵⁵ si accompagna sin dal principio con la massima consapevolezza che “questa non sorge federalisticamente”⁵⁶. Oltre a ciò, si potrebbe utilmente ricordare il fallito proposito di mutare l’intestazione del titolo V della parte II della Costituzione in “ordinamento federale della Repubblica”⁵⁷, *ab origine* contenuto nel d.d.l. cost. AC 5830 della XIII legislatura e poi infine ritrattato⁵⁸. Cinque anni dopo, non ha subito 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”⁵⁹, ma anche dedicare al “federalismo fiscale”⁶⁰, ai fini dell’“attuazione dell’articolo 119 della Costituzione”⁶¹, un curioso articolo *ad hoc*.

Nella seconda prospettiva, anche il ricorso alla più comune accezione “a maglie larghe”⁶² dell’espressione qui criticata, da intendersi quale “struttura astratta”⁶³ formata

⁴⁶ F.E. GRISOSTOLO, *Stato regionale e finanza pubblica multilivello*, Milano, 2020, 38.

⁴⁷ L. ANTONINI, *Federalismo all’italiana*, Venezia, 2013, 10.

⁴⁸ G. POLA, *Federalismo fiscale, oggi*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004, 1063.

⁴⁹ Cfr. M. ABRESCIA, *Governare la differenziazione*, in *Mercato concorrenza regole*, 2003, 12 ss.

⁵⁰ Cfr. W.E. OATES, *Fiscal Federalism*, New York *et al.*, 1972, 35.

⁵¹ Cfr. G. BRENNAN e J.M. BUCHANAN, *The Power to Tax*, [1980], rist., Indianapolis, 2000, 214.

⁵² M. BERTOLISSI, *Federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, I, 2007, 34.

⁵³ P. GIARDA, *Il sistema italiano di federalismo fiscale*, in *XXI secolo*, III, Roma, 2009, 278.

⁵⁴ C. cost., sent. 365/2007.

⁵⁵ 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*, I, Roma, 1970, LXXXV.

⁵⁶ *Ivi*, LXXXVI.

⁵⁷ AP Camera, XIII legislatura, art. 1 d.d.l. cost. AC 5830, su bit.ly/2VU8E7Y, 5.

⁵⁸ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, sed. 19.9.2000, su bit.ly/3aC7HVV, 65.

⁵⁹ AP Senato, XIV legislatura, artt. 1 ss. d.d.l. cost. AS 2544-D, su bit.ly/3fWISIP, 2 ss.

⁶⁰ AP Senato, XIV legislatura, art. 57 d.d.l. cost. AS 2544-D, su bit.ly/3fWISIP, 40.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² A. VALDESALICI, *Federalismo fiscale e responsabilizzazione politico-finanziaria*, Napoli, 2018, 37.

⁶³ P. GIARDA, *Regioni e federalismo fiscale*, Bologna, 1995, 18.

dall’insieme delle “relazioni fiscali tra decisori pubblici a diversi livelli di governo”⁶⁴, 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”⁶⁵ – “egualmente pericoloso, o almeno poco concludente”⁶⁶. Quanto al sostantivo “federalismo”, la sua asserita indeterminatezza, per cui il relativo concetto ben potrebbe attagliarsi a qualunque ordinamento giuridico articolato su base territoriale⁶⁷, stride con la sua valenza fortemente suggestiva, che lascia intendere una (da taluno) “prospettata transizione dal regionalismo al federalismo”⁶⁸ medesimo. Quanto all’aggettivo “fiscale”, è anch’esso a rischio di fraintendimento in quanto *false friend*⁶⁹, per il fatto di dire non troppo ma troppo poco, a fronte dell’ampio spettro di relazioni finanziarie, “di entrata e di spesa”, a cui testualmente l’art. 119, co. 1, Cost. prelude (*infra*, § 2.1).

Resta, in definitiva, l’agra sensazione che “chiamare federalismo fiscale l’autonomia finanziaria [sia] un mezzo imbroglio”⁷⁰ sia prima che dopo la l.cost. 3/2001. Tanto vale, allora, a mettere da parte ogni “pedissequa traduzione della locuzione anglosassone *fiscal federalism*”⁷¹ e, conseguentemente, secondo un’acuta ma non sufficientemente considerata dottrina, a sollecitare l’“utilizzo di una diversa terminologia che sostituisca quella del federalismo fiscale”⁷², quale può essere “regionalismo fiscale”⁷³, “relazioni intergovernative finanziarie”⁷⁴, oppure, più semplicemente, relazioni finanziarie degli enti territoriali.

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

⁶⁴ W.E. OATES, *Federalism and Government Finance*, [1994], trad. it. *Federalismo e finanza pubblica*, in G. BROSIO (a cura di), *Governo decentralizzato e federalismo*, Bologna, 1995, 73.

⁶⁵ F. COVINO, *La “costituzione finanziaria” italiana tra federalismo fiscale e formule cooperative*, in V. ATRIPALDI e R. BIFULCO (a cura di), *Federalismi fiscali e Costituzioni*, Torino, 2001, 147 (virgolette nell’originale); A. MORRONE, *Il sistema finanziario e tributario della Repubblica*, Bologna, 2004, 190 (virgolette nell’originale); ID., *La “costituzione finanziaria”*, in ID. (a cura di), *La costituzione finanziaria*, Torino, 2015, IX-X (virgolette nell’originale); A. CAROSI, *Il sindacato sugli atti di natura finanziaria tra Corte costituzionale e magistrature superiori*, in *Il diritto del bilancio e il sindacato sugli atti di natura finanziaria*, Milano, 2019, 67 (virgolette nell’originale).

⁶⁶ M. LUCIANI, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, V, Torino, 1990, 375.

⁶⁷ Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Trends of Federalism in Theory and Practice*, London, 1968, 7.

⁶⁸ T. GROPPA, *Il federalismo*, Roma-Bari, 2004, 74.

⁶⁹ Cfr. F. PICA, *Considerazioni intorno al federalismo fiscale*, [1994], rist., in ID., *Del federalismo*, cit. nt. 35, 14-15; ID., *Ancora sul “federalismo fiscale”*, [1996], rist., ivi, 23; M. INGROSSO, *Il disegno*, cit. nt. 35, 11; G. BIZIOLI, *Il federalismo fiscale*, Soveria Mannelli, 2010, 7; A. MAGLIARO, *Modelli di federalismo fiscale*, in *Verso quale federalismo?*, cit. nt. 35, 5; F. PALERMO, *Comparare il federalismo fiscale*, in ID. e M. NICOLINI (a cura di), *Federalismo fiscale in Europa*, Napoli, 2012, 6; F. AMATUCCI, *Federalismo*, cit. nt. 35, 2.

⁷⁰ G. FALSITTA, *Ascesa e declino del federalismo fiscale*, [1995], rist., in ID., *Per un fisco “civile”*, Milano, 1996, 170.

⁷¹ A. MASTROMARINO, *Fiscal federalism all’italiana*, in *Rivista AIC*, 2/2012, 2.

⁷² V. ATRIPALDI, *Introduzione*, in *Federalismi*, cit. nt. 65, X.

⁷³ A. BALDASSARRE, *Il c.d. federalismo fiscale*, in *Rivista della Guardia di finanza*, 1996, 396 ss. (virgolette nell’originale).

⁷⁴ V. ATRIPALDI, *Introduzione*, cit. nt. 72, X.

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”, quale “connotato ‘esistenziale’... prima ancora che come caratteristica di tipo funzionale”⁷⁵ ieri delle sole Regioni ed oggi anche degli enti locali, con cui si apre tanto il “vecchio” quanto il “nuovo” art. 119 Cost., è stata ironicamente qualificata già corso nel dibattito costituente⁷⁶ come un “pennacchio”⁷⁷ e poi considerata da buona parte degli studiosi come poco più di un “vago riferimento”⁷⁸ o di una “norma in bianco”⁷⁹. Viceversa, un’altra parte dei commentatori ha subito enfatizzato il “problema di democrazia”⁸⁰ retrostante alle relazioni finanziarie degli enti territoriali, fino al punto di qualificare lo stesso art. 119 Cost. come la “pietra angolare del sistema”⁸¹ 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 coordinamento⁸², 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 comparativo⁸³, ma trascorrono altresì senza soluzione di continuità l’intera età repubblicana.

Il versante delle entrate⁸⁴, pur espressamente ricompreso dalla Corte costituzionale nel novero dell’autonomia finanziaria⁸⁵ non senza qualche contrarietà dottrinale⁸⁶, 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 ai tempi della Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente⁸⁷. In tal senso, si è allora determinata una dinamica normativa di

⁷⁵ A. BRANCASI, *Autonomie locali e finanza*, in *Amministrazione e finanza degli enti locali tra autonomia e responsabilità*, Milano, 1996, 71.

⁷⁶ Cfr. M. BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria regionale*, Padova, 1983, 228 ss.; A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 65, 20 ss.

⁷⁷ M. RUINI, in Ass. cost., sed. pom. 11.7.1947, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 55, 1970, III, 2614.

⁷⁸ L. PALADIN, *La potestà legislativa regionale*, Padova, 1958, 207.

⁷⁹ G.C. MORETTI, *La potestà finanziaria delle Regioni*, Milano, 1972, 16, nt. 6.

⁸⁰ F. BENVENUTI, *Risultati e prospettive dell’attività regionale*, [1955], rist. in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 2006, II, 1255.

⁸¹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., Padova, 1976, II, 906.

⁸² Cfr. M. BERTOLISSI, *L’autonomia*, cit. nt. 76, 380 ss.

⁸³ Cfr. G.G. CARBONI, *Federalismo fiscale comparato*, Napoli, 2013, 135 ss.

⁸⁴ Cfr. E. DE MITA, *Autonomia finanziaria e potestà tributaria delle Regioni a statuto normale*, [1966], rist. *La potestà tributaria delle Regioni a statuto ordinario*, in ID., *Interesse fiscale e tutela del contribuente*, V ed., Milano, 2006, 587 ss.

⁸⁵ Cfr. C. cost., sentt. 271/1986; 214/1987; 294/1990.

⁸⁶ Cfr. S. CASSESE, *Il finanziamento delle Regioni*, in F. VITO ET AL. (a cura di), *Problemi economici e finanziari delle Regioni*, Milano, 1966, 131 ss.

⁸⁷ Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto della Commissione economica presentato all’Assemblea Costituente*, vol. I, Roma, 1946, 130.

accentramento a favore dello Stato⁸⁸, finalmente tesa a "rivedere le varie imposte, unificando tutti i tributi, le varie addizionali e i tributi speciali che si sono incrociati nel tempo"⁸⁹, come nel caso invero eloquente della soppressione dell'imposta di famiglia⁹⁰, del cui gettito beneficiavano i Comuni⁹¹. 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 credito⁹². Di converso, a partire dalla seconda metà degli anni settanta del Novecento il versante delle spese ha teso viepiù a decentrarsi⁹³, di pari passo con la crescente attribuzione di funzioni legislative e amministrative ai diversi livelli territoriali di potere; e di ciò è prova, anche sul piano delle risorse finanziarie mobilitate, la 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 territoriali⁹⁴, se non per segnalare, in negativo, che tale "inusuale commistione tra l'accentramento delle entrate e il decentramento delle spese"⁹⁵ 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"⁹⁶; 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 controvertibile⁹⁷, però, a un raffronto anche sommario tra il "vecchio" e il "nuovo" art. 119 Cost., che tale risultato (una "metamorfosi istituzionale"⁹⁸) possa ritenersi effettivamente conseguito, come prontamente rimarcato da parte dei primi commentatori⁹⁹, giacché tale articolo ha

⁸⁸ 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; F. PICA, *Autonomie locali e riforma tributaria*, in B. BISES (a cura di), *Il progetto di riforma tributaria della Commissione Cosciani cinquant'anni dopo*, Bologna, 2014, 358 ss.; G. TRUPIANA, *La finanza locale*, ivi, 350 ss.

⁸⁹ 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.

⁹⁰ Cfr. l'art. 82, co. 1, lett. d), d.P.R. 597/1973.

⁹¹ Cfr. G. MOR, *Alcuni problemi istituzionali dell'autonomia tributaria*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1996, 159-160.

⁹² 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.

⁹³ Cfr. G. POLA e M. REY, *Introduzione*, in ID. (a cura di), *Finanza locale e finanza centrale*, Bologna, 1978, 40.

⁹⁴ Cfr. S. PIPERNO, *La finanza decentrata in Italia*, Bologna, 2013, 62 ss.; G. POLA, *La finanza locale e regionale*, in *Amministrare*, 2-3/2016, 249 ss.; G. MARONGIU, *Una storia fiscale dell'Italia repubblicana*, Torino, 2017, 178 ss.

⁹⁵ G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO e M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, 2362.

⁹⁶ U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Bologna-Roma, 1985, 337.

⁹⁷ Cfr. A. PEDONE, *Finanza pubblica e decentramento nella forma dello Stato*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, Roma-Bari, 2006, I.2, 562.

⁹⁸ E. GIARDINO, *L'autonomia finanziaria dell'ente locale nel quadro della riforma federalista*, in *Rivista amministrativa*, 2004, 892 ss.

⁹⁹ Cfr. M. BERTOLISSI, *Autonomia finanziaria e distribuzione delle risorse*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Le autonomie territoriali*, 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 T. GROPPi e M. OLIVETTI (a cura di), *La Repubblica delle*

continuato a rappresentare, piuttosto, una “scatola vuota, da riempire”¹⁰⁰, e a rivelarsi semmai una delle “font[i] più rilevanti per la tutela degli interessi nazionali”¹⁰¹.

Anche a non volere considerare, ai fini del presente discorso, la l.cost. 3/2001 come l’esito di una “non scelta”¹⁰² in materia – tanto da sostenersi da parte di taluno che “con la riforma del Titolo V di fatto *non succede nulla*”¹⁰³ rispetto al tema qui considerato – 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 altri¹⁰⁴. 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”¹⁰⁵, con un evidente effetto di retroazione sull’(in)effettività delle determinazioni di indirizzo politico incautamente prive di copertura finanziaria. Ne risulta dunque asseverato¹⁰⁶, 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”¹⁰⁷; 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.*

autonomie, Torino, 2001, 190; G. FALCON, *Il nuovo titolo V della parte II della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2001, 10-11; F. AMATUCCI, *Autonomia finanziaria e tributaria*, in *Enciclopedia giuridica*, IV, Roma, 2002, 3; M. BERTOLISSI, *Le risorse per l’esercizio delle funzioni amministrative e l’attuazione del nuovo articolo 119*, in G. BERTI e G.C. DE MARTIN (a cura di), *Il sistema amministrativo dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Roma, 2002, 168; R. BIFULCO, *Intervento*, in *Riforme federaliste e politiche di sviluppo del Mezzogiorno*, Bologna, 2002, 45-46; P. DE IOANNA, *L’autonomia finanziaria*, in *Federalismi.it*, 2002, 14; E. DE MITA, *Riforma del titolo V della Costituzione*, [2002], rist., in ID., *Interesse*, cit. nt. 84, 599 e 605; D. IMMORDINO, *Il nuovo assetto del sistema di finanza regionale*, in *Rassegna amministrativa siciliana*, 2002, 645; F. TUNDO, *Contributo*, cit. nt. 35, 177; C. GARBARINO, *La riforma del titolo V in materia finanziaria*, in G.F. FERRARI e G. PARODI (a cura di) *La revisione costituzionale del titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo*, Padova, 2003, 362 e 375-376; F. NUGNES, *Le relazioni finanziarie tra lo Stato e gli enti autonomi*, in G. VOLPE (a cura di), *Alla ricerca dell’Italia federale*, Pisa, 2003, 245 ss.; A. TRUINI, *Federalismo e Regionalismo in Italia e in Europa*, Padova, 2003, II, 350.

¹⁰⁰ M. BERTOLISSI, *Autonomia*, cit. nt. 99, 117.

¹⁰¹ A. BARBERA, *Gli interessi nazionali nel nuovo titolo V*, in E. ROZO ACUÑA (a cura di), *Lo Stato e le autonomie*, Torino, 2003, 13.

¹⁰² P. DE IOANNA, *L’autonomia finanziaria*, in G. CORSO e V. LOPILATO (a cura di), *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali. Parte generale*, Milano, 2006, 357.

¹⁰³ M. BORDIGNON, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in M. MASSA (a cura di), *La Corte costituzionale e l’economia*, Milano, 2018, I, 136.

¹⁰⁴ Cfr. M. BERTOLISSI, *Le risorse*, cit. nt. 99, 168; G. VITALETTI e L. ANTONINI, *Il grande assente*, in *Rassegna parlamentare*, 2006, 188-189.

¹⁰⁵ F. PICA, *Il piccolo dizionario di federalismo fiscale*, Torino, 2010, 91.

¹⁰⁶ Cfr. C. PINELLI, *Del culto per l’uniformità in Italia*, [1993], rist., in ID., *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, Torino, 1999, 118.

¹⁰⁷ A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2003, 43.

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”¹⁰⁸, occorsa sotto la vigenza del “vecchio” art. 119 Cost., il formante su cui operare dovesse essere senz’altro quello normativo-costituzionale¹⁰⁹ e non invece, più finemente, quello “della politica delle istituzioni o, con più stretto riferimento alla cornice costituzionale, della politica costituzionale”¹¹⁰. Quanto il “nuovo” art. 119 Cost., più che raddoppiato nella sua mole, sia tristemente lontano dalla foscoliana “religiosa esattezza nella lingua italiana”¹¹¹, già invocata in sede costituente da P. Calamandrei¹¹², è evidente ad ogni lettore. Così, dal testo infine novellato con la l.cost. 3/2001 è scaturito, come da più parti notato¹¹³, 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”¹¹⁴, sui cui principali significanti e significati ci si dovrà nondimeno soffermare (*infra*, §§ 3 e 4).

Poi, anche la l.cost. 1/2012¹¹⁵ 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 *ex* art. 117, co. 2, Cost. – per quel che qui più rileva – l’“armonizzazione dei bilanci pubblici”¹¹⁶, già in “endiadi”¹¹⁷ con il “coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario”, di cui all’art. 117, co. 3, Cost. 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. E così, diversamente da quanto verificatosi vent’anni prima con la stagione apertasi nel 1992¹¹⁸, l’accresciuta autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali è stata considerata non come una soluzione, ma come un problema, conseguendone il mantenimento in vita di un “sistema parallelo al Titolo V”¹¹⁹ della parte II della Costituzione in buona parte preesistente. Per intendere appieno il livello di apprezzamento dimostrato con la

¹⁰⁸ U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, cit. nt. 96, 352.

¹⁰⁹ Cfr. V. SATTA, *Federalismo fiscale (dir. cost.)*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Agg. V, Torino, 2012, 364.

¹¹⁰ R. BIFULCO, *Le relazioni intergovernative finanziarie negli Stati composti tra Costituzione, politiche costituzionali e politiche di maggioranza*, in *Federalismi.it*, cit. nt. 65, 19.

¹¹¹ U. FOSCOLO, *Idee generali del lavoro della Quarta sezione dell’Ufficio di compilazione*, [1801], rist., in ID., *Scritti letterari e politici*, Firenze, 1972, 205.

¹¹² Cfr. P. CALAMANDREI, in Ass. cost., sed. 4.3.1947, rist., in *La Costituzione*, cit. nt. 55, 1970, I, 154.

¹¹³ Cfr. E. DE MITA, *Riforma*, cit. nt. 99, 599; R. PERRONE CAPANO, *Verso il federalismo fiscale, tra limiti istituzionali non risolti e persistenti criticità del sistema tributario statale*, in *Innovazione diritto*, 1/2009, 5.

¹¹⁴ C. DE FIORES, *Federalismo fiscale e Costituzione*, [2010], rist. in ID., *Le trasformazioni dello Stato regionale*, Napoli, 2013, 227.

¹¹⁵ 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 *Le Regioni*, 2014, 75.

¹¹⁶ Cfr. C. cost., sentt. 184/2016; 80/2017.

¹¹⁷ C. cost., sentt. 17/2004; 88/2014.

¹¹⁸ Cfr. S. MANGIAMELLI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in *Annuario 2013. Spazio costituzionale e crisi economica*, Napoli, 2015, 107-108.

¹¹⁹ A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria regionale*, in G. CERRINA FERONI e G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Le Regioni dalla Costituente al nuovo Senato della Repubblica*, Napoli, 2016, 93.

predetta legge costituzionale nei confronti dell’art 119 Cost. è sufficiente osservare una vistosa possibilità di “deroga”¹²⁰ ivi contenuta¹²¹. 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”¹²², 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”¹²³; 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 investe 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 – come si avrà modo di osservare (*infra*, § 8) – a cagione della recente emergenza da Covid-19.

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.¹²⁴ 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 risalente¹²⁵, il concetto di autonomia è inteso come oppositivo rispetto a quello di sovranità; 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.)”¹²⁶. In aggiunta a tale riferimento apicale, sia il principio di autonomia territoriale sia quello, da esso germinato, di autonomia finanziaria convivono con altri principi fondamentali, qual è, in particolare, il principio di uguaglianza declinato ora in senso formale ed ora in senso sostanziale, alle cui intersezioni con il tema qui trattato è possibile dedicare, in questa sede, solo qualche breve notazione.

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

¹²⁰ Art. 5, co. 1, lett. g), l.cost. 1/2012.

¹²¹ Cfr. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in *Il Filangieri*, 2011, 144; C. TUCCIARELLI, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 811-812.

¹²² Art. 5, co. 1, lett. g), l.cost. 1/2012.

¹²³ Art. 5, co. 1, lett. g), l.cost. 1/2012.

¹²⁴ Cfr. F. GALLO, *Brevi riflessioni sull’autonomia tributaria delle Regioni*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1/1975, 252-253; ID., *L’autonomia tributaria degli enti locali*, Bologna, 1979, 52; F. PUTZOLU, *L’autonomia tributaria degli enti territoriali*, Padova, 1996, 11 ss.

¹²⁵ Cfr. S. ROMANO, *Autonomia*, [1947], rist., in ID., *L’“ultimo” Santi Romano*, Milano, 2013, 605.

¹²⁶ C. cost., sent. 219/2013.

appartenenti al medesimo livello di potere¹²⁷. Si tratta di un assunto che, in disparte da alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali¹²⁸, merita di essere ripreso e sviluppato con riferimento al loro assetto istituzionale – diversamente, com'è noto, dalle loro funzioni (amministrative), rette dai principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, secondo l'art. 118, co. 1, Cost.¹²⁹ – se non altro perché, quando si è voluto attribuire un diverso rilievo ordinamentale a un singolo ente locale, lo si è fatto nominativamente (dunque, è da ritenersi, con una funzione non “meramente dichiarativa e ricognitiva”¹³⁰): 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 e aggregati alla seconda¹³¹, delle Province di Cagliari, di Nuoro e di Sassari¹³², nonché delle Province di Gorizia, di Udine, di Pordenone e di Trieste¹³³. 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 “situazione[i] di disegualianza nel grado di autonomia dei vari enti”¹³⁴, le quali rischiano a loro volta di esondare sul rispetto dello stesso 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 dunque 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”¹³⁵, per ciò stesso gravate da ostacoli di ordine economico e sociale, la cui incessante rimozione è predicata come un compito indefettibile del vigente ordinamento repubblicano.

Tre considerazioni, per così dire, di contesto costituzionale meritano di essere qui formulate in merito al principio di autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali, inteso essenzialmente quale potere 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”¹³⁶. In primo luogo, tanto il principio di autonomia territoriale in generale

¹²⁷ Cfr. ID., *Il Comune*, [1908], rist., in ID., *Gli scritti nel Trattato Orlando*, Milano, 2003, 439.

¹²⁸ Cfr. C. cost., sent. 44/2014.

¹²⁹ Cfr. C. cost., sent. 33/2019.

¹³⁰ M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni territoriali delle Regioni*, II, Padova, 1991, 33.

¹³¹ Cfr. l'art. 3, co. 2, st. Trentino-Alto Adige.

¹³² Cfr. l'art. 43, co. 1, st. Sardegna.

¹³³ Cfr. l'art. 2, co. 1, st. Friuli-Venezia Giulia.

¹³⁴ A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria e fiscale*, in C. BOTTARI (a cura di), *La riforma del Titolo V, parte II della Costituzione*, Santarcangelo di Romagna, 2003, 288.

¹³⁵ C. cost., sent. 4/2020.

¹³⁶ C. NAPOLI, *Autonomia finanziaria*, in B. PEZZINI e S. TROILO (a cura di), *Il valore delle autonomie*, Napoli, 2015, 121.

quanto il principio di autonomia finanziaria in particolare hanno un fondamento squisitamente politico¹³⁷ – di un’“autonomia costituzionale e politica”¹³⁸ ragiona giustamente, sulla base di più risalenti decisioni¹³⁹, la recente giurisprudenza costituzionale – se non altro perché sempre e congenitamente politica è la decisione di attribuire sostanza giuridica ad una determinata “*suità*”¹⁴⁰. 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”¹⁴¹, 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 differenziali”¹⁴² in sé considerati¹⁴³, 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 la stessa Corte costituzionale, è discutibile che la “geografia funzionale”¹⁴⁴, una volta resecata dall’“ingegneria legislativa”¹⁴⁵, possa acquisire una propria esclusiva considerazione; ciò in quanto la conformazione di qualunque ente territoriale – fosse anche quello particolarissimo

¹³⁷ Cfr. M.S. GIANNINI, *Autonomia*, [1951], rist., in ID., *Scritti*, III, Milano, 2003, 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*, III, Milano, 2000, 301 ss.; M.S. GIANNINI, *Autonomia - b) Teoria generale e diritto pubblico*, [1959], rist., in ID., *Scritti*, IV, cit., 2004, 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 *Riflessioni sulle Regioni*, Milano, 1983, 181; R. BIN, *Il valore delle autonomie*, in *Il valore*, cit. nt. 136, 459; B. PEZZINI, *Il principio costituzionale dell’autonomia locale e le sue regole*, ivi, XIX; L. RONCHETTI, *Territorio e spazi politici*, ivi, 5; Q. CAMERLENGO, *Stato, Regioni ed enti locali come istituzioni parimenti repubblicane*, in *Le Regioni*, 2016, 48; L. RONCHETTI, *L’autonomia e le sue esigenze*, Milano, 2018, 241 ss. e 307; D. CROCCO, *Dal regionalismo dell’unitarietà al regionalismo della differenziazione*, Napoli, 2019, 6 ss.; A. MITROTTI, *L’interesse nazionale nell’ordinamento italiano*, Napoli, 2020, 23 ss.

¹³⁸ C. cost., sent. 219/2013.

¹³⁹ Cfr. C. cost., sent. 229/1989.

¹⁴⁰ A. CANTARO, *I modelli*, in *Annuario 2018. La geografia del potere*, Napoli, 2019, 25.

¹⁴¹ A. D’ATENA, *La parabola della finanza regionale, tra modello costituzionale ed esperienze applicative*, in *Il diritto*, cit. nt. 65, 289.

¹⁴² J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo*, Padova, 1999, 67 ss.; R.L. BLANCO VALDÉS, *Dove sono le differenze?*, in D. DOMINICI ET AL. (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, 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 G. ROLLA (a cura di), *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2013, 165 ss.

¹⁴³ 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 F. PALERMO e S. PAROLARI (a cura di), *Le variabili della specialità*, Napoli, 2018, 16.

¹⁴⁴ C. cost., sent. 33/2019.

¹⁴⁵ C. cost., sent. 33/2019.

dell'*exclave* del Comune di Campione d'Italia¹⁴⁶ – è giuridicamente rilevante, nel bene¹⁴⁷ come nel male¹⁴⁸, in quanto (e solo in quanto) oggetto di una specifica disciplina¹⁴⁹.

Valga qui un solo esempio, relativo alle forme e condizioni particolari di autonomia, di cui dispone la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol. È incontrovertibile che la cornice giuridica di riferimento sia stata confezionata per fornire tutela (a cittadini appartenenti) alle minoranze linguistiche, in attuazione dell'art. 6 Cost. e del suo statuto speciale¹⁵⁰; ma anche, ad un tempo, ad una popolazione, qual è quella residente nella Provincia autonoma 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”¹⁵¹. E basterebbe rileggere oggi il primo discorso parlamentare pronunciato nel 1921 dal “deputato di Trento”¹⁵² A. De Gasperi per avvedersene¹⁵³. Tuttavia, non sussiste alcuna immediatezza tra tali istanze, siano esse linguistiche, storiche o *lato sensu* culturali¹⁵⁴, da un lato, e il loro riconoscimento e la loro promozione, dall'altro, i quali promanano pur sempre da un’“autonomia e libera determinazione”¹⁵⁵ della Repubblica – una “concessione”¹⁵⁶, com'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. 2, Cost., dunque diversi dallo Stato¹⁵⁷, ciò è da dirsi in ragione della persistente “posizione peculiare”¹⁵⁸ su cui quest'ultimo si trova indefettibilmente collocato. In particolare, riprendendo alcune sollecitazioni tratte dalla giurisprudenza costituzionale in materia, solo lo Stato è capace di una “visione d'insieme”¹⁵⁹; solo lo Stato vive una condizione di “supremazia normativa”¹⁶⁰, secondo una terminologia che

¹⁴⁶ 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 exclave*, in *Le Regioni*, 2019, 571 ss.

¹⁴⁷ Cfr. M. PEDRAZZA GORLERO, *Le variazioni*, cit. nt. 130, 1979, I, 131 ss.

¹⁴⁸ Cfr. L. GAMBI, *Compartimenti statistici e Regioni costituzionali*, [1963], rist., in E. LONGOBARDI (a cura di), *Regionalismo e Regioni in Italia*, Roma, 2011, 311 ss.

¹⁴⁹ Cfr. F. DINI e S. ZILLI (a cura di), *Il riordino territoriale dello Stato*, Roma, 2015, 15 ss.; B. CARAVITA ET AL., *Mappe d'Italia*, s.l., 2018, 24 ss.

¹⁵⁰ Cfr. l'art. 4 st. Trentino-Alto Adige.

¹⁵¹ U. POTOTSCHNIG, *Trentino-Alto Adige*, in *Novissimo digesto italiano*, XIX, Torino, 1973, 684.

¹⁵² A. DE GASPERI, in AP Camera, XXVI legislatura, sed. 24.6.1921, su bit.ly/3fA14qs, 206.

¹⁵³ Cfr. *ivi*, 207; R. TONIATTI, *La “cultura dell'autonomia” quale concetto di sintesi, condiviso, complementare, interdisciplinare*, in ID. (a cura di), *La cultura dell'autonomia*, Trento, 2018, 16-17.

¹⁵⁴ Cfr. G.G. CARBONI, *Il regionalismo identitario*, Milano, 2019, 219.

¹⁵⁵ AP Camera, V legislatura, Relazione al d.d.l. cost. AC 2216, su bit.ly/2SF6J4H, 1; C. cost., sent. 242/1989.

¹⁵⁶ G. AMBROSINI, in Ass. cost., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, sed. 14.11.1946, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 55, 1971, VIII, 1316.

¹⁵⁷ Cfr. G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 95, 2365.

¹⁵⁸ C. cost., sent. 274/2003.

¹⁵⁹ C. cost., sent. 229/2011.

¹⁶⁰ C. cost., sent. 188/2016 (virgolette nell'originale).

traguarda la l.cost. 3/2001¹⁶¹; solo lo Stato è il “custode della finanza pubblica allargata”¹⁶² e il “garante del [suo] equilibrio”¹⁶³. 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”¹⁶⁴. E, tra queste, spiccano 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 caso¹⁶⁵, che i “principi” di cui all’art. 119, co. 2, Cost. corrispondano ai “principi fondamentali” di cui all’art. 117, co. 3, Cost., pena altrimenti il duplice paradosso, degno di una disputa teologica bizantina, di dover estrarre i predetti principi anche dalle leggi regionali¹⁶⁶ e, conseguentemente, di dovere dare seguito, da parte della legge statale, ad una duplice funzione di coordinamento e di “coordinamento dei coordinamenti”¹⁶⁷. Piuttosto, è senz’altro meno “macchinoso”¹⁶⁸ ritenere che i tributi e le entrate propri delle Regioni e degli enti locali siano da questi stabiliti e applicati “secondo i principi di

¹⁶¹ Cfr. S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni*, [1971], rist., in ID., *Scritti*, cit. nt. 137, 260 ss.; ID., *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni*, Milano, 2016, 120.

¹⁶² C. cost., sent. 107/2016.

¹⁶³ C. cost., sent. 205/2019.

¹⁶⁴ P. BONETTI, *L’autonomia finanziaria regionale e locale come motore delle autonomie territoriali*, in *Le Regioni*, 2010, 1171.

¹⁶⁵ Cfr. C. SALAZAR, *L’art. 119 Cost. tra (in)attuazione e “flessibilizzazione”*, in *Le Regioni*, 2004, 1033-1034; G. FRANSONI, *Osservazioni in merito alla potestà impositiva degli enti locali alla luce della riforma del titolo V della Costituzione*, in *Annali della Facoltà di Giurisprudenza dell’Università di Foggia*, 2005, 1094 ss.

¹⁶⁶ Cfr. A. BODRITO, *La Corte costituzionale individua i tributi propri delle Regioni*, in *Corriere tributario*, 2003, 3589; A. BRANCASI, *L’autonomia*, cit. nt. 134, 277; L. DEL FEDERICO, *Orientamenti di politica legislativa regionale in materia di tributi locali*, in *Finanza locale*, 2003, 514; A. BRANCASI, *Adeguatezza delle risorse finanziarie ai compiti degli Enti locali*, in L. CHIEFFI e G. CLEMENTE DI SAN LUCA (a cura di), *Regioni ed enti locali dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, Torino, 2004, 360; ID., *Osservazioni sull’autonomia finanziaria*, in *Le Regioni*, 2004, 456-457; G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l’efficacia della potestà tributaria regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 557; A. MORRONE, *Principi di coordinamento e “qualità” della potestà tributaria di regioni e enti locali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 546; ID., *Il sistema*, cit. nt. 65, 216-217 e 372-373; A. PIRAINO, *Linee per l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in ID. (a cura di), *Il nuovo modello costituzionale di finanza locale*, Soveria Mannelli, 2004, 21; A. BRANCASI, *Uguaglianze e disuguaglianze nell’assetto finanziario di una Repubblica federale*, in *Studi in onore di Giorgio Berti*, Napoli, 2005, I, 384, nt. 11, e 385-386, nt. 15; A. MORRONE, *Costituzione finanziaria e livelli essenziali delle prestazioni*, in A. TORRE (a cura di), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari*, Torino, 2007, 173; F. DE BARI, *Il federalismo fiscale tra Costituzione e nuovi statuti regionali*, in E. CATELANI (a cura di), *L’attuazione statutaria delle Regioni*, Torino, 2008, 248 ss.; A. BRANCASI, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale “Introduttiva del pareggio di bilancio”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2014, 1633.

¹⁶⁷ T. VENTRE, *La fiscalità locale dopo la riforma costituzionale*, Napoli, 2005, 118.

¹⁶⁸ F. GALLO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione e la sua attuazione*, in F. BASSANINI e G. MACCIOTTA (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale*, Bologna, 2003, 167; ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 44.

coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario” ex art. 119, co. 2, Cost.; che essi siano adottati giusta una legge statale ex art. 117, co. 3, Cost.¹⁶⁹; e, in virtù di tale duplice riferimento costituzionale, che essi non siano devolvibili neanche in caso di attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost., come si dirà in seguito (*infra*, § 6.2). Così, simmetricamente – si vedrà anche questo (*infra*, § 3.3) – parimenti il “fondo perequativo” ex art. 119, co. 3, Cost. è istituito con una legge statale 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”¹⁷⁰, 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”¹⁷¹ 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 di differenziazione può assumere un’accezione lata o un significato ristretto¹⁷², è solo quest’ultimo ad essere stato introiettato nella Carta repubblicana e ad essere riferito, sulla scorta della precedente legislazione statale¹⁷³, alle funzioni amministrative¹⁷⁴, secondo l’art. 118, co.

¹⁶⁹ Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 165; G.M. SALERNO, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio*, in *Quaderni costituzionali*, 2012, 568-569; G.M. CIPOLLA, *Luci ed ombre del regionalismo differenziato nel prisma dei principi costituzionali di ragionevolezza e di capacità contributiva*, in F. PASTORE (a cura di), *Il regionalismo differenziato*, Milano, 2019, 51; S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord somigli al Sud*, Soveria Mannelli, 2020, 106.

¹⁷⁰ L. ANTONINI, *Il regionalismo*, cit. nt. 143, 38 (virgolette nell’originale); A. POGGI, *Esiste nel titolo V un “principio di differenziazione” oltre la “clausola di differenziazione” del 116 comma 3?*, in A. MASTROMARINO e J.M. CASTELLÀ ANDREU (a cura di), *Esperienze di regionalismo differenziato*, Milano, 2009, 32 ss.; M. CECCHETTI, *Le fonti della “differenziazione regionale” ed i loro limiti a presidio dell’unità e indivisibilità della Repubblica*, in S. PAJNO e G. VERDE (a cura di), *Studi sulle fonti del diritto*, Milano, 2010, II, 82; E. LANZA, *Differenziazione e specialità regionale*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall’Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano, 2012, II, 793; EAD., *Asimmetria, differenziazione e specialità regionale*, in *Revista general de derecho constitucional*, 2014, XVIII, 5; A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *Federalismi.it*, 22/2015, 5-6; EAD., *Le Regioni speciali nel contesto dell’attuale disegno di revisione costituzionale*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2015, 3; O. CHESSA, *Autonomia negativa, autonomia positiva e regionalismo differenziato*, in J.M. CASTELLÀ ANDREU ET AL. (a cura di), *Autonomie territoriali, riforma del bicameralismo e raccordi intergovernativi*, Napoli, 2018, 177 ss.; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo differenziato*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2/2018, 3; T. CERRUTI, *La via alla differenziazione delle Regioni italiane*, in *Munus*, 2019, 109; F. PASTORE, *Introduzione*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 169, 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 C. BERTOLINO ET AL. (a cura di), *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, 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*, Torino, 2020, 105.

¹⁷¹ F. PALERMO, *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in *Istituzioni del federalismo*, 2018, 256.

¹⁷² Cfr. C. CALVIERI, *Stato regionale in trasformazione*, Torino, 2002, 159.

¹⁷³ Cfr. l’art. 4, co. 3, lett. h), l. 59/1997.

1, Cost.; ma non anche – per quel che qui più rileva – alle relazioni finanziarie degli enti territoriali¹⁷⁵. 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”¹⁷⁶.

Per un altro verso, il principio di autonomia finanziaria esprime appieno l’inesausta tensione (“come nel dilemma tra poesia e vita del Tonio Kröger di T. Mann”¹⁷⁷) tra le differenziazioni territoriali in materia, da un lato, e l’“unità giuridica o... economica” evocata in termini all’art. 120, co. 2, Cost.¹⁷⁸, 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*”¹⁷⁹ o che “la differenziazione [sia] lo scopo dell’autonomia e questa [sia] lo strumento della differenziazione”¹⁸⁰ – incorrerebbe in una fallacia argomentativa, per avere colto solo una delle polarità dialettiche¹⁸¹ presenti in qualunque ordinamento giuridico articolato su base territoriale¹⁸². 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”¹⁸³, 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 sotto forma di “*diritto alla differenza* da riferire alle comunità territoriali”¹⁸⁴ – 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 speciale¹⁸⁵; nonché, ed

¹⁷⁴ Cfr. C. PINELLI, *Mercati, amministrazioni e autonomie territoriali*, in ID., *Mercati*, cit. nt. 106, 267 ss.

¹⁷⁵ Cfr. A. ANZON, *I poteri delle Regioni dopo la riforma costituzionale*, Torino, 2002, 210.

¹⁷⁶ Cfr. V. BALDINI, *Unità dello Stato e dinamiche delle autonomie territoriali*, in F. PASTORE e J. LOZANO MIRALLES (a cura di), *Autonomie territoriali e principio di indivisibilità nello Stato unitario*, Milano, 2020, 22.

¹⁷⁷ P. GIARDA, *La revisione costituzionale dell’ordinamento regionale*, in *Amministrare*, 1992, 452.

¹⁷⁸ Cfr. S. MANGIAMELI, *Appunti a margine dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 665; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo*, cit. nt. 170, 5.

¹⁷⁹ A. STERPA, *Il buio sentiero verso l’“ulteriore autonomia” regionale*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 169, 25.

¹⁸⁰ R. BIN, *Il valore*, cit. nt. 137, 461.

¹⁸¹ Cfr. E. CARLONI, *Lo Stato differenziato*, Torino, 2004, 15-16.

¹⁸² Cfr. R. BIN, *Del federalismo asimmetrico all’italiana e di altri mostri della fantasia costituente*, in *Le Regioni*, 1997, 228-229.

¹⁸³ E. CARLONI, *Lo Stato*, cit. nt. 181, spec. 189 ss.

¹⁸⁴ L. VANDELLI, *I difficili equilibri tra uniformità e differenziazione nei sistemi multilivello*, in P. PIRAS (a cura di), *Uniformità e differenziazione*, Cagliari, 2010, 17.

¹⁸⁵ Cfr. S. LABRIOLA, *Il principio di specialità nel regionalismo italiano*, in S. ORTINO e P. PERNTHALER (a cura di), *La riforma costituzionale in senso federale*, s.l., 1997, 65 ss.; F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo e il ruolo delle autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 2000, 960; ID., *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in J. MARKO ET AL. (a cura di), *L’ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, 2001, 851 ss.; ID., *La Provincia autonoma di Bolzano nel processo di riforma “federale” dell’Italia*, in A. DI MICHELE ET AL. (a cura di), 1992, Bologna, 2003, 190-191; ID., *Il regionalismo differenziato*, in *La Repubblica*, cit. nt. 99, II ed., 2003, 58 e 60; ID., *Achille e la Tartaruga*, in *Federalismi.it*, 23/2008, 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*

anzi a maggior ragione, nella (da taluno) prospettata irreversibilità/irrivocabilità, 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 ordinario¹⁸⁶. 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”¹⁸⁷, riconosciuta e promossa dalla Repubblica, secondo la sintassi dell’art. 5 Cost., in virtù di una decisione primieramente politica¹⁸⁸; ma su basi discutibilmente essenzialistiche¹⁸⁹, sì da rendere tale specialità – e magari, un giorno, tale differenziazione – una “gabbia”¹⁹⁰ o una “prigione identitaria”¹⁹¹. Una simile “ingessatura”¹⁹², in altre parole, elide la dimensione del *fieri*¹⁹³, in nome del *factum*; con la conseguenza invero iperbolica – e già acutamente rilevata in epoca costituente a proposito del disegno delle Regioni – per cui, “se dovessimo cercare sempre ed

Regioni speciali e Governo, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 1; R. TONIATTI, *La specialità regionale e il regionalismo asimmetrico nella prospettiva della riforma costituzionale*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 3-4; E. D’ORLANDO, *La cultura dell’autonomia e le sue declinazioni*, in *La cultura*, cit. nt. 153, 52; F. PALERMO, *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in *Federalismi.it*, 15/2019, 6, 8 e 10, nt. 38; T. CERRUTI, *Regioni speciali e differenziate*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 688.

¹⁸⁶ Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo differenziato*, in *Problemi*, cit. nt. 99, 57; G. BRAGA, *La legge attributiva di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” alle Regioni*, in F. MODUGNO e P. CARNEVALE (a cura di), *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, Milano, 2003, 116-117; M. CECCHETTI, *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in P. CARETTI (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2002*, Torino, 2003, 142-143; G. D’IGNAZIO, *Regionalismo asimmetrico e riforma della Costituzione*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 142, 403; ID., *Integrazione europea e tendenze asimmetriche del “neoregionalismo” in Italia*, in ID. (a cura di), *Integrazione europea e asimmetrie regionali*, Milano, 2007, 18; M. CECCHETTI, *Il regionalismo differenziato*, in *Quaderni Italianieuropei*, 1/2009, 96; ID., *Le fonti*, cit. nt. 170, 78.

¹⁸⁷ C. cost., sent. 49/1963.

¹⁸⁸ Cfr. S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016, 276-277; ID., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 7.

¹⁸⁹ Cfr. G. MOR, *Le Regioni a statuto speciale nel processo di riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 1999, 203; L. ANTONINI, *Il regionalismo*, cit. nt. 143, 30; ID., *Verso un regionalismo a due velocità o verso un circolo virtuoso dell’autonomia?*, in *Problemi*, cit. nt. 99, 179; ID., *Il regionalismo*, cit. nt. 23, 326; R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell’autonomia e dell’identità del Trentino*, in M. MARCANTONI ET AL. (a cura di), *Quarant’anni di autonomia*, 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. 185, 9; R. CHIEPPA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 23.4.2015, su bit.ly/30UrdKU, 8; A. SAIITA, *L’autonomia siciliana alla prova della riforma costituzionale*, in G. ARMAO e M. SAIJA (a cura di), *Settant’anni di autonomia siciliana*, Soveria Mannelli, 2016, 223; R. TONIATTI, *Asimmetrie regionali, identità culturale e competitività dei territori*, in F. PALERMO e S. PAROLARI (a cura di), *Il futuro della specialità regionale*, Napoli, 2016, 39; ID., *La specialità*, cit. nt. 185, 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 *Italian Papers on Federalism*, 1/2017, 2; P. PINNA, *Tre discorsi sulla specialità regionale sarda*, in *Le Regioni*, 2018, 628-629.

¹⁹⁰ R. LOUVIN, *La Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste*, in *Il futuro*, cit. nt. 189, 145.

¹⁹¹ ID., *La sostenibilità dei regimi speciali di autonomia*, in G. COINU ET AL. (a cura di), *La specialità sarda alla prova della crisi economica globale*, Napoli, 2017, 113.

¹⁹² G. D’IGNAZIO, *Asimmetrie regionali in Italia tra revisione costituzionale e “decostituzionalizzazione”*, in S. GAMBINO e G. D’IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, Milano, 2007, 597 (virgolette nell’originale).

¹⁹³ Cfr. C. DESIDERI, *Regioni politiche e territori*, Milano, 2015, 73 ss.

esclusivamente nel passato una guida per l’organizzazione dello Stato, tanto varrebbe farsi governare da una commissione di archeologi”¹⁹⁴.

In questo senso, ben può dirsi che le Regioni a statuto speciale dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia “guadagnat[e] sul campo”¹⁹⁵ e si giustificano “sulla base di quello che... fanno e non di quello che sono”¹⁹⁶. 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”¹⁹⁷) diversa da quella recata all’art. 132, co. 2, Cost., valevole anche per le Regioni a statuto ordinario¹⁹⁸ e finalizzata, per l’appunto, a rendere sempre possibile un loro “ridisegno”¹⁹⁹. Ne discende, come ripetutamente affermato anche negli studi geografici²⁰⁰, che una cosa sono concettualmente, se non esistenzialmente, le “regioni naturali”²⁰¹ o “antropogeografiche”²⁰², che dir si voglia, e un’altra cosa sono le “Regioni costituzionali”²⁰³ (con la maiuscola); poiché, a monte di tutto questo, “lo spazio e il territorio non sono termini equivalenti”²⁰⁴, incorporando il secondo, a differenza del primo, un’“azione condotta da un attore sintagmatico”²⁰⁵, cioè l’uomo.

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”²⁰⁶; e se tanto è valso per la fase costituente dell’esperienza repubblicana²⁰⁷, ciò è da dirsi *a fortiori* per quella successiva²⁰⁸, nella quale “mai in più di quarant’anni di storia costituzionale l’istituzione delle Regioni... è stata giustificata in termini di ‘scienza culturale’ ”²⁰⁹. Se dunque “le regioni italiane non poss[o]no definirsi storiche”²¹⁰, neppure risulta possibile “sottrarre un tema discusso e discutibile,

¹⁹⁴ N. IOTTI, *Una regione emiliano-lunense?*, in *Rinascita*, 1947, 96.

¹⁹⁵ R. TONIATTI, *Lo Statuto*, cit. nt. 189, 282 (virgolette nell’originale).

¹⁹⁶ T. CERRUTI, *Regioni*, cit. nt. 185, 696.

¹⁹⁷ G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale*, in *Le Regioni*, 2015, 350 (virgolette nell’originale).

¹⁹⁸ Cfr. A. D’ATENA, *Profili procedurali della migrazione dei Comuni nei territori regionali speciali*, [2007], rist., in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 189, 96 ss.

¹⁹⁹ C. cost., sent. 66/2007.

²⁰⁰ Cfr. U. TOSCHI, *Regioni geografiche, circoscrizioni statistiche e comprensori di organizzazione territoriale*, in *Bollettino Società geografica italiana*, 1-3/1963, 1 ss.

²⁰¹ A. SESTINI, *Le regioni italiane come base geografica della struttura dello Stato*, in *Atti del XIV congresso geografico italiano*, Bologna, 1949, 137.

²⁰² *Ibidem*.

²⁰³ L. GAMBI, *Compartimenti*, cit. nt. 148, 305 ss.

²⁰⁴ C. RAFFESTIN, *Pour une Géographie du pouvoir*, [1980], trad. it. *Per una geografia del potere*, Milano, 1983, 149.

²⁰⁵ *Ibidem*.

²⁰⁶ C. BUZZACCHI, *Le autonomie tra politica e amministrazione*, in F. CORTESE ET AL. (a cura di), *Immaginare la Repubblica*, Milano, 2018, 228.

²⁰⁷ Cfr. P. GIANGASPERO, *La nascita delle Regioni speciali*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 170, I, 138 ss.

²⁰⁸ 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 S. SICARDI ET AL. (a cura di), *Vent’anni di Costituzione*, Bologna, 2015, 436 ss.

²⁰⁹ S. BARTOLE, *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, in ID. (a cura di), *Le Regioni alla ricerca della loro identità culturale e storica*, Milano, 1999, 2.

²¹⁰ G. FERRAIUOLO, *Costituzione federalismo secessione*, Napoli, 2016, 104.

e così importante per l'organizzazione territoriale italiana, alla deliberazione politico-democratica da attuarsi secondo le forme costituzionalmente prescritte²¹¹, 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 leibniziani²¹², 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”²¹³.

2.3. L'assunto che le differenziazioni territoriali, anche se riguardate dal punto di vista della loro dimensione finanziaria, sono non tanto un valore in sé – perché “la regione, per la Costituzione, non è una monade”²¹⁴ e neppure lo sono gli enti locali – quanto piuttosto uno dei molteplici strumenti attraverso cui si dispiega il progetto costituzionale²¹⁵ è un profilo emerso con nettezza già nei lavori della Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente²¹⁶. Anzi, si può financo sostenere che, ancor prima della stessa costituzionalizzazione del principio di autonomia territoriale e del connesso principio di autonomia finanziaria (*supra*, § 2.2), l'asse portante su cui si è incanalata 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'*autonomismo*”²¹⁷. Altro è, dunque, la regionalizzazione come articolazione del potere su base territoriale ed altro è il regionalismo come ideologia politica e giuridica²¹⁸, perché, a monte di entrambi, altro è il pluralismo sociale ed altro è il pluralismo istituzionale²¹⁹. Quest'ultimo, come già da tempo rilevato²²⁰ e più di recente ribadito²²¹, 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[ono] di proporre in modo differenziato e indipendente il problema del consenso al potere pubblico e stabilire quindi differenziati rapporti con questo ultimo”²²².

²¹¹ Cfr. S. PAJNO e G. RIVOSECCHI, *La problematica riforma*, cit. nt. 188, 276.

²¹² Cfr. G.W. LEIBNIZ, *Essais de Théodicée*, [1710], trad. it. *Saggi di teodicea*, in ID., *Scritti filosofici*, vol. III, Torino, 2000, 112.

²¹³ A. MANGIA, *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in A. APOSTOLI ET AL. (a cura di), *Quale rilancio per le autonomie territoriali?*, Milano, 2020, 89.

²¹⁴ C. cost., sent. 829/1988.

²¹⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 39.

²¹⁶ Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto*, cit. nt. 87, V.1, 134.

²¹⁷ M. LUCIANI, *Unità nazionale e principio autonomistico alle origini della Costituzione*, in C. FRANCESCHINI ET AL. (a cura di), *Le idee costituzionali della Resistenza*, Roma, 1997, 74.

²¹⁸ Cfr. E. ROTELLI, *Dal regionalismo alla Regione*, in ID. (a cura di), *Dal regionalismo alla Regione*, Bologna, 1973, 9; L. GAMBI, *Le “Regioni” italiane come problema storico*, in *Quaderni storici*, 1977, 276; G. PASTORI, *Le regioni senza regionalismo*, [1980], rist., in ID., *Scritti scelti*, I, Napoli, 2010, 263 ss.; M. CAMELLI, *Regioni e regionalismo*, in M. DOGLIANI e S. SCAMUZZI (a cura di), *L'Italia dopo il 1961*, Bologna, 2015, 137; C. BUZZACCHI, *Le autonomie*, cit. nt. 206, 228.

²¹⁹ 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.

²²⁰ Cfr. C. ESPOSITO, *Autonomie*, cit. nt. 137, 81.

²²¹ Cfr. R. BIFULCO, *Art. 5*, in *Commentario*, cit. nt. 95, I, 144.

²²² G. BERTI, *Art. 5*, in *Commentario*, cit. nt. 96, 1975, 287.

Così, per quanto qui di interesse, è sufficiente ricordare che un espresso riferimento all’“autonomia finanziaria”²²³ si trova già nel c.d. ordine del giorno Piccioni, approvato il 1.8.1946 dalla II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione dell’Assemblea costituente. Al contempo, però, è risuonato 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”²²⁴. 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 la loro rispettiva dimensione finanziaria potesse costituire, più di tutto, un elemento di freno e non un fattore di sviluppo per il progetto costituzionale nel suo insieme 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”²²⁵ – anche in questo caso, colto nella sua proiezione non già identitaria, ma politica, economica e sociale²²⁶ – si è previsto, quanto all’una²²⁷, che “lo Stato col concorso della Regione dispon[ga] un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale”²²⁸ della Sardegna, enumerando all’uopo tutto un corredo di contributi straordinari²²⁹; e, quanto all’altra²³⁰, 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”²³¹, al fine di “bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale”²³².

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”²³³. E il precipitato sul piano simbolico, non meno che normativo, di tale novello intendimento è la definitiva espunzione dal testo costituzionale sia del

²²³ Ass. cost., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, sed. 1.8.1946, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 55, 1971, VII, 891.

²²⁴ G. AMBROSINI, in Ass. cost., Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, sed. 27.6.1946, rist., ivi, 822.

²²⁵ C. cost., sent. 6/2019.

²²⁶ Cfr. T.E. FROSINI, *Insularità e Costituzione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2020, 248.

²²⁷ Cfr. P. PINNA, *L. cost. n. 3/1948*, in *Commentario*, cit. nt. 96, 1995, 378 ss.; P. CIARLO, *Mito della rinascita e cultura politica in Sardegna*, in M. BETZU ET AL. (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, Torino, 2020, 39 ss.; C. PALA e G. MAMELI, *Le finanze e i tributi*, ivi, 419-420; A. RIVIEZZO, *La persistente specialità sarda*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 161 ss.

²²⁸ Art. 13 st. Sardegna; l. 588/1962; l. 268/1974.

²²⁹ Cfr. l’art. 8, co. 1, lett. d), st. Sardegna.

²³⁰ Cfr. C. cost., sentt. 87/1987; 369/1992; G. VERDE, *Finanza e patrimonio*, in A. RUGGERI e G. VERDE (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 373 ss.; S. DI GREGORIO, *L’autonomia finanziaria della regione siciliana*, Napoli, 2014, 101 ss.

²³¹ Art. 38, co. 1, st. Sicilia.

²³² Art. 38, co. 2, st. Sicilia.

²³³ M. VILLONE, in AP Camera - AP Senato, XIII legislatura, Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, sed. 11.2.1997, su bit.ly/2BzLBHw, 37.

“Mezzogiorno e [del]le Isole” sia dell’obiettivo di “valorizzar[li]”²³⁴. 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”²³⁵ e, parimenti, che l’esigenza di “congiung[ere] la storica questione meridionale con la moderna questione settentrionale”²³⁶, irrotta nel dibattito pubblico nell’ultimo decennio del Novecento²³⁷, potesse trovare un’idonea collocazione all’interno di un effimero ordine del giorno; ciò come se l’esplicitazione costituzionale del Mezzogiorno²³⁸ (e delle Isole) potesse fare ombra a tutte le altre “periferie geografiche e sociali”²³⁹ che costellano l’Italia e, al tempo stesso, la questione meridionale – obliata la lezione, tra gli altri, di G. Dorso²⁴⁰ e di A. Gramsci²⁴¹ – 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’Italia²⁴², 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”²⁴³. 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.

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 è aperta, sul piano dell’attuazione dell’art. 119 Cost., con la messa a tema²⁴⁴ 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

²³⁴ Cfr. U. ALLEGRETTI e A. PUBUSA, *Art. 119*, cit. nt. 96, 426.

²³⁵ 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*, VI.2, Torino, 2003, 180.

²³⁶ AP Senato, XIII legislatura, o.d.g. 9.4809.4, su bit.ly/3gH6ujK, 109.

²³⁷ Cfr. *Questione settentrionale*, in *Meridiana*, 1993, XVI, 10.

²³⁸ Cfr. P. BARUCCI, *Introduzione*, in *Il Mezzogiorno alla Costituente*, Milano, 1975, 22 ss.

²³⁹ E. OLIVITO, *(Dis)eguaglianza, città e periferie sociali*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 22.

²⁴⁰ Cfr. G. DORSO, *La rivoluzione meridionale*, [1925], rist., Torino, 1972, 210.

²⁴¹ Cfr. A. GRAMSCI, *Quaderno 19*, [1934-1935], rist. in ID., *Quaderni del carcere*, vol. III, Torino, 1975, 2022-2023.

²⁴² Cfr. E. PASSERIN D’ENTRÈVES, *Gli aspetti storici degli squilibri regionali*, in *Gli squilibri regionali e l’articolazione dell’intervento pubblico*, Milano, 1962, 265.

²⁴³ L. PALADIN, *Presentazione*, in M. BERTOLISSI ET AL. (a cura di), *La prima legislatura regionale*, Milano, 1976, 7-8.

²⁴⁴ Cfr. L. ANTONINI, *Sussidiarietà fiscale*, Milano, 2005, 156.

preliminare definizione delle competenze regionali”²⁴⁵. Né il primo né il secondo obiettivo possono dirsi compiutamente raggiunti non solo al termine della XIV legislatura – subito determinata a sospendere gli aumenti delle addizionali dell’Irpef per i Comuni e le Regioni, nonché la maggiorazione dell’aliquota dell’Irap²⁴⁶, e viepiù focalizzata sull’inane approvazione del d.d.l. cost. AS 2544-D, poi rigettato dal corpo elettorale, e non sull’attuazione dell’art. 119 Cost.²⁴⁷ – ma neppure ad oggi. Nelle more di un’attuazione legislativa che ha trovato ben otto anni dopo nella l. 42/2009 un primo punto di partenza – ma non di arrivo (*infra*, § 3.2) – è sul piano dell’applicazione giurisprudenziale, piuttosto, che le relazioni finanziarie degli enti territoriali sono state da subito messe a tema, dando adito a un contenzioso estremamente cospicuo e talora di difficile (intel)leggibilità.

Innanzitutto, il versante delle entrate – il primo su cui si snoda testualmente l’autonomia finanziaria *ex art.* 119, co. 1, Cost. – ha seguito un destino doppiamente divaricato (“a due velocità”²⁴⁸), ove raffrontato sia al profilo delle spese sia alla configurazione della potestà legislativa regionale. Infatti, mentre l’autonomia finanziaria di spesa è stata immediatamente declinata dalla Corte costituzionale nella sua duplice “assoluta libertà nella finalizzazione della spesa e nella quantificazione della stessa”²⁴⁹, traducendosi in un divieto di vincoli di destinazione per i finanziamenti statali “nella sfera delle funzioni proprie delle Regioni e degli enti locali”²⁵⁰; viceversa l’autonomia finanziaria di entrata, come acutamente preconizzato²⁵¹, ha assunto piuttosto “quella natura ‘programmatica’ che sembrava definitivamente ripudiata, come categoria autonoma, per la generalità delle norme costituzionali”²⁵². Si tratta, in effetti, di una posizione della giurisprudenza costituzionale, se non apertamente “conservat[rice]”²⁵³, di certo continuista²⁵⁴ rispetto a quella adottata sotto la vigenza del “vecchio” art. 119, co. 1, Cost.²⁵⁵ e già allora criticata per l’“autonomia inautonoma”²⁵⁶ che avrebbe

²⁴⁵ G. TREMONTI, in AP Senato, XIV legislatura, 1^a Commissione permanente, sed. 13.3.2002, rist., in *Costituzione, Regioni e Autonomie Locali*, Roma, 2002, I, 485.

²⁴⁶ Cfr. l’art. 3, co. 1, l. 289/2002; T. FRATTINI e A. ZANARDI, *Federalismo regionale*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2003*, Bologna, 2003, 128.

²⁴⁷ Cfr. T. VENTRE, *La fiscalità*, cit. nt. 167, 86 ss.

²⁴⁸ P. MASALA, *La tutela dei diritti sociali negli ordinamenti di tipo composto tra uniformità e differenziazione*, Pisa, 2014, 305 (virgolette nell’originale).

²⁴⁹ V. COCOZZA, *Autonomia finanziaria regionale e coordinamento*, Napoli, 1979, 17.

²⁵⁰ C. cost., sentt. 370/2003.

²⁵¹ Cfr. A. D’ATENA, *Prime impressioni sul progetto di riforma del titolo V*, [2001], rist., in ID., *L’Italia*, cit. nt. 4, 225.

²⁵² M. BASILAVECCHIA ET AL., *Il finanziamento delle Regioni mediante tributi propri e compartecipazioni*, in A. ZANARDI (a cura di), *Per lo sviluppo*, Bologna, 2006, 121.

²⁵³ C. SALAZAR, *L’art. 119*, cit. nt. 165, 1027 (virgolette nell’originale).

²⁵⁴ Cfr. M. BERTOLISSI, *L’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie*, in *Le Regioni*, 2004, 446; A. BRANCASI, *Osservazioni*, cit. nt. 166, 474; L. MERCATI, *Il coordinamento della finanza pubblica*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2005, 651; A. DE SIANO, *L’autonomia finanziaria di entrata e di spesa degli enti territoriali*, in A. PIOGGIA e L. VANDELLI (a cura di), *La Repubblica delle autonomie nella giurisprudenza costituzionale*, Bologna, 2006, 295 ss.; M. BERTOLISSI, *Federalismo*, cit. nt. 52, 21-22.

²⁵⁵ Cfr. C. cost., sentt. 271/1986; 214/1987; 294/1990; K. NIKIFARAVA, *L’autonomia tributaria delle Regioni e degli enti locali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2004, 960; E. DE MITA, *Le basi costituzionali del “federalismo fiscale”*, Milano, 2009, 39.

²⁵⁶ F. TESAURO, *In tema di potestà tributaria delle Regioni*, in *Le Regioni*, 1987, 1610.

ossimoricamente determinato. A ciò si assommano, 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 finanziaria²⁵⁷; 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*”²⁵⁸. Al contempo, un simile orientamento, nel fare dell’autonomia finanziaria di entrata un “avanzo”²⁵⁹, se non una “‘nuda proprietà’... rimessa alle libere scelte dello Stato”²⁶⁰, 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 principi fondamentali dalla legislazione statale è stata ammessa sin dall’inizio²⁶¹.

Così, se la Corte costituzionale ha qualificato sin dal 2003 l’attuazione legislativa dell’autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e degli enti locali come “urgente”²⁶² (*supra*, § 1), è proprio perché la relativa giurisprudenza in materia tributaria²⁶³ pretende “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”²⁶⁴. In nome di una pervasiva e perdurante “polisistematicità dell’ordinamento tributario”²⁶⁵, 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”²⁶⁶, rende, secondo la stessa Corte costituzionale, “non... ammissibile, in materia tributaria, una piena esplicazione di potestà regionali autonome in carenza della fondamentale legislazione di coordinamento dettata dal Parlamento nazionale”²⁶⁷.

Resta sullo sfondo – è vero – il limite, parimenti ivi enunciato, dato dal “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

²⁵⁷ Cfr. M. BARBERO, *Dalla Corte costituzionale un “vademecum” per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 5/2004, 5; A. BRANCASI, *Osservazioni*, cit. nt. 166, 454-455.

²⁵⁸ A. GIOVANARDI, *L’autonomia tributaria degli enti territoriali*, Milano, 2005, 240.

²⁵⁹ F. GALLO, *I principi di diritto tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2008, 927 (virgolette nell’originale).

²⁶⁰ M. BERTOLISSI, *Federalismo*, cit. nt. 52, 18.

²⁶¹ 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.

²⁶² C. cost., sent. 370/2003.

²⁶³ Cfr. C. cost., sent. 16/2004.

²⁶⁴ C. cost., sent. 37/2004.

²⁶⁵ C. cost., ord. 392/1993; sentt. 430/1995; 375/2002.

²⁶⁶ C. cost., sent. 37/2004.

²⁶⁷ C. cost., sent. 37/2004.

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.]²⁶⁸. Tuttavia, è difficile negare che la pretesa salvaguardia dell’“*acquis* storico in materia dell’autonomia tributaria degli enti territoriali”²⁶⁹ sia affetta da una congenita “debolezza”²⁷⁰. E, in effetti, un simile moto asseritamente unidirezionale prima si è stemperato alla prova del tempo²⁷¹; poi, a discapito dell’approvazione della l. 42/2009 (*infra*, § 3.2), si è infranto contro la crisi economica che proprio in quegli anni investiva l’Italia; infine, si è dissolto in un contesto istituzionale in cui, com’è stato prontamente notato²⁷², “l’eccezione, data dall’emergenza finanziaria, tende a trasformarsi in regola”²⁷³, 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 *Leitmotiv* inaugurato dagli interventi legislativi in materia, adottati soprattutto nella seconda metà del 2011²⁷⁴ (un “*annus horribilis*” del diritto costituzionale”²⁷⁵). A ben vedere, però, una certa confusione in tema di relazioni finanziarie degli enti territoriali avvolge tutta la XVI legislatura, la quale si è aperta 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”²⁷⁶; il tutto – cosa francamente sorprendente – “in funzione della attuazione del federalismo fiscale”²⁷⁷.

Tre anni e mezzo dopo, in primo luogo, lo Stato ha avocato a sé una parte del gettito dell’Imu²⁷⁸, istituita solo pochi mesi prima²⁷⁹, ed ha aumentato l’aliquota base dell’addizionale regionale dell’Irpef²⁸⁰. Da parte dei più acuti commentatori si è

²⁶⁸ C. cost., sent. 37/2004.

²⁶⁹ K. NIKIFARAVA, *L’autonomia*, cit. nt. 255, 963.

²⁷⁰ A. MORRONE, *Principi*, cit. nt. 166, 549.

²⁷¹ Cfr. A. BRANCASI, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo titolo V della Costituzione*, in *Diritto pubblico*, 2007, 867 ss.

²⁷² 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 *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, 4400 ss.

²⁷³ AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, 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.

²⁷⁴ Cfr. M. BENVENUTI, *Libertà senza liberazione*, Napoli, 2016, 63 ss.

²⁷⁵ F. BALAGUER CALLEJÓN, *Crisi economica e crisi costituzionale in Europa*, in B. ANDÒ e F. VECCHIO (a cura di), *Costituzione, globalizzazione e tradizione giuridica europea*, Padova, 2012, 349.

²⁷⁶ Art. 1, co. 7, d.l. 93/2008, conv. con mod. nella l. 126/2008.

²⁷⁷ Art. 1, co. 7, d.l. 93/2008, conv. con mod. nella l. 126/2008.

²⁷⁸ Cfr. l’art. 13, co. 11, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011.

²⁷⁹ Cfr. gli artt. 7, co. 1, lett. a), 8 e 9 d.lgs. 23/2011.

²⁸⁰ Cfr. l’art. 28, co. 1, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011.

prontamente paventato il “naufragio dell’autonomia fiscale territoriale”²⁸¹, se non l’avvio di un vero e proprio “federalismo fiscale al contrario”²⁸², foriero di un’improbabile “responsabilità senza autonomia”²⁸³, “di inaudite complicazioni e di gravissime alterazioni”²⁸⁴ sul piano delle entrate delle Regioni e degli enti locali. Nel primo caso, pur con più di un imbarazzo argomentativo²⁸⁵, la Corte costituzionale ha avallato tale “compartecipazione verso l’alto”²⁸⁶, 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 supplenza”²⁸⁷; 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”²⁸⁸.

In secondo luogo, il proposito di riequilibrare le entrate statali e quelle regionali a favore di queste ultime è stato 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 statale²⁸⁹, 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 comunali²⁹⁰. Ciò nondimeno, il termine prefissato per completare tale duplice processo di “ ‘fiscalizzazione’ dei trasferimenti statali a... regioni mediante compartecipazioni ‘territorializzate’ (parziali o integrali) su tributi erariali”²⁹¹, originariamente fissato al 2013²⁹², è stato poi di anno in anno differito, da ultimo al 2021²⁹³, attendendo tutt’oggi, dunque, di trovare la propria definizione.

In linea con quanto rilevato anche in sede istituzionale²⁹⁴, 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

²⁸¹ L. ANTONINI, *Lo stato di attuazione dei decreti del federalismo fiscale e rapporti con il riassetto territoriale*, in F. PIZZETTI e A. RUGHETTI (a cura di), *Il nuovo sistema degli enti territoriali dopo le recenti riforme*, Santarcangelo di Romagna, 2012, 184.

²⁸² ID., *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016, 11.

²⁸³ M. SAVINO, *I problemi istituzionali del federalismo fiscale*, in *Economia italiana*, 2009, 746.

²⁸⁴ L. ANTONINI, *Un requiem*, cit. nt. 282, 3.

²⁸⁵ Cfr. G. D’AMICO, *La finanza delle Regioni speciali tra mancata attuazione degli statuti e accordi “riparatori”*, in *Le Regioni*, 2016, 123 ss.

²⁸⁶ L. RIZZO e A. ZANARDI, *Federalismo fiscale sotto stress finanziario*, in ID. (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2012*, Bologna, 2012, 208 (virgolette nell’originale).

²⁸⁷ C. cost., sent. 155/2015.

²⁸⁸ C. cost., sent. 280/2016.

²⁸⁹ Cfr. l’art. 2, co. 1, d.lgs. 68/2011.

²⁹⁰ Cfr. l’art. 7, co. 1, d.lgs. 68/2011.

²⁹¹ L. RIZZO e A. ZANARDI, *Federalismo*, cit. nt. 286, 213.

²⁹² Cfr. gli artt. 2, co. 1, e 7, co. 1, d.lgs. 68/2011.

²⁹³ Cfr. l’art. 46, lett. a) e c), d.l. 124/2019, conv. con mod. nella l. 157/2019.

²⁹⁴ Cfr. AP Camera - AP Senato, XVI legislatura, 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. 11, 2013, su bit.ly/33tMJYr, 102.

della semplificazione del sistema tributario locale e nazionale e non ha dato maggiore trasparenza al prelievo fiscale²⁹⁵. Per questo, i toni altisonanti e non privi di richiami ideali (il “sogno di Sturzo”²⁹⁶) da taluno adoperati in sede sia politica che scientifica a proposito della l. 42/2009²⁹⁷, asseritamente in grado di raddrizzare l’“albero storto”²⁹⁸ della finanza pubblica italiana, di infondere “illuminismo giuridico in un sistema *Ancien Régime*”²⁹⁹ e di spalancare le porte di una “democrazia delle virtù, fondata su responsabilità, sussidiarietà, trasparenza”³⁰⁰; ebbene, tali tonanti auspici, trascorsi appena dieci anni, sembrano ormai coniugati al passato remoto³⁰¹, lasciando sul terreno, ad opinioni dei medesimi commentatori, un “disastro istituzionale”³⁰², se non addirittura un “inferno fiscale”³⁰³, da cui pare potersi uscire solo con l’approvazione di una “nuova Legge delega”³⁰⁴. Al di là di ogni eccesso terminologico – posto che la l. 42/2009 si è caratterizzata sin dal principio come una “sorta di puzzle”³⁰⁵ e, per ciò stesso, ha rappresentato un’“incognita”³⁰⁶, come si è detto³⁰⁷ e si dirà (*infra*, § 3.2) – è d’uopo enucleare due conseguenze di sistema derivanti dal perdurante disallineamento dei versanti dell’autonomia finanziaria di entrata e di spesa delle Regioni e degli enti locali.

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”³⁰⁸, predicato dalla Corte costituzionale sotto il regime del “vecchio” art.

²⁹⁵ A. ZANARDI, *Audizione dell’Ufficio parlamentare di bilancio sull’attuazione e le prospettive del federalismo fiscale*, 2015, su bit.ly/3d5sHpy, 2-3.

²⁹⁶ L. ANTONINI, *Sussidiarietà*, cit. nt. 244, 154 ss.

²⁹⁷ Cfr. ID., *Il federalismo fiscale ad una svolta*, in *Federalismi.it*, 16/2008, 1; G.F. FERRARI, *Inquadramento generale dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli Enti locali*, in V. NICOTRA ET AL. (a cura di), *Il federalismo fiscale*, Roma, 2009, 174; F. PIZZETTI, *Un federalismo per unificare il paese e rafforzare la democrazia*, ivi, 18 ss.; A.E. LA SCALA, *Presentazione*, in ID. (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, XIV; F. PIZZETTI, *A dieci anni dalla riforma del titolo V*, in *Le Regioni*, 2010, 1014; C. TUCCIARELLI, *Federalismo fiscale, ma non solo*, in A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Il “federalismo fiscale”*, Napoli, 2010, 36; ID., *La legge n. 42/2009*, in *Rivista di diritto tributario*, 1/2010, 88.

²⁹⁸ AP Camera, XVI legislatura, *Relazione concernente il quadro generale di finanziamento degli enti territoriali e ipotesi di definizione su base quantitativa della struttura fondamentale dei rapporti finanziari tra lo Stato, le Regioni, le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti locali, con l’indicazione delle possibili distribuzioni delle risorse*, doc. XXVII, n. 22, 2010, su bit.ly/33tV3HW, 5.

²⁹⁹ L. ANTONINI, *La possibile dinamica del federalismo fiscale*, in *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Milano, 2012, 169.

³⁰⁰ Ivi, 190.

³⁰¹ Cfr. ID. e M. BERGO, *La finanza e la programmazione economica*, in L. VIOLINI e Q. CAMERLENGO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Lombardia*, Torino, 2014, 233.

³⁰² L. ANTONINI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 5.11.2015, su bit.ly/3jxIkcB, 2.

³⁰³ Ivi, 4, 5 e 15 (virgolette nell’originale).

³⁰⁴ ID., *Il Fondo di solidarietà comunale e i principi della perequazione tra giurisprudenza costituzionale e amministrativa*, in *Rassegna tributaria*, 2018, 497.

³⁰⁵ P. CARROZZA, *La legge sul federalismo fiscale*, in G. CAMPANELLI (a cura di), *Quali prospettive per il federalismo fiscale?*, Torino, 2011, 422.

³⁰⁶ G. MARONGIU, *Difficoltà attuative per la realizzazione del federalismo fiscale*, in *Corriere tributario*, 2009, 1823.

³⁰⁷ Cfr. A. MORRONE, *Il punto sul “federalismo fiscale”*, in *Federalismo fiscale*, 2/2008, 6.

³⁰⁸ C. cost., sent. 295/1993.

119 Cost. e assunto a caposaldo del “nuovo”³⁰⁹. Al contrario, le Regioni e gli enti locali permangono tuttora, in buona misura, meri enti erogatori³¹⁰ e per ciò “godono dei vantaggi della finanza locale senza partecipare agli oneri”³¹¹ ad essa corrispondenti. Così, la loro finanza in larga parte derivata³¹², dunque “essenzialmente ‘invisibile’ al contribuente”³¹³ e svolta “a rime obbligate”³¹⁴ rispetto a quella dello Stato, ha scavalcato, per così dire, il disposto del vigente art. 119, co. 2, Cost. e, in specie, l’evocazione dei tributi propri quale “primo e fondamentale tassello”³¹⁵ del loro finanziamento. Ricorrendo ad una metafora efficace, il modello “ ‘a fontana’, dove la risorsa discende dall’alto”³¹⁶, è rimasto largamente predominante rispetto al modello “ ‘a pozzo’, dove invece va cercata e sfruttata autonomamente dal basso”³¹⁷.

Eppure, già agli albori della stagione riformatrice culminata nella l.cost. 3/2001 (*supra*, § 2.1) l’osservazione 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”³¹⁸ era stata apostrofata quale “vizio capitale”³¹⁹ delle relazioni finanziarie delle Regioni e degli enti locali con lo Stato. Poco o punto sotto questo profilo è stato fatto. Al contrario, la ricorsiva considerazione dei tributi propri “alla stregua di un *argent de poche* regionale”³²⁰ determina oggi come in passato³²¹ una “condizione di ‘*representation without taxation*’ ”³²² per le Regioni e gli enti locali, negli anni financo aggravata dall’ incauto potenziamento del (solo) versante della loro autonomia finanziaria di spesa³²³; per cui si è detto, con una metafora efficace, che “dalla fase della catena si è quindi passati a quella del braccialetto elettronico”³²⁴.

³⁰⁹ Cfr. C. cost., sentt. 103/2018; 18/2019; 4/2020.

³¹⁰ Cfr. A. BARBERA, *Indirizzi e procedure di spesa nelle Regioni ordinarie*, [1975], rist., in ID., *Le istituzioni del pluralismo*, Bari, 1977, 157 ss.

³¹¹ A. CATELANI, *L’ordinamento regionale*, in *Trattato di diritto amministrativo*, a cura di G. Santaniello, Padova, 2006, XXXVIII, 274.

³¹² Cfr. F. PIERANDREI, *Prime osservazioni sull’ “autonomia finanziaria” delle Regioni e sulla esperienza siciliana*, [1949], rist., in ID., *Scritti di diritto costituzionale*, II, Torino, 1964, 109.

³¹³ A. CARINCI, *L’autonomia tributaria degli enti locali*, in G. CAIA ET AL. (a cura di), *Quale ordinamento per gli enti locali?*, Bologna, 2009, 157.

³¹⁴ L. PALADIN, *Fondamenti costituzionali della finanza regionale*, in *Stato attuale della finanza regionale e linee di riforma*, Milano, 1974, 37.

³¹⁵ R. TOSI, *Cittadini, Stato e Regioni di fronte ai “livelli essenziali delle prestazioni...”*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, 630.

³¹⁶ A. CARINCI, *L’autonomia*, cit. nt. 313, 143.

³¹⁷ *Ibidem*.

³¹⁸ C. cost., sent. 188/2016.

³¹⁹ M. BERTOLISSI, *La finanza regionale*, in *Le Regioni*, Napoli, 1991, 51.

³²⁰ G. CARBONE, *Problemi della finanza regionale al momento del trasferimento delle funzioni*, in D. SERRANI (a cura di), *La via italiana alle regioni*, Milano, 1972, 85.

³²¹ Cfr. R. PUTNAM ET AL., *L’istituzionalizzazione delle Regioni in Italia*, in *le Regioni*, 1982, 1104; MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma*, cit. nt. 25, 27; E. BUGLIONE, *La finanza regionale nella Costituzione*, in *Rivista di politica economica*, 7-8/2006, 272-273; A. D’ATENA, *A proposito di “taxation” e “representation”*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1183.

³²² L. ANTONINI, *Federalismo fiscale (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. X, Milano, 2017, 416.

³²³ Cfr. CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto 2020 sul coordinamento della finanza pubblica*, 2020, su bit.ly/2Bel6HJ, 156-157.

³²⁴ E. BUGLIONE, *Autonomia finanziaria e federalismo fiscale*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 170, I, 439.

All'interno di questa cornice – 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, sulla scia dei primi commentatori³²⁵, ha attribuito la patente di “proprietà”³²⁶ o “*proprietas*”³²⁷, che dir si voglia, ai “soli tributi istituiti dalle regioni con propria legge, nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale”³²⁸. Essa ha ritenuto, infatti, che unicamente questi siano il “frutto di una loro autonoma potestà impositiva”³²⁹, la quale diventa, in tal modo, “sia causa della qualificazione del tributo come ‘proprio’ che effetto di tale qualificazione”³³⁰. Ne restano così esclusi, a volere giusto ricordare i casi più risalenti di cui la giurisprudenza costituzionale si è occupata, tributi quali l'Irap³³¹, la quale – diversamente dal passato, vigente però il “vecchio” art. 119 Cost.³³², e “nonostante la sua denominazione”³³³, come osservato criticamente dalla stessa Corte costituzionale – “neppure è ancora diventata una compartecipazione”³³⁴; e la c.d. tassa automobilistica regionale³³⁵, trattandosi in entrambi i casi di “tributi istituiti e disciplinati con legge statale, il cui gettito [è] attribuito alle Regioni”³³⁶. Di contro, è stata considerata come un tributo proprio regionale la tassa di concessione per la ricerca e la raccolta dei tartufi³³⁷, limitandosi la disciplina statale di riferimento a consentirne l'istituzione³³⁸.

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”³³⁹ – secondo altri, in termini ben più critici³⁴⁰, una “sorta di falsificazione della realtà”³⁴¹ – accompagnando piuttosto l'andatura, per così dire, a fisarmonica della legislazione

³²⁵ Cfr. F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 194-195; ID., *Quando l'attuazione del federalismo fiscale?*, in *Rivista di diritto tributario*, 1/2003, 390 ss.

³²⁶ R. DI MARIA, *La nozione di “tributo proprio”, anche alla luce della più recente giurisprudenza costituzionale*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 305, 233 (virgolette nell'originale).

³²⁷ A. D'ATENA, *Profili costituzionali dell'autonomia finanziaria delle Regioni*, [2014], rist., in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 189, 77.

³²⁸ C. cost., sentt. 296/2003; 297/2003.

³²⁹ C. cost., sentt. 37/2004; 431/2005.

³³⁰ A. BRANCASI, *Osservazioni*, cit. nt. 166, 458.

³³¹ Cfr. C. cost., sent. 296/2003.

³³² Cfr. C. cost., sent. 138/1999; A. BRANCASI, *Per “congelare” la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 2565; L. ANTONINI, *La prima attuazione del nuovo art. 119 Cost. e la questione dei tributi propri delle Regioni*, in *Scritti in memoria di Livio Paladin*, Napoli, 2004, I, 53 ss.; K. NIKIFARAVA, *L'autonomia*, cit. nt. 255, 965; R. DI MARIA, *Ripensare la natura di “tributo proprio” delle Regioni?*, in *Quaderni regionali*, 2009, 851 ss.

³³³ C. cost., sentt. 296/2003; 241/2004; 381/2004.

³³⁴ M. AULENTA, *Velleità e rattrappimenti tributari negli assetti finanziari degli enti territoriali*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1/2017, 495.

³³⁵ Cfr. C. cost., sent. 297/2003.

³³⁶ C. cost., sent. 123/2010.

³³⁷ Cfr. C. cost., sent. 297/2003.

³³⁸ Cfr. l'art. 17 l. 752/1985.

³³⁹ R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale*, Torino, 2013, 90.

³⁴⁰ Cfr. M. NICOLINI, *La disciplina transitoria statale sui tributi “propri” delle Regioni e la potestà legislativa regionale in materia tributaria*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2010, 928.

³⁴¹ M. BERTOLISSI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 6.4.2017, bit.ly/3jExku3, 7.

statale, oggetto del proprio scrutinio. In termini restrittivi, si può ricordare il contenzioso sull'Iresa, prima qualificata dal legislatore statale³⁴² e dalla giurisprudenza costituzionale³⁴³ come un tributo proprio regionale e poi, invece, oggetto di un successivo e non illegittimo³⁴⁴ intervento normativo sempre dello Stato, teso a fissare il valore massimo dell'aliquota di riferimento³⁴⁵. 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 predetta tassa automobilistica regionale per i veicoli di interesse storico o collezionistico. In tale circostanza, 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"³⁴⁶, ha adottato un notevole "revirement"³⁴⁷ o "overruling"³⁴⁸, che dir si voglia, rispetto al proprio precedente orientamento³⁴⁹; ed ha qualificato la tassa in questione quale "tributo proprio derivato particolare"³⁵⁰. Di conseguenza, la sua riconduzione a un "tertium genus"³⁵¹, in linea con la normativa statale vigente³⁵², fa sì che "le Regioni poss[ano] 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"³⁵³.

L'evocazione in tale pronuncia del peculiare regime finanziario delle Regioni a statuto speciale³⁵⁴, pur riferito ad "altri contesti disciplinari"³⁵⁵, 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 tratteggiato per le Regioni a statuto 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 principi 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

³⁴² Cfr. l'art. 8, co. 1, d.lgs. 68/2011; V. GUIDO, *L'imposta regionale sulle emissioni sonore*, in V. FICARI e G. SCANU (a cura di), "Tourism taxation", Torino, 2013, 116.

³⁴³ Cfr. C. cost., sent. 18/2013.

³⁴⁴ Cfr. C. cost., sent. 13/2015.

³⁴⁵ Cfr. l'art. 13, co. 15-bis, d.l. 145/2013, conv. con mod. nella l. 9/2014.

³⁴⁶ C. cost., sent. 122/2019.

³⁴⁷ C. SCALINCI, *Sulle esenzioni dalla tassa automobilistica la competenza regionale non può essere implicita e "a senso unico"*, in *Giur. cost.*, 2019, 1475 e 1480.

³⁴⁸ G. RIVOSECCHI, *Una convincente pronuncia sulla manovrabilità (al ribasso) della tassa automobilistica regionale*, in *Le Regioni*, 2019, 895.

³⁴⁹ Cfr. C. cost., sent. 288/2012.

³⁵⁰ C. cost., sent. 122/2019.

³⁵¹ C. cost., sent. 122/2019; L. SALVINI, *Lo stato di attuazione del federalismo fiscale*, in *Il diritto*, cit. nt. 65, 318.

³⁵² Cfr. l'art. 8, co. 2, d.lgs. 68/2011.

³⁵³ C. cost., sent. 122/2019.

³⁵⁴ Cfr. C. cost., sentt. 142/2012; 118/2017; 152/2018.

³⁵⁵ C. cost., sent. 122/2019.

buona misura accomunate dal rispetto dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica³⁵⁶.

In particolare, in un’importante pronuncia in tema di tributi propri della Regione Sardegna³⁵⁷ la Corte costituzionale ha riconosciuto che i principi fondamentali del coordinamento del sistema tributario condividono con l’“armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”³⁵⁸, evocata con formule più o meno consimili anche in altri statuti speciali³⁵⁹, la medesima “funzione di coordinamento in senso lato tra i diversi sottosistemi del complessivo sistema tributario”³⁶⁰. Al contempo, però, essa ha precisato che i principi 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”³⁶¹. Diversamente, invece, 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”³⁶². Ne discende, in definitiva, che, se la determinazione da parte dello Stato dei principi 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 principi del sistema tributario dello Stato si atteggia per le Regioni a statuto speciale a *conditio per quam*, differenziando significativamente il perimetro applicativo della loro rispettiva autonomia finanziaria di entrata.

3.2. Gli orientamenti giurisprudenziali sin qui brevemente compendati riguardano, 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”; un’intestazione per ciò suscettibile, ancora una volta (*supra*, § 1), di ingenerare un vero e proprio “‘imbroglio’ terminologico”³⁶³ o “abuso linguistico”³⁶⁴, che dir si voglia, come prontamente rimarcato da parte dei commentatori³⁶⁵. La legge in

³⁵⁶ Cfr. E. CORALI, *Federalismo fiscale e Costituzione*, Milano, 2010, 58; L. CAVALLINI CADEDDU, *Corte costituzionale e coordinamento dinamico della finanza pubblica*, in EAD. (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, 2012, 346 ss.; S. CONGIU, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica come competenza legislativa*, ivi, 427 ss.

³⁵⁷ Cfr. L. DEL FEDERICO, *Tassazione sul turismo*, in *Diritto del turismo*, 2006, 295.

³⁵⁸ Art. 8, co. 1, lett. h), st. Sardegna.

³⁵⁹ Cfr. l’art. 73, co. 1, st. Trentino-Alto Adige; l’art. 51, co. 1, st. Friuli-Venezia Giulia.

³⁶⁰ C. cost., sent. 102/2008.

³⁶¹ C. cost., sent. 102/2008.

³⁶² C. cost., sent. 102/2008.

³⁶³ S. GAMBINO, *Federalismo fiscale e uguaglianza dei cittadini*, in *Federalismi.it*, 7/2009, 3.

³⁶⁴ U. DE SIERVO, *Conclusioni*, in *Le Regioni*, 2011, 592.

³⁶⁵ Cfr. D. FAUSTO, *La perequazione nell’attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2008, 75; R. BIN, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 127 ss.; M. GORLANI, *Verso l’attuazione dell’art. 119 Cost., tra razionalizzazione della spesa pubblica e velleità federaliste*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, 330; A.E. LA SCALA, *La specialità statutaria alla prova del c.d. federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2009, 337-338; ID., *L’attuazione del c.d. “federalismo fiscale” nei rapporti Stato-Regioni*, in *Federalismo*, cit. nt. 297, 180; G. MARONGIU, *Note a margine del “federalismo fiscale”*, ivi, 8-9; A. MORRONE, *Enti locali*,

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.”³⁶⁶, 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”³⁶⁷; e questo, per l’appunto, attraverso la determinazione dei principi 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 Stato³⁶⁸ (*infra*, § 4.2).

La l. 42/2009, com’è noto, succede ad un analogo disegno di legge presentato nel corso della XV legislatura³⁶⁹ dal Governo Prodi II, non senza contrasti all’interno della compagine ministeriale³⁷⁰. Essa rappresenta, com’è stato detto, un “vero e proprio capolavoro mediatico”³⁷¹, raccogliendo nella legislatura successiva un ampio consenso parlamentare, di cui è prova il risultato del voto finale (con 154 favorevoli, 87 astenuti e 6 contrari) nell’Assemblea del Senato della Repubblica³⁷². Al contempo, come da più parti notato³⁷³, la l. 42/2009 si caratterizza per una “tecnica redazionale 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”³⁷⁴. Nel medesimo senso, si è parlato di una sorta di “federalismo ‘matrioska’ ”³⁷⁵, posto che, “nella sequenza di norme e rinvii, le regole tendono a

Regioni e Stato nella legge delega n. 42 del 2009 sul “federalismo fiscale”, in *Quale ordinamento*, cit. nt. 313, 159; M. FEDELE, *Né uniti né divisi*, Roma, 2010, 103; P. SANTORO, *Contabilità pubblica, finanza pubblica e federalismo fiscale*, in *Rivista della Corte dei conti*, 2010, 244; G. TERRACCIANO, *L’attuazione dell’art. 119 della Costituzione tra reali esigenze di autonomia finanziaria di Regioni ed enti locali e fumose aspirazioni politiche di federalismo fiscale*, in *Justice cooperation peace*, II, Napoli, 2010, 751; M. CAMELLI, *Il federalismo fiscale tra i gattopardi*, in *Mulino*, 2011, 23; B. CARAVITA, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, [2011], rist., in ID., *Trasformazioni costituzionali nel federalizing process europeo*, Napoli, 2012, 150 ss.; A. DI PIETRO, *Federalismi e sistemi di fiscalità*, in *Il federalismo*, cit. nt. 299, 104; G. GRASSO, *Federalismo, federalismo fiscale e federalismo sanitario*, in R. BALDUZZI (a cura di), *La sanità italiana alla prova del federalismo fiscale*, 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 *Scritti dedicati a Gian Candido De Martin*, s.l., 2012, 150; M. BERTOLISSI, *Il c.d. federalismo fiscale*, [2013], rist., in ID., *Autonomia e responsabilità*, Napoli, 2015, 446.

³⁶⁶ A. PAJNO, *I nuovi moduli dell’attività amministrativa*, in *Il federalismo*, cit. nt. 299, 440.

³⁶⁷ C. cost., sent. 61/2018.

³⁶⁸ Cfr. l’art. 1, co. 1, l. 42/2009.

³⁶⁹ Cfr. AP Camera, XV legislatura, d.d.l. AC 3100, su bit.ly/3131L6x, 6 ss.

³⁷⁰ Cfr. M. RUBECCHI, *Il federalismo fiscale nei lavori parlamentari della XV legislatura*, in *Federalismo fiscale*, 2/2007, 199-200.

³⁷¹ D. STEVANATO, *I “tributi propri” delle Regioni nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2010, 395.

³⁷² Cfr. AP Senato, XVI legislatura, sed. pom. 29.4.2009, su bit.ly/3195azw, 131; S. MANNOZZI, *La madre di tutte le riforme, o no?*, in *Sesto rapporto sullo stato del regionalismo italiano*, Milano, 2011, 19-20.

³⁷³ Cfr. L. ANTONINI e M. BARBERO, *Articolo 2, comma 2*, in *Il “federalismo”*, cit. nt. 297, 57.

³⁷⁴ M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento tra solidarietà e responsabilità nell’ambito del federalismo fiscale*, [2011], rist., in ID., *Autonomia*, cit. nt. 365, 283.

³⁷⁵ A. URICCHIO, *Il federalismo “matrioska”*, in *Rivista dei tributi locali*, 2011, 149.

evaporare e soprattutto tendono a perdere di vista gli obiettivi che informano i modelli di federalismo fiscale³⁷⁶. Di tale coacervo normativo, formato da “quasi centotrenta punti contenenti espliciti principi e criteri direttivi”³⁷⁷, si potrà qui dare solo minimamente conto, in relazione agli aspetti maggiormente incidenti sul tema della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali.

Per quanto più di interesse in questa sede, nella l. 42/2009 vengono qualificati come tributi regionali i “tributi propri in senso stretto”³⁷⁸, cioè quelli istituiti con una legge regionale in relazione a presupposti non già assoggettati ad un’imposizione erariale³⁷⁹; i “tributi propri derivati”³⁸⁰, 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 erariali³⁸¹, ossia “semplici ‘quote’ di detti tributi (attribuite dalla legge statale, ancorché istituite e determinate nelle aliquote dalle Regioni o dagli Enti locali)”³⁸². Ai fini della loro attribuzione, si dispone che le risorse autonome delle Regioni e degli enti locali seguano il “principio di territorialità”³⁸³. Allo stesso modo, anche il gettito dei tributi propri derivati e delle addizionali viene destinato alle Regioni secondo il “principio di territorialità di cui all’articolo 119 della Costituzione”³⁸⁴, variamente declinato, a seconda dei singoli tributi, in funzione del luogo di consumo³⁸⁵, della localizzazione dei cespiti³⁸⁶, del luogo di prestazione del lavoro³⁸⁷ e della residenza del percettore³⁸⁸. Occorre quindi verificare più nel dettaglio la portata effettiva del principio in questione³⁸⁹, già evocato in termini nella *Relazione sull’attività svolta dall’Alta*

³⁷⁶ ID., *Il federalismo della crisi o la crisi del federalismo*, Bari, 2012, 117.

³⁷⁷ A. SAITTA, *Sulla forma della delegazione legislativa nel processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 15.

³⁷⁸ A. FANTOZZI, *Tributi regionali*, in *Novissimo digesto italiano*, XIXI, Torino, 1973, 835.

³⁷⁹ Cfr. l’art. 7, lett. b), n. 3, l. 42/2009.

³⁸⁰ Art. 7, lett. b), n. 1, l. 42/2009.

³⁸¹ Cfr. l’art. 7, lett. b), n. 2, l. 42/2009.

³⁸² F. GALLO, *La nuova disciplina costituzionale della finanza*, in A. D’ATENA (a cura di), *Regionalismo in bilico*, Milano, 2005, 163.

³⁸³ Art. 2, co. 2, lett. e), l. 42/2009.

³⁸⁴ Art. 7, lett. d), l. 42/2009.

³⁸⁵ Cfr. l’art. 7, lett. d), n. 1, l. 42/2009; l’art. 4, co. 3, d.lgs. 68/2011.

³⁸⁶ Cfr. l’art. 7, lett. d), n. 2, l. 42/2009.

³⁸⁷ Cfr. l’art. 7, lett. d), n. 3, l. 42/2009.

³⁸⁸ Cfr. l’art. 7, lett. d), n. 4, l. 42/2009.

³⁸⁹ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Intervento introduttivo*, in A. FERRARA e L.R. SCIUMBATA (a cura di), *La riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, 2001, 6; L. ELIA, in AP Senato, XIV legislatura, 1^a Commissione permanente, sed. 23.10.2001, rist. in *La Repubblica*, cit. nt. 99, II ed., 2003, 11; F. PUZZO, *Il federalismo fiscale*, Milano, 2002, 93-94; L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 29, 33; V. CERULLI IRELLI, *Relazione*, in M.L. BASSI (a cura di), *I conti dei sistemi delle autonomie*, Milano, 2003, 58-59; F. PUZZO, *Le nuove Regioni tra autonomia finanziaria e solidarietà*, in S. GAMBINO (a cura di), *Il “nuovo” ordinamento regionale*, Milano, 2003, 405; L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, in *Rivista di diritto finanziario*, 2/2004, 420; F. PUZZO, *Le esperienze costituzionali italiana e spagnola*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 142, 522; A. MUSUMECI, *L’eguaglianza nel processo di federalizzazione della forma Stato*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 668; P. RUSSO e G. FRANSONI, *Ripartizione delle basi imponibili e principi di coordinamento del sistema tributario*, in *Rassegna tributaria*, 2010, 1588 ss.; 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. 42, 41; M. BERTOLISSI, *La delega per l’attuazione del federalismo fiscale*, in *Federalismo fiscale*, 2/2008, 103; ID., *A proposito della c.d. riforma Calderoli*, [2009], rist., in ID., *Autonomia*, cit. nt. 365, 152; F. SAITTO, *La*

commissione per la definizione dei meccanismi strutturali del federalismo fiscale del 2005³⁹⁰, 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 dal principale equivoco sorto dalla *vulgata* del “territorialismo”³⁹¹, che è inopinatamente emerso in alcune iniziative regionali volte all’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost. e va sotto il nome di “residuo fiscale” (*infra*, § 7.2).

Quanto alla prima questione, assume anzitutto una particolare consistenza 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)³⁹², 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”³⁹³. Inoltre, meritano senz’altro una menzione, per il ricorrente tentativo di accollare agli altri l’onere tributario³⁹⁴, la “pensata furbissima”³⁹⁵ relativa ora alla c.d. tassa sul tubo della Regione siciliana³⁹⁶ ed ora alla c.d. tassa sul lusso della Regione Sardegna³⁹⁷, entrambe tacciate di “realizza[re] una sorta di fiscalità etnica”³⁹⁸ e comunque inesorabilmente fulminate dal giudice sovranazionale³⁹⁹. Ad esse si aggiungono, infine, le varieguate tipologie di “contributo di soggiorno”⁴⁰⁰, di “imposta di soggiorno”⁴⁰¹ e di “contributo di sbarco”⁴⁰² sulle isole minori, quest’ultimo attualmente

legge delega sul “federalismo fiscale”, in Giurisprudenza costituzionale, 2010, 2821 ss.; G. FRANSONI, Il presupposto dei tributi regionali e locali, in Rivista di diritto tributario, 1/2011, 280 ss.; S. SAMMARTINO, Il principio di territorialità nell’attuazione del federalismo fiscale, in Studi in onore di Andrea Amatucci, III.2, Bogotà-Napoli, 2011, 649-650; O. CHessa, Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano, in Il regionalismo, cit. nt. 170, I, 172; ID. e S. PAJNO, Sardegna, in L. VANDELLI (a cura di), Il governo delle Regioni, Bologna, 2012, 390; L. LETIZIA, Lineamenti dell’ordinamento finanziario delle Regioni di diritto comune, Torino, 2012, 279; F. GALLO, I principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario nel federalismo fiscale, in A. URICCHIO (a cura di), Federalismo fiscale, Bari, 2013, 28 ss.; A. URICCHIO, L’imposizione di scopo e la fiscalità locale, in ID., Imposizione di scopo e federalismo fiscale, Santarcangelo di Romagna, 2013, 80-81; F. GUELLA, Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti, Napoli, 2014, 437; A. QUATTROCCHI, La fiscalità delle Regioni a statuto ordinario tra autonomia di entrata e tributi propri, in C. GLENDI ET AL. (a cura di), Per un nuovo ordinamento tributario, I, Milano, 2019, 202 ss.

³⁹⁰ Cfr. ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 70.

³⁹¹ P. CIARLO, *Il territorio immaginario*, in F. BENCARDINO (a cura di), *Federalismo e regionalismo in Italia*, Napoli, 1997, 63.

³⁹² 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.

³⁹³ L. ANTONINI, *Federalismo*, cit. nt. 47, 45.

³⁹⁴ Cfr. C. BURATTI, *Ragioni e limiti dell’imposizione su i “non residenti”*, in *Federalismo fiscale*, 2/2008, 224.

³⁹⁵ P. CIARLO, *La tassa sul tubo*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 808.

³⁹⁶ Cfr. l’art. 6 l.r. Sicilia 2/2002.

³⁹⁷ Cfr. l’art. 4 l.r. Sardegna 4/2006; l’art. 3, co. 3, l.r. Sardegna 2/2007.

³⁹⁸ L. ANTONINI, *Sussidiarietà*, cit. nt. 389, 30.

³⁹⁹ 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.

⁴⁰⁰ Art. 14, co. 16, lett. e), d.l. 78/2010, conv. con mod. nella l. 122/2010.

⁴⁰¹ Art. 4 d.lgs. 23/2011; art. 46, co. 1-sexies, d.l. 69/2013, conv. con mod. nella l. 98/2013.

applicabile anche all’“accesso, con qualsiasi vettore, alla Città antica [di Venezia] e alle altre isole minori della laguna”⁴⁰³.

Tali tributi sono stati invero giustificati anche dalla Corte costituzionale non tanto in base al surrichiamato principio di territorialità⁴⁰⁴, quanto piuttosto in chiave teleologica: nel senso che 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”⁴⁰⁵. Tuttavia, vi sarebbe più di qualcosa da obiettare in merito alla genuinità di una siffatta finalizzazione⁴⁰⁶ – coesistente alla loro configurazione quali “tribut[i] paracommutativ[i] giustificat[i] dal principio del costo”⁴⁰⁷ o “imposte di scopo in senso improprio”⁴⁰⁸, a seconda delle molteplici qualificazioni – talora indubbiata dai commentatori⁴⁰⁹ e comunque da maneggiare con “molta prudenza”⁴¹⁰. In ogni caso, stona in quello stesso indirizzo giurisprudenziale il fatto che si sorvoli sulla latitudine soggettiva delle relative esenzioni, disposte nei confronti dei residenti nel territorio non dei soli enti locali beneficiari, ma dell’ente impositore in quanto tale (cioè la Regione *de qua*)⁴¹¹.

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 tributi⁴¹². 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

⁴⁰² Art. 4, co. 3-*bis*, d.lgs. 23/2011, come modificato con l’art. 4, co. 2-*bis*, d.l. 16/2012, conv. con mod. nella l. 44/2012, e con l’art. 33 l. 221/2015.

⁴⁰³ Art. 1, co. 1129, l. 145/2018.

⁴⁰⁴ Cfr. A. FEDELE, *Federalismo fiscale e riserva di legge*, in *Rassegna tributaria*, 2010, 1535; A.E. LA SCALA, *Lineamenti dell’“imposizione sul turismo”*, in “*Tourism*”, cit. nt. 342, 72-73.

⁴⁰⁵ C. cost., sent. 102/2008.

⁴⁰⁶ Cfr. L. TOSI, *La fiscalità delle città d’arte*, s.l., 2009, 70-71; M. BASILE, *L’imposta di soggiorno e l’imposta di sbarco quali tributi di scopo tipici della disciplina del federalismo fiscale municipale*, in A. URICCHIO, *Imposizione*, cit. nt. 389, 224-225; G. BERETTA, *L’imposta di soggiorno*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2017, 2459 ss.; L. DEL FEDERICO, *Fenomenologia e giustificazione costituzionale dei tributi paracommutativi*, in *Scritti in onore di Gianfranco Gaffuri*, Milano, 2018, 137-138; G.M. CARTANESE, *Imposta di soggiorno*, in A.F. URICCHIO e G. SELICATO (a cura di), *La fiscalità del turismo*, Bari, 2020, 135.

⁴⁰⁷ L. DEL FEDERICO, *Tributi di scopo e tributi paracommutativi*, in *Tributi locali e regionali*, 2007, 192.

⁴⁰⁸ A.F. URICCHIO, *L’imposizione di scopo nell’ordinamento italiano*, in ID., *Imposizione*, cit. nt. 389, 18.

⁴⁰⁹ Cfr. S. SERGIO, *L’imposta di soggiorno*, in *Federalismi.it*, 9/2019, 12 ss.; G. DE MAIO, *Imposta di soggiorno*, in *Federalismi.it*, 21/2020, 135 ss.

⁴¹⁰ L. ANTONINI, *La sent. n. 102 del 2008*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2008, 2660.

⁴¹¹ Cfr. C. cost., sent. 102/2008.

⁴¹² Cfr. G. PISAURO, *Federalismo fiscale, questione settentrionale e questione meridionale*, in *Italianieuropei*, 1/2009, 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 *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2018, 32.

residenza⁴¹³; se non altro perché, a fronte di più enti impositori, “il contribuente resta sempre lo stesso”⁴¹⁴. 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”⁴¹⁵. Resta il fatto, tuttavia, che non ha pregio sul piano costituzionale la pretesa ricerca di un livello di “fiscal equivalence”⁴¹⁶ o di “stretta corrispondenza tra esborsi e tassazione”⁴¹⁷, che dir si voglia, per ciascun ente territoriale⁴¹⁸; ciò in quanto non è affatto “ingiusto”⁴¹⁹ – 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”⁴²⁰.

L’insuscettibilità per il territorio di costituire il termine di corrispondenza tra le entrate e le spese delle Regioni e degli enti locali⁴²¹, in base ad un immaginifico “voto fiscale”⁴²² (“pago e prendo, voto e vedo”⁴²³) e, conseguentemente, ad una concezione distorta e distorsiva dei “tributi assegnati come se fossero ‘ricavi’, in analogia alle logiche di fondo aziendali”⁴²⁴, 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”⁴²⁵. 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 regionale⁴²⁶ – per cui i “figli di genitori residenti in

⁴¹³ Cfr. R. PEREZ, *I tributi delle regioni*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 817; C. IANNELLO, *Asimmetria regionale e rottura dell’unità nazionale*, in *Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2018, 435-436.

⁴¹⁴ G. PITRUZZELLA, *Problemi e pericoli del “federalismo fiscale” in Italia*, in *Scritti in onore di Antonino Pensovecchio Li Bassi*, II, Torino, 2004, 1026.

⁴¹⁵ ARISTOTELE, *Ēthikà Nikomácheia*, trad. it. *Etica nicomachea*, in ID., *Etiche*, Torino, 1996, 315 o V, 1131 a.

⁴¹⁶ M. OLSON Jr., *The Principle of “Fiscal Equivalence”*, in *American Economic Review*, 1969, 483 (virgolette nell’originale).

⁴¹⁷ M. DRAGHI, *Considerazioni finali*, 2008, su bit.ly/2LL72u1, 15.

⁴¹⁸ Cfr. C. BUZZACCHI, *La solidarietà tributaria*, Milano, 2011, 77 ss.

⁴¹⁹ A. SMITH, *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*, [1776], trad. it. *La ricchezza delle nazioni*, Torino, 1975, 986.

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ Cfr. M. BERTOLISSI, *Vedo, non pago, non voto*, [2011], rist., in ID., *Contribuenti e parassiti in una società civile*, Napoli, 2012, 100.

⁴²² MINISTERO DELLE FINANZE, *La riforma*, cit. nt. 25, 2, 30, 33, 51, 67 e 75 (talora virgolette nell’originale).

⁴²³ G. TREMONTI e G. VITALETTI, *Il federalismo fiscale*, Roma-Bari, 1994, 62.

⁴²⁴ ID., *Il federalismo fiscale, ovvero: dalle imposte-manna alle imposte-talenti?*, in L. Antonini (a cura di), *Verso un nuovo federalismo fiscale*, Milano, 2005, 11.

⁴²⁵ C. cost., sentt. 10/2010; 62/2013.

⁴²⁶ Cfr. l’art. 5, co. 6, st. Veneto; P. CAVALERI, *Spigolature sui lavori preparatori dello statuto del Veneto*, in *Scritti in onore di Valerio Onida*, Milano, 2011, 455 ss.; A. ROTA, *Art. 5*, in L. BENVENUTI ET AL. (a cura di), *Commento allo Statuto della Regione del Veneto*, Venezia, 2012, 70.

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”⁴²⁷, avrebbero avuto un titolo di precedenza per l’accesso al relativo servizio. In tale frangente, il giudice costituzionale ha ricusato frontalmente quanto addotto 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’)”⁴²⁸; questo in quanto 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”⁴²⁹.

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”⁴³⁰ 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 domanda⁴³¹. 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’irrealità⁴³² di un cittadino-consumatore “walking to a community where the prices (taxes) of community services are set”⁴³³ e per ciò libero e felice di scegliere tra un “*bouquet* di governi”⁴³⁴, ma non per questo meno cruciale nella determinazione del modello teorico a cui ci si intende richiamare – in virtù del quale la massima autonomia finanziaria postula una piena mobilità delle persone in entrata e in uscita⁴³⁵ dal proprio territorio.

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

⁴²⁷ Art. 8, co. 4, lett. b), l.r. Veneto 32/1990, come modificato con l’art. 1, co. 1, l.r. Veneto 6/2017.

⁴²⁸ C. cost., sent. 107/2018.

⁴²⁹ C. cost., sent. 107/2018.

⁴³⁰ C. cost., sent. 44/2020.

⁴³¹ Cfr. l’art. 22, co. 1, lett. b), l.r. Lombardia 16/2016.

⁴³² Cfr. G. BROSIO, *Equilibri instabili*, Torino, 1994, 109-110; A. CERRI, *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in S.P. PANUNZIO (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 77-78 e 82.

⁴³³ C.M. TIEBOUT, *A Pure Theory of Local Expenditures*, in *Journal of Political Economy*, 1956, 422.

⁴³⁴ G. TULLOCK, *The New Federalist*, [1994], trad. it. *La scelta federale*, Milano, 1996, 105 ss.

⁴³⁵ Cfr. A.O. HIRSCHMAN, *Exit, Voice and Loyalty*, [1970], trad. it. *Lealtà, defezione, protesta*, Bologna, 2017, 39 ss.

meno nello stesso territorio, è connaturata a 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 scriveva: "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"⁴³⁶. 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"⁴³⁷ 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"⁴³⁸ in quanto tale, il quale, contrariamente a quanto da taluno affermato⁴³⁹, 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)"⁴⁴⁰.

3.3. Le considerazioni sin qui sviluppate in merito all'autonomia finanziaria di entrata delle Regioni e degli enti locali fungono da premessa maggiore rispetto non solo 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 pubbliche loro attribuite. Tale ultima previsione è stata invero oggetto di letture oltremodo divaricate. A fronte di chi ha inteso qualificarla come la "norma più importante del nuovo art. 119 [Cost.]"⁴⁴¹, in quanto espressiva di una vera e propria "clausola di autosufficienza"⁴⁴²

⁴³⁶ 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.

⁴³⁷ G. CORSO, *Welfare e Stato federale*, in *Regionalismo, federalismo, welfare State*, Milano, 1997, 403.

⁴³⁸ C. cost., sent. 2/2006; ord. 148/2006.

⁴³⁹ Cfr. S. SAMMARTINO, *L'autonomia tributaria degli Enti Locali*, in *Il nuovo modello*, cit. nt. 166, 53; R. SERRENTINO, *Il federalismo fiscale in Italia*, Napoli, 2009, 192.

⁴⁴⁰ 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.

⁴⁴¹ G. D'AURIA, *Funzioni amministrative e autonomia finanziaria delle regioni e degli enti locali*, in *Foro italiano*, 2001, V, 220.

⁴⁴² F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 178.

per le Regioni e gli enti locali; da parte di altri essa è stata ritenuta una “disposizione quasi ‘indecidibile’ ”⁴⁴³, una fonte di “ambiguità”⁴⁴⁴ o, addirittura, una vera e propria “aporia”⁴⁴⁵, 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”⁴⁴⁶. Quest’ultima lettura, poi in parte superata⁴⁴⁷, non può in ogni caso essere condivisa, non solo per ovvie ragioni di interpretazione costituzionale, ma anche perché proprio l’art. 119, co. 4, Cost. è la disposizione cardine volta ad impedire il “determina[rsi di] situazioni di squilibrio fiscale”⁴⁴⁸ tra ciascuna Regione e ciascun ente locale, oltre che tra tutte le Regioni e tutti gli enti locali nel loro complesso.

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”⁴⁴⁹; così, per le Regioni e gli enti locali 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 tutte/i e per ciascuna/o, le risorse summenzionate devono consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, secondo l’art. 119, co. 4, Cost.⁴⁵⁰. Quest’ultima disposizione, dunque, fa da *pendant* al principio di autonomia finanziaria sancito all’art. 119, co. 1, Cost.⁴⁵¹ e, come notato già da parte dei primi commentatori⁴⁵², 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”⁴⁵³, 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 finanziabile 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,

⁴⁴³ G.M. SALERNO, *Intervento*, in *Il federalismo preso sul serio*, Roma, 2009, 54.

⁴⁴⁴ G. ARACHI e A. ZANARDI, *La perequazione delle Regioni e degli enti locali*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2009*, Bologna, 2009, 152.

⁴⁴⁵ S. MANGIAMELI, *Regioni*, cit. nt. 389, 121.

⁴⁴⁶ P. GIARDA, *Quale modello di federalismo fiscale nella nuova Costituzione italiana?*, in *Rivista italiana degli economisti*, 2003, 43-44, nt. 8.

⁴⁴⁷ ID., *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziario e garanzia dei diritti*, in *La Corte*, cit. nt. 103, I, 143-144.

⁴⁴⁸ A. PIRAINO, *Linee*, cit. nt. 166, 27-28.

⁴⁴⁹ I. CALVINO, *Nota a Il castello dei destini incrociati*, [1973], rist., in ID., *Romanzi e racconti*, Milano, 1992, II, 1276.

⁴⁵⁰ Cfr. F. BASSANINI, *Una riforma difficile (ma necessaria)*, in *Astrid rassegna*, 14/2010, 5.

⁴⁵¹ Cfr. C. TUCCIARELLI, *Regole e regolarità in tema di “federalismo fiscale”*, in G.C. DE MARTIN e F. MERLONI (a cura di), *Per autonomie responsabili*, Roma, 2017, 271.

⁴⁵² Cfr. C. GARBARINO, *La riforma*, cit. nt. 99, 361-362.

⁴⁵³ A. BRANCASI, *L’autonomia finanziaria delle Regioni e l’attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in *Astrid rassegna*, 9/2006, 7.

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.⁴⁵⁴ – 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 funzioni⁴⁵⁵ – del "gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale"⁴⁵⁶, il quale sarebbe dovuto rimanere nella disponibilità delle Regioni e degli enti locali; e tale misura era stata predeterminata in una "quota non inferiore alla metà"⁴⁵⁷, da taluno financo ritenuta insufficiente e, pertanto, da innalzare ai due terzi⁴⁵⁸. Non solo simili riferimenti di carattere quantitativo 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, 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"⁴⁵⁹ e, di conseguenza, per costante giurisprudenza costituzionale⁴⁶⁰ 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"⁴⁶¹.

In assenza di simili referenti di ordine testuale, si è ritenuto⁴⁶² a giusto titolo che una certa "enfasi sulle compartecipazioni come strumento di finanziamento e sul principio di territorialità avrebbe, quindi, valenza puramente retorica"⁴⁶³. 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 notato⁴⁶⁴, la funzione di preludere ad una "*territorializzazione/regionalizzazione del*

⁴⁵⁴ Cfr. l'art. 5 l.cost. 3/2001.

⁴⁵⁵ Cfr. F. GALLO, *Autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali*, in *I costituzionalisti*, cit. nt. 432, 93.

⁴⁵⁶ AP Camera - AP Senato, XIII legislatura, art. 62, co. 2, p.d.l. cost. AC 3931-A - AS 2583-A, su bit.ly/2V6Pri9, 197-198.

⁴⁵⁷ *Ivi*, 197.

⁴⁵⁸ Cfr. M. VILLONE, in AP Camera - AP Senato, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, sed. 24.9.1997, su bit.ly/37NaV8N, 2374-2375.

⁴⁵⁹ Art. 2, co. 1, lett. b), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. 1, lett. a), d.lgs. 251/2016.

⁴⁶⁰ Cfr. C. cost., sentt. 306/2004; 116/2010; 207/2014.

⁴⁶¹ C. cost., sent. 138/1999.

⁴⁶² Cfr. V. RUSSO, *Il nuovo articolo 119 della Costituzione*, in *I conti*, cit. nt. 389, 292-293; NENS, *Dottrina e prassi di un federalismo consapevole*, 2008, su bit.ly/30z0eUW, 25.

⁴⁶³ G. PISAURO, *I rapporti finanziari tra lo Stato e le Regioni*, in *Il federalismo*, cit. nt. 297, 78.

⁴⁶⁴ Cfr. S. GAMBINO, *Autonomia, asimmetria e principio di eguaglianza*, in *Politica del diritto*, 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.

gettito tributario"⁴⁶⁵, ma solo nell'an e non, invece, nel *quid* e soprattutto nel *quantum*, con quest'ultimo espressamente vincolato al rispetto dell'art. 119, co. 4, Cost. E, nel medesimo senso, si è giustamente ritenuto che "le compartecipazioni ai tributi erariali poss[a]no essere considerate dei sostituti dei trasferimenti"⁴⁶⁶, i quali, come si è detto (*supra*, § 2.1), contrassegnano tutta l'evoluzione della finanza pubblica italiana.

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: più che "una delle maggiori innovazioni della riforma"⁴⁶⁷ o, all'opposto, una mera "sineddoche"⁴⁶⁸, un indicatore di concretezza⁴⁶⁹ relativo alla necessaria determinazione dell'"obiettivo bisogno riferito direttamente al territorio beneficiario, da ritenersi prevalente rispetto al *genus* dell'istituzione"⁴⁷⁰. Esso "serve, in ultima analisi... ad evidenziare statisticamente l'ammontare delle fonti statali destinate al finanziamento delle spese regionali e locali"⁴⁷¹. Tali fonti, per quanto riguarda le compartecipazioni, sono "uniformemente proporzional[i]"⁴⁷² tra tutte le Regioni e tutti gli enti locali e, proprio per consentire il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche loro attribuite, devono necessariamente accompagnarsi alle risorse derivanti dal fondo perequativo, evocato a buon titolo, giusta la sua natura "reale"⁴⁷³, "complementar[e]"⁴⁷⁴ e "compensativa"⁴⁷⁵, nella disposizione costituzionale immediatamente successiva.

Venendo a quest'ultima, una lettura nuovamente decontestualizzata della parola "territori", contenuta all'art. 119, co. 3, Cost., ha portato una parte dei commentatori⁴⁷⁶ ad assolutizzare il riferimento consecutivo alla "minore capacità fiscale per abitante"⁴⁷⁷ e a farne derivare un modello di perequazione "operata su livelli astratti di adeguatezza anziché su quelli reali di bisogno"⁴⁷⁸, 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.⁴⁷⁹. Tuttavia, per un verso, una siffatta enfattizzazione della capacità fiscale a discapito dei bisogni⁴⁸⁰

⁴⁶⁵ F. PUZZO, *Il federalismo*, cit. nt. 389, 78.

⁴⁶⁶ G. ARACHI e P. LIBERATI, *Responsabilizzazione dei governi regionali e perequazione fiscale*, in *Quaderni. Italianieuropei*, 1/2009, 235.

⁴⁶⁷ P. GIARDA, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119 Cost.*, in *Le Regioni*, 2001, 1436.

⁴⁶⁸ R. SERRENTINO, *Il federalismo*, cit. nt. 439, 200.

⁴⁶⁹ Cfr. A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 65, 290.

⁴⁷⁰ E. JORIO, *Il federalismo fiscale tra spinte dell'ordinamento interno e diritto dell'UE*, Milano, 2012, 122.

⁴⁷¹ F. GALLO, *Il federalismo fiscale delineato dalla legge delega n. 42/2009*, in *Studi in onore del prof. Gianni Marongiu*, Torino, 2012, 110-111.

⁴⁷² D. DE GRAZIA, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali nel nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2002, 280.

⁴⁷³ E. BUGLIONE ET AL., *Per un nuovo regionalismo*, in *Le Regioni*, 1994, 1356 (virgolette nell'originale).

⁴⁷⁴ G. ZIZZO, *Perequazione e sistema tributario*, in *Il federalismo*, cit. nt. 299, 315.

⁴⁷⁵ S.F. COCIANI, *Le basi della perequazione nel federalismo fiscale*, in *Rassegna tributaria*, 2011, 90 (virgolette nell'originale).

⁴⁷⁶ Cfr. F. PUZZO, *Le esperienze*, cit. nt. 389, 528-529.

⁴⁷⁷ Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 404-405.

⁴⁷⁸ F. GUELLA, *L'evoluzione delle logiche perequative nella finanza regionale italiana*, in *Le Regioni*, 2016, 246.

⁴⁷⁹ Cfr. P. GIARDA, *La favola*, cit. nt. 33, 76.

⁴⁸⁰ Cfr. M. BORDIGNON, *Federalismo, perequazione e competizione fiscale*, in A. MONORCHIO (a cura di), *La finanza pubblica italiana dopo la svolta del 1992*, Bologna, 1996, 119-120; A. PETRETTO, *Le*

svilisce la funzione essenziale di “solidarietà generale”⁴⁸¹ e di “redistribuzione delle risorse finanziarie tra le varie parti del territorio”⁴⁸², connaturata al fondo perequativo e radicata, ancora una volta, oltre che negli artt. 2, 3 e 5 Cost. (*supra*, § 2.2), anche nel concetto di “capacità contributiva”, enunciato all’art. 53, co. 1, Cost.⁴⁸³. 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, “se la perequazione fiscale non fosse integrale, non vi sarebbe il finanziamento integrale delle funzioni”⁴⁸⁴, 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”⁴⁸⁵ o una “perequazione delle capacità fiscali”⁴⁸⁶ *tout court*, cioè un meccanismo “riduttivo e rigido”⁴⁸⁷, eventualmente operante “prima della rilevazione del fabbisogno reale”⁴⁸⁸ o della “necessità fiscale”⁴⁸⁹, che dir si voglia, e per ciò a “livelli astratti e standardizzabili”⁴⁹⁰. Nell’interpretazione qui proposta, invece, l’aggettivo “minore”, vera e propria “parola chiave”⁴⁹¹ 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 Ente⁴⁹², 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 “errori e difficoltà informative”⁴⁹³, prevedeva che le somme destinate alle Regioni a statuto ordinario venissero erogate in funzione di una

entrate delle Regioni e degli enti locali secondo il nuovo art. 119 della Costituzione, 2003, su bit.ly/31GYSrI, 19 ss.

⁴⁸¹ F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 197.

⁴⁸² F. COVINO, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli, 2008, 48 e 276.

⁴⁸³ Cfr. S.F. COCIANI, *Le basi*, cit. nt. 475, 80-81 e 91-92.

⁴⁸⁴ A. BRANCASI, *Esercizio delle funzioni e perequazione*, in *Astrid rassegna*, 2007, XIX, 2.

⁴⁸⁵ ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 101.

⁴⁸⁶ Art. 23, co. 1, d.lgs. 68/2011; P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1438 (virgolette nell’originale); F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 178 (virgolette nell’originale).

⁴⁸⁷ 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*, 7/2009, 6.

⁴⁸⁸ F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 389, 432, nt. 73.

⁴⁸⁹ ID., *L’evoluzione*, cit. nt. 478, 249 (virgolette nell’originale).

⁴⁹⁰ ID., *Sovranità*, cit. nt. 389, 432, nt. 73.

⁴⁹¹ F. PICA, *Le compartecipazioni nel titolo V della Costituzione*, [2003], rist., in ID., *Del federalismo*, cit. nt. 35, 223.

⁴⁹² Ivi, 226.

⁴⁹³ A. ZANARDI, *Federalismo fiscale in lista d’attesa*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2005*, Bologna, 2005, 159.

serie di parametri⁴⁹⁴. Tra questi, vi era sì la “capacità fiscale, le cui distanze rispetto alla media [avrebbero dovuto] essere ridotte del 90 per cento”⁴⁹⁵ – fino a quel momento un “tabù del sistema politico italiano”⁴⁹⁶ – ma non solo, esplicitandosi parimenti, quali criteri di riparto, la popolazione residente, i fabbisogni sanitari e la dimensione geografica di ciascuna Regione. Così, se si è ampiamente discusso⁴⁹⁷, al riguardo, di una “perequazione incompleta della capacità fiscale”⁴⁹⁸, 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 “accetta[zione de]l rischio dell’incapacità in concreto, del singolo ente, di prestare servizi anche essenziali ai livelli di costo standard perequati”⁴⁹⁹; e, al contempo, perché essa delinea coerentemente, al di là di ogni misurazione della capacità fiscale dei (residenti nei) territori in questione, uno strumento volto a far sì che, come si è già detto, le Regioni e gli enti locali vedano finanziate integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite⁵⁰⁰.

In secondo luogo, come stabilito nella l. 42/2009⁵⁰¹ e come asseverato dalla giurisprudenza costituzionale⁵⁰², il fondo perequativo è di carattere verticale, come riconosciuto anche dai suoi detrattori⁵⁰³, 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 riferimento⁵⁰⁴. Per tale ordine di ragioni è lo Stato a farsene carico e non già le Regioni e gli enti locali direttamente tra loro⁵⁰⁵. 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 gli uni nei confronti degli altri. In tal senso, si è espressa anche la giurisprudenza costituzionale con due rilevanti pronunce, entrambe decise nel segno 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

⁴⁹⁴ Cfr. P. GIARDA, *Il federalismo fiscale in attuazione della legge n. 133/1999*, in *Economia pubblica*, 2000, V, 12 ss.; F. PUZZO, *Il federalismo*, cit. nt. 389, 63 ss.

⁴⁹⁵ Art. 7, co. 2, d.lgs. 56/2000.

⁴⁹⁶ F. SAPONARO, *Il futuro di una delusione*, Milano, 2019, 55.

⁴⁹⁷ Cfr. M. BORDIGNON, *Una nota sul decreto 56/2000 e sulla perequazione prossima ventura*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2004, 547 ss.; F. PICA, *Decreto 56 e Regioni, i conti non tornano*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2004, 543 ss.; ID., *Perequazione e sufficienza delle risorse*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2004, 559 ss.

⁴⁹⁸ P. GIARDA, *L’esperienza italiana di federalismo fiscale*, Bologna, 2005, 11 (virgolette nell’originale); ID., *Competenze regionali e regole di finanziamento*, in *Rivista di diritto finanziario*, 1/2006, 123.

⁴⁹⁹ F. GUELLA, *L’evoluzione*, cit. nt. 478, 249.

⁵⁰⁰ 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.

⁵⁰¹ Cfr. l’art. 9 l. 42/2009.

⁵⁰² Cfr. C. cost., sentt. 176/2012; 61/2018.

⁵⁰³ Cfr. P. FALASCA e C. LOTTIERI, *Come il federalismo fiscale può salvare il Mezzogiorno*, Soveria Mannelli, 2008, 179 ss.

⁵⁰⁴ Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità e differenziazione nel sistema delle autonomie*, Milano, 2003, 109.

⁵⁰⁵ Cfr. P. GIARDA, *Regioni*, cit. nt. 63, 100 ss.

Trento e di Bolzano. Nel primo caso, confermato una seconda volta⁵⁰⁶ in un giudizio piuttosto tormentato⁵⁰⁷, la Corte costituzionale ha eccepito seccamente alle ricorrenti Regioni Lombardia e Veneto una carenza di interesse⁵⁰⁸, 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 redistribuzione di maggiori risorse in favore di tutte le Regioni (Veneto e Lombardia comprese)”⁵⁰⁹. 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 Province 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”⁵¹⁰.

In terzo luogo, tornando alla disciplina attuativa dell’art. 119, co. 3, Cost., la legge statale ha effettivamente istituito una pluralità di fondi perequativi – giusta un’interpretazione di tale disposizione, da taluno contrastata⁵¹¹, “non... in senso formalistico e restrittivamente precettivo”⁵¹² – relativi ora alle Regioni⁵¹³ ed ora alle diverse tipologie di enti locali⁵¹⁴ e destinati ora alle spese di carattere generale⁵¹⁵ ed ora ad ambiti settoriali, tra cui spicca quello della tutela della salute⁵¹⁶. La disciplina di riferimento certamente non può corredare le relative risorse con vincoli di destinazione⁵¹⁷, per non impingere sulle determinazioni di indirizzo politico e amministrativo degli enti destinatari⁵¹⁸ (e non invece, come ritenuto da parte della letteratura economica, quale conseguenza dell’asserito ricorso al criterio della

⁵⁰⁶ Cfr. C. cost., sent. 107/2009.

⁵⁰⁷ Cfr. M. BERTOLISSI, *Il bilanciamento*, cit. nt. 374, 280-281.

⁵⁰⁸ Cfr. G. BERGONZINI, *A proposito di un recente approfondimento sulla problematica attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in *Federalismo fiscale*, 1/2008, 190-191.

⁵⁰⁹ C. cost., sent. 216/2008.

⁵¹⁰ C. cost., sent. 251/2015.

⁵¹¹ Cfr. E. JORIO, *Attuazione del federalismo fiscale per Regioni, Enti locali, Sanità*, Santarcangelo di Romagna, 2007, 135-136; ID., *Il federalismo*, cit. nt. 470, 55 e 170-171.

⁵¹² ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 98.

⁵¹³ 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.

⁵¹⁴ 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.

⁵¹⁵ Cfr. l’art. 11 l. 243/2012; l’art. 3 l. 164/2016; C. Cost., sent. 235/2017.

⁵¹⁶ Cfr. l’art. 12 d.lgs. 502/1992.

⁵¹⁷ Cfr. gli artt. 1, co. 3, e 16, co. 3, d.lgs. 68/2011.

⁵¹⁸ Cfr. A. BRANCASI e F. MERLONI, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le Regioni*, 2009, 16.

perequazione della capacità fiscale⁵¹⁹). Resta il fatto, però, che tali risorse devono essere senz'altro utilizzate dalle Regioni e dagli enti locali per finanziare integralmente le funzioni pubbliche 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’ ”⁵²⁰, 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 loro attribuite ingenera l'attivazione del potere sostitutivo del Governo *ex art.* 120, co. 2, Cost. (“unica autentica *supremacy clause*”⁵²¹), allorquando, per quel che qui più rileva, “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 Regioni⁵²². 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”⁵²³ è “molto limitato, considerato che esse sono destinate, in massima parte, a contribuire alle spese di funzionamento ordinario del sistema”⁵²⁴. Se così non fosse, d'altronde, 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, deresponsabilizzerebbe le une e gli altri⁵²⁵ e priverebbe di ogni significato la “logica progressione”⁵²⁶ 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 solo è “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”⁵²⁷, nell'auspicata prospettiva di “‘riorientare’ la spesa pubblica”⁵²⁸ nel suo insieme; ma anche è “la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione”⁵²⁹. Pertanto, secondo una felice suggestione dottrinale⁵³⁰, proprio

⁵¹⁹ Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1446 e 1457; ID., *Federalismo fiscale*, in *Enciclopedia del Novecento*, Supp. III, I, Roma, 2004, 483.

⁵²⁰ F. BASSANINI, *Autonomia e garanzie del finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 252, 92.

⁵²¹ M. BELLETTI, *Percorsi di ricentralizzazione del regionalismo italiano nella giurisprudenza costituzionale*, Roma, 2012, 264.

⁵²² Cfr. C. cost., sentt. 196/2018; 138/2019; 146/2019; ord. 181/2020.

⁵²³ E. JORIO, *Attuazione*, cit. nt. 511, 26.

⁵²⁴ *Ibidem*.

⁵²⁵ Cfr. V. RUSSO, *L'approvazione della riforma del titolo V della parte II della Costituzione*, in *Rivista dei tributi locali*, 2001, 132.

⁵²⁶ F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 389, 407.

⁵²⁷ C. cost., sent. 245/1984.

⁵²⁸ C. cost., sent. 272/2015.

⁵²⁹ C. cost., sent. 275/2016.

per fare fronte ad una “spesa costituzionalmente necessaria”⁵³¹, 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 incompressibili da quello afferente ad altri servizi sanitari suscettibili di un giudizio in termini di sostenibilità finanziaria”⁵³², come peraltro richiesto dalla normativa statale di riferimento in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici⁵³³. Ma, come si vede, si è già scavalcato il versante delle spese, che andrà di seguito più analiticamente considerato (*infra*, § 4).

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 dagli aspetti di carattere contingente.

È d’uopo, dunque, partire dal testo normativo summenzionato al fine almeno di delinearne gli elementi salienti. Innanzitutto, sulla scorta di una “metodologia direttamente trapiantata dalla scienza statistica e dalla cultura aziendalistica”⁵³⁴ e soprattutto debitrice di un modello di amministrazione denominato *new public management*⁵³⁵, la l. 42/2009 ambisce a 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 locali⁵³⁶. A tal fine, essa introduce una distinzione capitale tra quelle riconducibili all’art. 117, co. 2, lett. m), Cost.⁵³⁷ o meno⁵³⁸, con il trasporto pubblico locale configurato, per così dire, a mezza via⁵³⁹. Ne consegue, sul piano applicativo, che (solo) per le prime viene garantito, anche per il tramite del fondo perequativo⁵⁴⁰ (*supra*, § 3.3), il finanziamento integrale; mentre per le seconde il ricorso al predetto fondo avrebbe il solo “obiettivo di ridurre le differenze

⁵³⁰ Cfr. L. CARLASSARE, *Priorità costituzionali e controllo sulla destinazione delle risorse*, in *Scritti in onore di Antonio D’Atena*, Milano, 2015, I, 391 ss.

⁵³¹ C. cost., sent. 169/2017.

⁵³² C. cost., sent. 169/2017.

⁵³³ Cfr. l’art. 20 d.lgs. 118/2011; C. cost., sentt. 117/2018; 197/2019; 62/2020; 157/2020.

⁵³⁴ G. RIVOSECCHI, *La determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 305, 155.

⁵³⁵ Cfr. C. HOOD, *A Public Management for All Seasons?*, in *Publ. Adm.*, 1991, 3 ss.

⁵³⁶ Cfr. l’art. 8, co. 1, lett. a), l. 42/2009.

⁵³⁷ Cfr. l’art. 8, co. 1, lett. a), n. 1, l. 42/2009.

⁵³⁸ Cfr. l’art. 8, co. 1, lett. a), n. 2, l. 42/2009.

⁵³⁹ Cfr. gli artt. 8, co. 1, lett. c), e 9, lett. f), l. 42/2009.

⁵⁴⁰ Cfr. gli artt. 8, co. 1, lett. d), e 9, lett. c), n. 1, e d), l. 42/2009.

interregionali di gettito per abitante per il medesimo tributo rispetto al gettito medio nazionale per abitante”⁵⁴¹. Lo stesso vale, *mutatis mutandis*, per le diverse tipologie 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.⁵⁴² e quelle che non lo sono⁵⁴³.

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”⁵⁴⁴, il quale 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”⁵⁴⁵. In ciò si apprezza la distinzione tra il costo *standard* e il fabbisogno *standard*⁵⁴⁶: il primo “si delinea quale concetto formale e neutro”⁵⁴⁷, mentre il secondo “si pone quale valore sostanziale che impone una problematica valutazione delle spese in termini di congruità, efficienza ed adeguatezza dei servizi o delle prestazioni rese”⁵⁴⁸, ancorché l’incorporazione dell’efficienza all’interno di esso sia un elemento tutt’altro che pacifico⁵⁴⁹.

Non si tratta, anche a tale riguardo, di un *quid novi* a fronte degli intendimenti più o meno platonici del legislatore ordinario antecedenti alla l.cost. 3/2001. Infatti, come la contestuale previsione di un “fabbisogno standardizzato”⁵⁵⁰ e di “costi standard”⁵⁵¹ risale almeno alla metà degli anni novanta del Novecento, in concomitanza con un’“inversione di tendenza nelle politiche e nelle pratiche del finanziamento degli enti locali”⁵⁵²; così è del pari ricorrente⁵⁵³, 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”⁵⁵⁴, come postulato nella stessa l. 42/2009. Si può aggiungere che anche il d.d.l. cost. AC 2613-D della XVII legislatura intestava al legislatore il compito di “defini[re] indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza nell’esercizio delle medesime

⁵⁴¹ Art. 9, lett. g), n. 2, l. 42/2009.

⁵⁴² Cfr. l’art. 11, lett. a), n. 1, l. 42/2009.

⁵⁴³ Cfr. l’art. 11, lett. a), n. 2, l. 42/2009.

⁵⁴⁴ 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.

⁵⁴⁵ Art. 2, co. 1, lett. f), l. 42/2009.

⁵⁴⁶ Cfr. S. VILLANI ET AL., *La questione dei costi standard ed i problemi del Mezzogiorno*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2008, 642 ss.; R. MUSSARI e S. PARLATO, *Perequazione locale e fabbisogno standard*, in *Il federalismo*, cit. nt. 297, 196 ss.; C. BURATTI, *Perequazione e fondo perequativo nel disegno di legge A.S. n. 1117*, in *Verso quale federalismo?*, cit. nt. 35, 181 ss.; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 470, 117 ss. e 172 ss.; A. STRUSI e A. SABBADINI, *Quale approccio al costo standard per l’avvio della riforma federalista?*, in *Diritti Regionali*, 2012, I-II, 46 ss.

⁵⁴⁷ AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Documento approvato a conclusione dell’indagine conoscitiva sull’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in relazione al nuovo assetto di competenze riconosciute alle Regioni ed alle autonomie locali in materia di federalismo fiscale*, 2009, su bit.ly/2SFC075, 16.

⁵⁴⁸ *Ibidem*.

⁵⁴⁹ Cfr. IFEL, *Guida alla lettura dei fabbisogni (e dei costi) standard*, [2014], su bit.ly/36V272g, 8-9.

⁵⁵⁰ Art. 3, co. 2, d.l. 41/1995, conv. con mod. nella l. 85/1995.

⁵⁵¹ Art. 5, co. 8, l. 537/1993.

⁵⁵² M. REY, *Il finanziamento degli enti sub-centrali di governo*, in *Riv. dir. fin.*, 1990, I, 8.

⁵⁵³ Cfr. l’art. 1, co. 1, lett. d), l. 133/1999.

⁵⁵⁴ Art. 1, co. 1, l. 42/2009.

funzioni”⁵⁵⁵. Pertanto, se il corpo elettorale non avesse adottato con il *referendum* costituzionale del 2016 un pronunciamento di segno contrario, ci saremmo trovati di fronte all’“ingresso dell’economia nella Costituzione”⁵⁵⁶, con tutto quel che di “codicistico”⁵⁵⁷ ne sarebbe potuto conseguire su un piano “simbolico”⁵⁵⁸ non meno che reale.

Infine, ugualmente non nuove⁵⁵⁹, ma decisive al fine di intendere il disegno complessivo così tratteggiato, sono la clausola di invarianza finanziaria, che chiude la l. 42/2009⁵⁶⁰, e la “salvaguard[ia del]l’obiettivo di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva anche nel corso della fase transitoria”⁵⁶¹. Entrambe le previsioni appaiono, però, altamente problematiche: la prima è stata da subito indubbiata dallo stesso Ministero dell’economia e delle finanze, secondo il quale “non è possibile determinare ex ante le conseguenze finanziarie dell’intero processo, a causa dell’elevato numero di variabili che dovranno essere definite in sede di redazione dei decreti legislativi di attuazione”⁵⁶²; la seconda si presenta come un “vero e proprio *nonsense*, in aperta contraddizione con la logica stessa del federalismo”⁵⁶³, come già sostenuto a proposito di un’analogia disposizione contenuta nel d.d.l. cost. AS 2544-D della XIV legislatura⁵⁶⁴. Nel complesso, l’intero percorso di attuazione dell’art. 119 Cost. disconosce qualunque valutazione dei “potenziali costi aggiuntivi del federalismo [fiscale]”⁵⁶⁵ e sembra risolversi, in fin dei conti, in un grande gioco “a somma zero”⁵⁶⁶ per le Regioni e gli enti locali nel loro insieme, con un effetto ritenuto a giusto titolo “sostanzialmente equivalente, dal punto di vista della responsabilizzazione finanziaria degli Enti territoriali, a quello della finanza derivata”⁵⁶⁷.

Se tale è, in estrema sintesi, la trama 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

⁵⁵⁵ AP Senato, XVII legislatura, art. 33 d.d.l. cost. AS 2613-D, su bit.ly/2T8b00L, 22.

⁵⁵⁶ F. OSCULATI, *La costituzionalizzazione degli standard nella spesa pubblica locale*, 2016, su bit.ly/2HBMHpd, 1.

⁵⁵⁷ L. SAMBUCCI, *Coordinamento finanziario e autonomie*, in *Amministrazione e Contabilità dello Stato e degli enti pubblici*, 1/2017, 26.

⁵⁵⁸ A. PERSIANI, *La riforma costituzionale Renzi-Boschi e la sua incidenza sul federalismo fiscale*, in *Diritto e pratica tributaria*, 1/2017, 76.

⁵⁵⁹ Cfr. l’art. 10, co. 2, l. 133/1999.

⁵⁶⁰ Cfr. l’art. 28, co. 4, l. 42/2009.

⁵⁶¹ Art. 28, co. 2, lett. b), l. 42/2009.

⁵⁶² MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione Unificata sull’Economia e la Finanza pubblica per il 2009*, 2009, su bit.ly/33M9I0K, 160.

⁵⁶³ A. ZANARDI, *Federalismo fiscale*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2006*, Bologna, 2006, 133.

⁵⁶⁴ Cfr. G. BERGONZINI, *I limiti costituzionali quantitativi dell’imposizione fiscale*, II, Napoli, 2011, 420-421.

⁵⁶⁵ E. ESPA e A. GANDIGLIO, *I potenziali costi aggiuntivi del federalismo*, in ISAE, *Rapporto sull’attuazione del Federalismo*, Roma, 2005, 203 ss.

⁵⁶⁶ G. BROSIO, *Federalismo fiscale nell’ottica di un gioco non necessariamente a somma zero*, in *Federalismo*, cit. nt. 33, 87.

⁵⁶⁷ A. ZANARDI, *Federalismo*, cit. nt. 563, 134.

praticata”⁵⁶⁸. In questo senso, come duramente stigmatizzato dalla 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”⁵⁶⁹.

Certamente, vi sono sullo sfondo dei motivi di ordine contingente, che hanno concorso a determinare il patente insuccesso del “progetto di modernizzazione”⁵⁷⁰ qui sunteggiato. Com’è noto, “la lunga crisi... ha acuito le disparità economiche tra le Regioni”⁵⁷¹ 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”⁵⁷². Tuttavia, resta ancora in buona parte da spiegare – nonostante una “sproporzionata attenzione”⁵⁷³ 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 sul 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*’ ”⁵⁷⁴. Secondo questa prospettiva, si rivela esemplare di una certa rigidità normativa⁵⁷⁵ la già citata pretesa di invarianza finanziaria dell’intera trama normativa avviata con la l. 42/2009, avverso la quale era stato lucidamente opposto che “per tutelare la sostenibilità politica del sistema di perequativo [sarebbe stato] opportuno disegnare la transizione verso standard perequativi nuovi rispetto alla spesa storica in modo da *non ridurre* le risorse disponibili a ciascuna Regione *almeno in*

⁵⁶⁸ G. RIVOSECCHI, *Che ha di federale il “federalismo fiscale”?*, in *Scritti per Roberto Bin*, Torino, 2019, 347.

⁵⁶⁹ C. cost., sent. 188/2016.

⁵⁷⁰ A. MORRONE, *Tendenze del federalismo in Europa dopo la crisi*, in *Scritti in memoria di Giuseppe Abbamonte*, II, Napoli, 2019, 1083.

⁵⁷¹ C. cost., sent. 61/2018.

⁵⁷² C. cost., sent. 61/2018.

⁵⁷³ F. PALERMO, *Comparare*, cit. nt. 69, 2.

⁵⁷⁴ L. TRUCCO, *Diritti sociali e livelli essenziali delle prestazioni tra politiche legislative e Corte costituzionale*, in E. CAVASINO ET AL. (a cura di), *I diritti sociali dal riconoscimento alla garanzia*, Napoli, 2013, 140.

⁵⁷⁵ Cfr. L. LETIZIA, *Lineamenti*, cit. nt. 389, 21; A. BRANCASI, *Le trasformazioni dell’assetto e del governo della finanza pubblica negli ultimi cinquanta anni*, in *Diritto pubblico*, 2018, 425.

termini nominali”⁵⁷⁶. Non solo tale soluzione non è stata infine adottata, ma la medesima impostazione – e i problemi che da allora ne sono immancabilmente derivati – 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 non solo un’adeguata prefigurazione degli effetti congeniti all’incipiente processo di pluralizzazione delle relazioni finanziarie degli enti territoriali⁵⁷⁷; ma altresì la consapevolezza, invero ben presente nella giurisprudenza costituzionale, che, “nelle determinazioni relative ai costi standard, i profili squisitamente tecnici – indubbiamente consistenti, delicati e mutevoli – sono frammisti ad altri, di natura politica”⁵⁷⁸. Di contro, sembra abbiano talora prevalso anche nella pur copiosa letteratura in materia alcune “aspettative miracolistiche”⁵⁷⁹, degne del “Santo Graal, che si cerca sempre e non si trova mai”⁵⁸⁰; quasi 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 italiana⁵⁸¹ (*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”⁵⁸², fatalmente destinata, però, ad essere presto “abbandona[ta] alle Inclemenze del Sole e degl’Inverni”⁵⁸³. Ben più prosaicamente, allora, è stata la Corte dei conti, in anni ormai lontani, a concludere che “il percorso attuativo prefigurato dalla riforma [è] da considerare definitivamente abbandonato”⁵⁸⁴.

Due esempi eloquenti meritano, a tale proposito, di essere almeno evocati. Il primo riguarda il Fondo di solidarietà comunale, laboriosamente istituito otto anni fa⁵⁸⁵, ma, a causa di tutta una congerie di criticità⁵⁸⁶, tuttora “inidoneo a garantire la perequazione integrale dei fabbisogni standard dei Comuni”⁵⁸⁷; oggi, la completa applicazione del criterio della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* è stata da ultimo differita nientemeno che al 2030⁵⁸⁸. In proposito, merita una menzione (e solo una menzione) quanto affermato nel 2015 dal Presidente della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale G. Giorgetti – non è dato sapere

⁵⁷⁶ G. MACCIOTTA e A. ZANARDI, *Il sistema perequativo delle Regioni*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 252, 150-151.

⁵⁷⁷ Cfr. G. FALSITTA, *Ascesa*, cit. nt. 70, 169.

⁵⁷⁸ C. cost., sent. 104/2017.

⁵⁷⁹ A. ZORZI GIUSTINIANI, *Federalismo e fisco*, in *Federalismo*, cit. nt. 69, 315.

⁵⁸⁰ M. BORDIGNON, *La posta in gioco con l’autonomia del Nord*, 2019, su bit.ly/3kDavH7, 2.

⁵⁸¹ Cfr. D. CALDIROLA, *Risorse disponibili, finanziamento dei bisogni e accentramento delle politiche sociali*, in F. BASSANINI ET AL. (a cura di), *Territori e autonomie*, Bologna, 2016, 407 ss.

⁵⁸² J.L. BORGES, *Del rigor en la ciencia*, [1946], trad. it. *Del rigore nella scienza*, in ID., *Tutte le opere*, I, Milano, 1984, 1253.

⁵⁸³ *Ibidem*.

⁵⁸⁴ CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Relazione sugli andamenti della finanza territoriale*, 2014, su bit.ly/2PB6k17, 23.

⁵⁸⁵ Cfr. l’art. 1, co. 380, lett. b), l. 228/2012.

⁵⁸⁶ Cfr. CORTE DEI CONTI - SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO, *Rapporto*, cit. nt. 323, 172 ss.

⁵⁸⁷ 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.

⁵⁸⁸ Cfr. l’art. 57, co. 1, d.l. 124/2019, conv. con mod. nella l. 157/2019.

dal resoconto stenografico se e con quanta ironia – il quale, auspicando di ricevere la proiezione dei dati relativi ad una “perequazione piena del sistema”⁵⁸⁹, li ha ritenuti “probabilmente scioccanti”⁵⁹⁰; per cui ha dichiarato – rivolgendosi al Direttore della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell’interno G. Verde – “ce li fate avere in modo riservato o facciamo una seduta segreta, come avviene in Commissione antimafia”⁵⁹¹.

Il secondo attiene alla altrettanto triste e risalente vicenda della “perequazione infrastrutturale”⁵⁹², prevista nella stessa l. 42/2009 e riconducibile all’art. 119, co. 5, Cost.⁵⁹³ (*infra*, § 4.2). Tale istituto, tuttavia, non solo è rimasto inesitato⁵⁹⁴, 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”⁵⁹⁵. Eppure, sotto quest’ultimo profilo, è una considerazione “banale”⁵⁹⁶ quella per cui altro è il fabbisogno di spesa corrente ed altro è quello di spesa in conto capitale, conseguendone che “se... la dotazione iniziale di capitale fosse fortemente sperequata, al fabbisogno delle Regioni e Enti locali sottodotati andrebbe aggiunto l’ammontare necessario per colmare il gap iniziale”⁵⁹⁷. Mancando tutto questo, in tempi più recenti si è saggiamente ripiegato sull’applicazione del criterio della misura “almeno proporzionale alla popolazione residente”⁵⁹⁸ 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 riequilibra⁵⁹⁹, quanto meno equilibra la spesa per gli investimenti pubblici in quei territori plausibilmente con minore capacità fiscale per abitante. Tuttavia, anche una siffatta disciplina è rimasta finora largamente inapplicata, al punto che il legislatore ha recentemente disposto il passaggio da un sistema di monitoraggio *ex post* ad uno di determinazione *ex ante* circa la destinazione delle predette risorse⁶⁰⁰. Che si tratti di una

⁵⁸⁹ G. GIORGETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 30.4.2015, su bit.ly/2GMVog7, 11.

⁵⁹⁰ *Ibidem*.

⁵⁹¹ *Ibidem*.

⁵⁹² Art. 22 l. 42/2009.

⁵⁹³ Cfr. G. MACCIOTTA, *Interventi speciali*, in *Il federalismo*, cit. nt. 297, 307; A. TONETTI, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2009, 825; G.M. SALERNO, *Articolo 22*, in *Il “federalismo”*, cit. nt. 297, 168; G. ARMAO, *La perequazione infrastrutturale*, [2011], rist., in ID., *L’attuazione dell’autonomia differenziata della Regione siciliana*, Napoli, 2013, 111; R. GALLIA, *Perequazione infrastrutturale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, 713.

⁵⁹⁴ Cfr. l’art. 1, co. 2, d.lgs. 88/2011; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 470, 151 ss.

⁵⁹⁵ Art. 22, co. 1, l. 42/2009; art. 1 d.m. Economia e finanze 26.11.2010, su bit.ly/3fjbn1u, 1-2.

⁵⁹⁶ G. ARACHI e A. ZANARDI, *La perequazione*, cit. nt. 444, 180.

⁵⁹⁷ *Ivi*, 181.

⁵⁹⁸ 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.

⁵⁹⁹ Cfr. G.L.C. PROVENZANO, *L’importanza della “clausola del 34%” e i rischi di una debole e parziale applicazione*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2017, 833.

⁶⁰⁰ Cfr. l’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.

“piccola ‘rivoluzione copernicana’ ”⁶⁰¹, come enfaticamente annunciato in qualche documento istituzionale, è una questione che solo l’entrata a regime di tale (ri)equilibrio territoriale potrà, se del caso, confermare.

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”⁶⁰². In questo senso, qualunque algoritmo, sulla base del quale vengono determinate – per quel che qui più 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*”⁶⁰³ vi è sempre il “*gouvernement par les hommes*”⁶⁰⁴; e la dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, qui precipuamente osservata, non fa certo eccezione⁶⁰⁵. Ne discende, naturalmente, che nonostante l’“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”⁶⁰⁶ che siano.

Tutto ciò premesso, quanto alle 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, due sono i profili meritevoli di attenzione, perché espressivi di una malintesa “cultura della competizione fra territori”⁶⁰⁷ e, per questo, carichi di interrogativi circa il pur doveroso 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 questione⁶⁰⁸ e a discapito di talune affermazioni di segno contrario⁶⁰⁹, all’interno del plesso costituzionale non vi è traccia della già citata (*supra*,

⁶⁰¹ MINISTRO PER IL SUD E LA COESIONE TERRITORIALE, *Piano Sud 2030*, 2020, su bit.ly/3j5Yp9h, 6.

⁶⁰² ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 3.

⁶⁰³ A. SUPLOT, *La Gouvernance par les nombres*, Paris, 2015, *passim*.

⁶⁰⁴ *Ivi*, 295 ss.

⁶⁰⁵ Cfr. M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013, 61.

⁶⁰⁶ Cons. St., sez. VI, sent. 8472/2019.

⁶⁰⁷ R. DI MARIA, *Autonomia*, cit. nt. 339, 171.

⁶⁰⁸ Cfr. V. CERULLI IRELLI, *Sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 2-3; G.C. DE MARTIN, *Sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 9-10; T. GROPPI, *Sull’attuazione dell’art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale*, in *Amministrazione in cammino*, 2008, 6.

⁶⁰⁹ Cfr. P. GIARDA, *Sull’incompletezza del sistema di federalismo fiscale proposto dalla nuova Costituzione*, in A. FOSSATI (a cura di), *La nascita del federalismo italiano*, 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.

§ 4.1) “segmentazione”⁶¹⁰, predicata ai fini della determinazione del *quantum* di risorse, tra le funzioni di cui all’art. 117, co. 2, lett. *m*), Cost.⁶¹¹ 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 capitale⁶¹² – e all’art. 117, co. 2, lett. *p*), Cost.⁶¹³ per le Città metropolitane⁶¹⁴, le Province⁶¹⁵ e i Comuni⁶¹⁶; *versus* le funzioni “altre”, per ciò solo inopinatamente relegate a funzioni “di scarso rilievo”⁶¹⁷ o “di serie B”⁶¹⁸. Per questo, tale soluzione normativa, invero riscontrabile già nei lavori della XV legislatura⁶¹⁹, è stata ampiamente osteggiata da parte dei commentatori⁶²⁰, in quanto ritenuta suscettibile di provocare una “sorta di effetto alla Robin Hood alla rovescia”⁶²¹ 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”⁶²². Da ultimo, essa risulta oltretutto disallineata rispetto ai tre Accordi preliminari del 2018 e alle tre bozze di Intesa del 2019, tutti sottoscritti dal Governo e,

⁶¹⁰ G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 534, 159 (virgolette nell’originale).

⁶¹¹ Cfr. l’art. 13 d.lgs. 68/2011.

⁶¹² Cfr. l’art. 14, co. 1, lett. *a*), *b*), *c*) e *d*), d.lgs. 68/2011.

⁶¹³ Cfr. l’art. 3 d.lgs. 216/2010.

⁶¹⁴ Cfr. l’art. 24, co. 3, d.lgs. 68/2011.

⁶¹⁵ Cfr. l’art. 21, co. 4, l. 42/2009; l’art. 3, co. 1, lett. *b*), d.lgs. 216/2010.

⁶¹⁶ Cfr. l’art. 21, co. 3, l. 42/2009; l’art. 3, co. 1, lett. *a*), d.lgs. 216/2010.

⁶¹⁷ E. BUGLIONE, *Un federalismo fiscale per l’accountability*, in *Quinto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, 2008, 531.

⁶¹⁸ T. GROPPI, *Sull’attuazione*, cit. nt. 608, 6.

⁶¹⁹ Cfr. AP Camera, XV legislatura, art. 6 d.d.l. AC 3100, su bit.ly/3131L6x, 15-16.

⁶²⁰ Cfr. F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sull’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione in tema di federalismo fiscale*, in *Astrid rassegna*, 2007, XIV, 7; A. BRANCASI, *Esercizio*, cit. nt. 484, 2-3; F. PICA, *Prospettive di attuazione dell’art. 119 della Costituzione*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2007, 54 ss.; A. ANCILLOTTI ET AL., *Sulla incostituzionalità del d.d.l. governativo di attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *Astrid rassegna*, 2008, XVI, 3; F. BASSANINI, *Il “modello federale” e il federalismo fiscale*, in *Astrid rassegna*, 2008, XVI, 11; D. FAUSTO, *La perequazione*, cit. nt. 365, 67; F. PICA, *Una prima analisi del disegno di legge delega Calderoli sul federalismo fiscale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2008, 626; F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Oggetto e finalità della legge*, in *Il federalismo*, cit. nt. 297, 30-31; V. CERULLI IRELLI, *Il contesto ordinamentale*, *ivi*, 10; S. GAMBINO, *Il principio*, cit. nt. 464, 297; F. OSCULATI, *L’autonomia tributaria*, in *Il federalismo*, cit. nt. 297, 244-245; F. PUZZO, *La finanza regionale*, in S. GAMBINO (a cura di), *Diritto regionale*, Milano, 2009, 282-283; F. BASSANINI, *Una riforma*, cit. nt. 450, 9; ID. e G. MACCIOTTA, *Il disegno di legge sulla attuazione del federalismo fiscale all’esame del Senato*, in *Astrid rassegna*, 1/2009, 5-6; M. FEDELE, *Né uniti*, cit. nt. 365, 103; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009 e la violazione dei principi costituzionali*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2010, 4 e 12; F. MORO, *Autonomia finanziaria e squilibri economici*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2010, 1068; C. BUZZACCHI, *La solidarietà*, cit. nt. 418, 104-105; A. LUCARELLI, *Federalismo fiscale e privatizzazione “forzata” dei servizi pubblici locali*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 305, 296; F. SCUTO, *Nuove sfide di governance territoriale nel federalismo fiscale*, in P. BILANCIA (a cura di), *Modelli innovativi di governance territoriale*, Milano, 2011, 183; V. CERULLI IRELLI, *La governance del federalismo fiscale*, in *Il federalismo*, cit. nt. 299, 423; E. JORIO, *Il federalismo*, cit. nt. 470, 122; S. GAMBINO, *Forma*, cit. nt. 42, 49 ss.; F. GUELLA, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione finanziaria regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 1/2016, 7-8; A. BRANCASI, *Quale futuro delle autonomie territoriali a fronte della centralità delle questioni di finanza pubblica*, in *Per autonomie*, cit. nt. 451, 246-247; G. BERNABEI e G. MONTANARI, *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, in IID. (a cura di), *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, Padova, 2019, X-XI; S. GAMBINO, *Regionalismo (differenziato) e diritti*, in *Astrid rassegna*, 5/2019, 3-4.

⁶²¹ F. PICA, *Una prima analisi*, cit. nt. 620, 610.

⁶²² G. BIZIOLI, *L’autonomia*, cit. nt. 43, 165.

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”⁶²³ 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.⁶²⁴. Si tratta, a ben vedere, di un’impostazione anch’essa risalente ai lavori della XV legislatura – allorquando si è testualmente evocata 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”⁶²⁵ – e nondimeno espressiva di una certa confusione semantica rispetto sia alla lettera della disposizione costituzionale di riferimento, sia alla collocazione sistematica di tale enunciato all’interno dell’art. 119 Cost. nel suo complesso⁶²⁶. In ogni caso, anche a volere ritenere ugualmente rilevante *quoad obiectum* l’art. 119, co. 5, Cost., con buona parte dei commentatori⁶²⁷, il disposto ivi recato del “normale esercizio delle... funzioni” richiama quello delle “funzioni normali”, contenuto nel “vecchio” art. 119, co. 2, Cost. L’uno svolge al pari dell’altro la precipua funzione di “imprimere un ritmo progressivo di sviluppo, nel limite delle risorse finanziarie attribuite stabilmente alla Regione”⁶²⁸, e non mira certo ad esprimere un “senso di mera conservazione e manutenzione”⁶²⁹ dello *status quo*. Ancora, 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). Infine, l’aggettivo “normale”, opportunamente collocato nella propria *sedes materiae*, non equivale né a normalizzato né tantomeno a standardizzato, ma più semplicemente intende evocare 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*

⁶²³ Art. 2, co. 2, lett. e), l. 42/2009.

⁶²⁴ Cfr. F. BASSANINI, *Autonomia*, cit. nt. 520, 92-93.

⁶²⁵ MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE - GRUPPO DI LAVORO SUL FEDERALISMO FISCALE COORDINATO DAL PROF. D. PIERO GIARDA, *Titolo*, cit. nt. 609, 8.

⁶²⁶ Cfr. A. ANCILLOTTI ET AL., *Sulla incostituzionalità*, cit. nt. 620, 3; D. MONE, *La legge n. 42 del 2009*, in *Quali prospettive*, cit. nt. 305, 376.

⁶²⁷ Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1438; L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 29, 35; G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 95, 2371; R. BIFULCO, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid rassegna*, 10/2009, 8; P. BONETTI, *L’autonomia*, cit. nt. 164, 1203.

⁶²⁸ M. RUINI, in *Ass. cost.*, sed. pom. 11.7.1947, rist. in *La Costituzione*, cit. nt. 55, 1970, III, 2614.

⁶²⁹ *Ibidem*.

bisognose di risorse aggiuntive e di interventi speciali dello Stato⁶³⁰. Per questo insieme di ragioni, in definitiva, sarebbe oltremodo distonico rispetto al disegno costituzionale nel suo insieme ritenere che il *quantum* del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite alle Regioni e agli enti locali possa risolversi, alla prova dei fatti, in una “mera sufficienza”⁶³¹, se si intende con quest’ultima una “sufficienza non delle risorse finali (effettivamente spendibili) ma delle chance di entrata”⁶³².

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 tale indicatore serva a stabilire l’ammontare di una certa spesa oppure la sua ripartizione⁶³³, come accade allorché il livello di spesa viene predeterminato⁶³⁴; e, soprattutto, se si prescinde da una valutazione in concreto delle sue elaboratissime modalità di calcolo⁶³⁵, veri e propri “*arcana imperii*”⁶³⁶ su cui non solo (e non tanto) i costituzionalisti, quanto piuttosto i contabili di Stato, i giustributaristi e, soprattutto⁶³⁷, 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*”⁶³⁸, la cui unica funzione è giustificativa, nel senso di fare “accettare un trasferimento dei fondi da Regioni più ricche a Regioni meno ricche”⁶³⁹, solo in quanto (e solo nella misura in cui) queste ultime possano “spend[ere] il giusto”⁶⁴⁰.

⁶³⁰ Cfr. E. CORALI, *Federalismo*, cit. nt. 356, 256-257.

⁶³¹ A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 65, 229.

⁶³² F. GUELLA, *L’onere della prova dell’insufficienza delle risorse regionali*, in *Le Regioni*, 2018, 191.

⁶³³ Cfr. N. DIRINDIN, *Fabbisogni e costi standard in sanità*, in *Politica sanitaria*, 2010, 223; V.

MAPELLI, *Se il costo standard diventa inutile*, 2010, su bit.ly/2L4Xsln, 1; 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. 365, 237 ss.; G.

RIVOSSECCI, *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. 356, 79 ss.; G. TRIA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 17.12.2013, su bit.ly/3jyhuBf, 4; E. LONGOBARDI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 4.12.2014, su bit.ly/3lg1uEe, 3; G. PISAURO, *Sulla crisi delle relazioni finanziarie tra livelli di governo*, 2017, su bit.ly/3i2C5MI, 81-82.

⁶³⁴ 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. 365, 105 ss.

⁶³⁵ Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 423; A. DE PETRIS, *Il federalismo fiscale in Italia*, in ID. (a cura di), *Federalismo fiscale “learning by doing”*, Padova, 2010, 97-98; E. JORIO, *Il federalismo fiscale verso i costi standard*, in *Federalismi.it*, 12/2010, 10-11; D. PREITE ET AL., *Le prospettive del federalismo fiscale dopo l’approvazione della Legge 42*, in F. PEZZANI e D. PREITE (a cura di), *L’attuazione del federalismo fiscale*, Milano, 2011, 31-32; M.V. LUPÒ AVAGLIANO, *Federalismo fiscale e controllo della spesa pubblica*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 356, 89-90; M. FOGLIA, *L’approccio standard nell’ambito dell’attuazione del c.d. federalismo fiscale*, in *I diritti*, cit. nt. 574, 356; G. CRISAFI, *Fabbisogni e costi standard, un’occasione perduta*, in *Osservatorio AIC*, 3/2016, 17 ss.

⁶³⁶ L. ANTONINI, *Profili costituzionali delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie territoriali*, in *Il diritto*, cit. nt. 65, 191.

⁶³⁷ Cfr. A. BRANCASI, *Quale futuro*, cit. nt. 620, 243.

⁶³⁸ R. BALDUZZI, *Presentazione*, in *La sanità*, cit. nt. 365, 9.

⁶³⁹ C. CISLAGHI e F. GIULIANI, *Costi standard*, *ivi*, 71.

⁶⁴⁰ *Ibidem*.

Secondo la traccia fornita dalla Carta repubblicana, però, occorre muovere anzitutto dalla constatazione per cui 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 ancora⁶⁴¹, 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”⁶⁴². Del pari, la stessa l. 42/2009 sembra in qualche sua disposizione fare propria l’esigenza di prendere in considerazione l’“inevitabile diversificazione dei costi d[elle] funzioni in ciascun ente”⁶⁴³. 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”⁶⁴⁴; o, d’altro canto, vi si stabilisce che il fondo perequativo per le Regioni⁶⁴⁵ e quello per gli enti locali⁶⁴⁶ 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 successivo d.lgs. 216/2010 aggiunge altrettanto condivisibilmente che i valori dei fabbisogni *standard* siano determinati “con tecniche statistiche che danno rilievo alle caratteristiche individuali dei singoli Enti locali”⁶⁴⁷, concretando così l’imperativo di ordine costituzionale di prendere in considerazione la situazione particolare ed effettiva di ciascuno di essi⁶⁴⁸ e non già, invece, la condizione astratta di un determinato livello territoriale di potere nel suo complesso⁶⁴⁹. 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”⁶⁵⁰, costituiscono tutti aspetti determinanti⁶⁵¹ di qualunque tentativo di

⁶⁴¹ Cfr. A. BRANCASI, *L’attuazione del federalismo attraverso i principi contenuti nell’art. 119 Cost.*, in *I principi*, cit. nt. 42, 13-14; R. DI MARIA, *Un’ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario*, in *Le Regioni*, 2012, 40.

⁶⁴² A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 396.

⁶⁴³ F. COVINO, *Il criterio*, cit. nt. 487, 4.

⁶⁴⁴ Art. 13, lett. *d*), l. 42/2009.

⁶⁴⁵ Cfr. l’art. 9, lett. *g*), n. 3, l. 42/2009.

⁶⁴⁶ Cfr. l’art. 13, lett. *f*), l. 42/2009.

⁶⁴⁷ Art. 5, lett. *a*), d.lgs. 216/2010, come modificato con l’art. 1, co. 458, lett. *a*), l. 232/2016.

⁶⁴⁸ Cfr. F. PICA e S. STAMMATI, *La finanza*, cit. nt. 45, 11; IID., *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; V. RUSSO, *Ancora sul nuovo articolo 119 della Costituzione e la perequazione*, in *Rivista dei tributi locali*, 2002, 606; A. BRANCASI, *Adeguatezza*, cit. nt. 166, 364 e 368; C. PINELLI, *Il quadro regionale*, in *Federalismo*, cit. nt. 33, 118-119; F. PICA, *Fabbisogni standard e decisioni di finanza pubblica nell’attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2010, 1066; ID. e S. VILLANI, *Le scelte tributarie del federalismo fiscale*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2010, 847-848.

⁶⁴⁹ Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1442; A. PIRAINO, *Linee*, cit. nt. 166, 29.

⁶⁵⁰ F. PUZZO, *La finanza*, cit. nt. 620, 280.

⁶⁵¹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 534, 158, 168 e 174.

determinazione del finanziamento dei livelli delle prestazioni, che, almeno a partire dalla l. 833/1978⁶⁵² e sino ad oggi – come dimostrano le circa settanta variabili adottate per il calcolo dei fabbisogni *standard* dei Comuni⁶⁵³ – 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”⁶⁵⁴ rispetto ad altri, mai contestato dalla giurisprudenza costituzionale⁶⁵⁵ e certamente non favorevole ai territori con minore capacità fiscale per abitante, quali sono verosimilmente quelli del Mezzogiorno⁶⁵⁶ – 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”⁶⁵⁷ tracciate *in subiecta materia* con la Carta repubblicana. Infatti, la c.d. spesa storica – più correttamente, il “livello di spesa degli Enti constatato in concreto”⁶⁵⁸ – ben potrebbe essere il precipitato di un'allocazione inefficace e inefficiente delle risorse ad essi destinate, dunque tale da collidere *in primis* 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 attribuite⁶⁵⁹. In un caso, il suo superamento si tradurrebbe in un imperativo di ordine costituzionale, mentre nell'altro ci si troverebbe di fronte, come da più parti notato⁶⁶⁰, 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”⁶⁶¹. È questa forse la ragione per cui, a molti anni dalla l. 42/2009, ancora risuona in sede istituzionale il quesito “se il nostro ordinamento sia in grado, pur con tutte le necessarie gradualità, di staccarsi dal finanziamento storicamente dato per procedere ad una più razionale perequazione”⁶⁶²; un interrogativo, com'è facile avvedersi, che attiene frontalmente all'*an*, prima (e più) che al *quantum*.

⁶⁵² Cfr. l'art. 3, co. 2, l. 833/1978.

⁶⁵³ 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.

⁶⁵⁴ A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 418.

⁶⁵⁵ Cfr. M. BERTOLISSI, *Premesse per una lettura “sostanziale” dell'articolo 116, 3° comma, della Costituzione*, in *Rivista AIC*, 1/2020, 442.

⁶⁵⁶ Cfr. G. PISAURO, *Federalismo*, cit. nt. 412, 76-77; M. ESPOSITO, *Zero al Sud*, Soveria Mannelli, 2018, 133 ss.; G. VIESTI, *Verso la secessione dei ricchi?*, Roma-Bari, 2019, 37.

⁶⁵⁷ M. LUCIANI, *Unità nazionale e struttura economica*, in *Annuario 2011. Costituzionalismo e Costituzione nella vicenda unitaria italiana*, Napoli, 2014, 63.

⁶⁵⁸ S. VILLANI ET AL., *La questione*, cit. nt. 546, 633-634; F. PICA, *I costi “standard” e il finanziamento delle prestazioni di assistenza sanitaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 33-34.

⁶⁵⁹ Cfr. AP Senato, XVI legislatura, Relazione al d.d.l. AS 1117, su bit.ly/3eOgVBz, 5.

⁶⁶⁰ Cfr. G. ARACHI e P. LIBERATI, *Responsabilizzazione*, cit. nt. 466, 241-242; A. CERRI, *Il progetto d'attuazione del federalismo fiscale in Italia*, in *Federalismo*, cit. nt. 33, 82; A. STERPA, *Articolo 1, commi 1-2*, in *Il “federalismo”*, cit. nt. 297, 43; D. SCARPONE, *Il federalismo fiscale a quattro anni dalla legge delega*, in *Federalismi.it*, 16/2013, 16.

⁶⁶¹ F. BASSANINI ET AL., *Il federalismo fiscale tra autonomia e convergenza europea*, in *L'attuazione*, cit. nt. 168, 39.

⁶⁶² AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, 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, 19.

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 (o di domanda⁶⁶³) 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 riferimento⁶⁶⁴. In un caso, sul piano delle risorse attribuite a ciascuna/o di esse/i 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”⁶⁶⁵; nell'altro, l'utilizzo del criterio in questione si risolverebbe in un *ballon d'essai*⁶⁶⁶, 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)”⁶⁶⁷. Si tratta, naturalmente, di una scelta essenzialmente politica⁶⁶⁸, dei cui effetti 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 erogato⁶⁶⁹. Finalmente, il relativo parametro risulta in fase di revisione e il numero di Comuni privi di fabbisogno *standard* per il comparto di spesa in questione comprenderà solo quelli in cui non vi sono bambini di età fino ai due anni⁶⁷⁰.

Com'è facile avvedersi anche alla luce della vicenda da ultimo evocata, resta da chiarire, sul piano più propriamente costituzionale, se l'“arretratezza sociale”⁶⁷¹ vada attaccata con il fondo perequativo *ex art.* 119, co. 3, Cost. e/o con le risorse aggiuntive e gli interventi dello Stato *ex art.* 119, co. 5, Cost. Da questo punto di vista, vale *mutatis mutandis* quanto si è detto (*supra*, § 3.3) a proposito dell'autonomia finanziaria di entrata e, cioè, che l'art. 119, co. 2 e 3, Cost. si limita, per un verso, a nominare i cespiti

⁶⁶³ Cfr. L. MARATTIN, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 5.10.2016, su bit.ly/2Gy8s8O, 7-8.

⁶⁶⁴ Cfr. E. MARCHIONNI ET AL., *Fabbisogni standard e capacità fiscali nel sistema perequativo dei Comuni*, 2017, bit.ly/3dsjY0t, 13 ss.

⁶⁶⁵ M. STRADIOTTO, *Prelievo fiscale e distribuzione risorse pubbliche, strumenti per una maggiore equità*, 2019, su bit.ly/3c0tTcz, 36.

⁶⁶⁶ Cfr. A. ZANARDI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 24.11.2016, su bit.ly/2EZaZbu, 8.

⁶⁶⁷ G. MACCIOTTA, *Quale autonomia?*, in *Regionalismo*, cit. nt. 620, 27.

⁶⁶⁸ Cfr. AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, 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; AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, 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. 1, 2019, su bit.ly/2SAmolh, 29.

⁶⁶⁹ Cfr. M. ESPOSITO, *Zero*, cit. nt. 656, 48 ss.

⁶⁷⁰ 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/3kylgtV, 6.

⁶⁷¹ M.C. GUERRA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 5.10.2016, su bit.ly/2Gy8s8O, 12.

destinati alle Regioni e agli enti locali⁶⁷² e, per un altro, a rendere visibile il *mix* di risorse con cui finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite⁶⁷³; 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"⁶⁷⁴, il quale non è però postulato a monte, ossia *una tantum*, stante la presenza di tributi ed entrate 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 sostanzialmente a valle, di volta in volta, grazie all'"attivazione dei meccanismi di solidarietà previsti dal terzo, quarto e quinto comma dell'art. 119 Cost."⁶⁷⁵.

Tale è la ragione cruciale per cui, come già rilevato dalla Commissione economica insediata presso il Ministero per la Costituente⁶⁷⁶, "l'autonomia di entrata e di spesa delle regioni non può che essere 'marginale'"⁶⁷⁷, nel senso proprio del termine, cioè "at the margin"⁶⁷⁸ 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 queste disposizioni emerge in ogni caso, come si è poc'anzi affermato, la necessità, al momento di destinare alle Regioni e agli enti locali risorse ulteriori rispetto ai cespiti loro spettanti, secondo l'art. 119, co. 2, Cost., di prendere in considerazione la situazione effettiva di ciascuna/o di esse/i. Così è per la determinazione delle (eventuali) risorse derivanti dal fondo perequativo *ex art. 119, co. 3, Cost.*, perché altrimenti, ricorrendo a un semplice ragionamento apagogico, 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"⁶⁷⁹, a "determinati Comuni o categorie di Comuni (o Province, Città metropolitane, Regioni)"⁶⁸⁰.

Meritano quindi almeno un cenno – per le intense legature con i principi fondamentali (*supra*, § 2.2), oltre che 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 latamente⁶⁸¹ prospettato "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

⁶⁷² Cfr. A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 382.

⁶⁷³ F. PICA e S. STAMMATI, *Nota*, cit. nt. 648, 29.

⁶⁷⁴ G. FRANSONI e G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, cit. nt. 95, 2370.

⁶⁷⁵ C. cost., sent. 4/2020.

⁶⁷⁶ Cfr. MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Rapporto*, cit. nt. 87, V.1, 133.

⁶⁷⁷ E. BUGLIONE, *L'autonomia finanziaria come snodo dell'autonomia regionale?*, 2016, su bit.ly/3gsiVPO, 2.

⁶⁷⁸ R. BIRD, *Tax Assignment Revisited*, in J.G. Head e R. Krever (a cura di), *Tax Reform in the 21st Century*, Alphen aan den Rijn, 2009, 454.

⁶⁷⁹ A. MORRONE, *Il sistema*, cit. nt. 65, 322.

⁶⁸⁰ C. cost., sent. 16/2004.

⁶⁸¹ Cfr. G. PENNELLA, *Federalismo fiscale a geometria variabile*, in *Il lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, supp. 1/2002, I, 62; A. D'ATENA, *La parabola*, cit. nt. 141, 298.

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”⁶⁸². Si tratta, a ben vedere, di “due specifiche e tipizzate forme di intervento finanziario nelle materie di competenza delle Regioni e degli enti locali”⁶⁸³, espressive di un’indubbia “finalità di perequazione e di garanzia”⁶⁸⁴, ma anche (e soprattutto) manifestazioni eminenti⁶⁸⁵ del “campo della politica economica generale dello Stato”⁶⁸⁶; dunque, di risorse destinate eminentemente (ma non esclusivamente) “a favore di spese in conto capitale”⁶⁸⁷.

Al di là dei profili differenziali tra i due strumenti – per cui ben si è detto, in estrema sintesi, che le risorse aggiuntive consistono in “meri stanziamenti addizionali rispetto a programmi regionali e locali”⁶⁸⁸ e sono destinati ad uno “specifico ambito territoriale di localizzazione dell’intervento”⁶⁸⁹, mentre gli interventi speciali si estrinsecano in “veri e propri programmi di intervento”⁶⁹⁰ e si rivolgono a “particolari categorie svantaggiate”⁶⁹¹ – entrambi si ritrovano collocati in un’*ambiente* normativa dal “linguaggio... intensamente evocativo dei principi degli artt. 2 e 3, secondo comma, [Cost.]”⁶⁹²; e si rivolgono per ciò alla “rimozione delle grandi diseguaglianze economiche e sociali che dividono la nazione”⁶⁹³. In questo senso, i loro caratteri costituzionali si apprezzano particolarmente se raffrontati con quelli propri del fondo perequativo (*supra*, § 3.3), nel senso che quest’ultimo tende alla “rimozione degli effetti degli squilibri”⁶⁹⁴; laddove, invece, le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato mirano alla “rimozione... degli stessi fattori di squilibrio”⁶⁹⁵, ad ulteriore dimostrazione della loro prospettata complementarità⁶⁹⁶.

Se tanto è vero, l’affermazione tralaticciamente formulata e ripetuta da parte dei commentatori⁶⁹⁷, per cui le relazioni finanziarie degli enti territoriali, come

⁶⁸² Art. 1, co. 1, d.lgs. 88/2011.

⁶⁸³ C. cost., sent. 222/2005.

⁶⁸⁴ C. cost., sentt. 16/2004; 49/2004; 451/2006; 189/2015.

⁶⁸⁵ Cfr. G. D’AURIA, *Funzioni*, cit. nt. 441, 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. 168, 149.

⁶⁸⁶ C. cost., sent. 61/2018.

⁶⁸⁷ G. LADU, *Quale finanza federale?*, in ID. (a cura di), *Percorsi del federalismo in Italia e non solo*, Roma, 2005, 53.

⁶⁸⁸ F. BASSANINI, *Autonomia*, cit. nt. 520, 94.

⁶⁸⁹ C. cost., sent. 254/2013.

⁶⁹⁰ *Ibidem*.

⁶⁹¹ C. cost., sent. 254/2013.

⁶⁹² C. PINELLI, *Sui “livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali”*, [2002], rist., in ID., *Nel lungo andare*, Napoli, 2012, 250.

⁶⁹³ C. DE FIORES, *Federalismo*, cit. nt. 114, 248.

⁶⁹⁴ A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 413.

⁶⁹⁵ *Ivi*, 413-414.

⁶⁹⁶ Cfr. F. COVINO, *La perequazione*, cit. nt. 482, 216 ss.; A. BRANCASI e F. MERLONI, *Politiche*, cit. nt. 518, 20.

⁶⁹⁷ Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1438; L. ANTONINI, *Competenza, finanziamento e accountability in ordine alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni dei diritti civili e*

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”⁶⁹⁸, si fonda su uno pseudoproblema e, come tale, rischia di creare pseudoconcetti. Le differenze, infatti, sono continuamente prodotte dalla dimensione economica e sociale dell’esperienza giuridica, ma non sono da questa passivamente e acriticamente riprodotte⁶⁹⁹. Al contrario, è compito della Repubblica in tutti i suoi svolgimenti (anche) istituzionali – ovverosia, per quel che qui più rileva, da parte di tutti gli enti territoriali – sottoporre quelle differenze ad un’“interrogazione incessante, che non ha fine”⁷⁰⁰, per verificare che esse non si risolvano in “ostacoli” proscritti all’art. 3, co. 2, Cost. e, in tal caso, provvedere alla loro rimozione. Le differenze sono dunque esistenzialmente (ancor prima che giuridicamente) ineliminabili; il loro superamento⁷⁰¹, al contempo, è parte integrante di quel “programma di ‘liberazione nella libertà’ ”⁷⁰², 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 assunto a vera e propria “architrate”⁷⁰³ delle relazioni finanziarie degli enti territoriali. Non può certamente essere questa la sede per ripercorrere analiticamente la “giurisprudenza caleidoscopica”⁷⁰⁴ della Corte costituzionale, che, a partire dall’ambito competenziale in questione, “come un prisma... rifrange l’autonomia finanziaria”⁷⁰⁵ e la scompone e la ricompone in tante tessere quanti sono i casi sottoposti al suo scrutinio. Poiché all’interno di essa effettivamente “si trova un po’ di tutto”⁷⁰⁶, ci si limiterà a due considerazioni d’insieme: l’una di ordine, per così dire, metodologico e l’altra di carattere operativo, con cui far emergere, in entrambi i casi, l’inesauribile “composizione della naturale dialettica... tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale”⁷⁰⁷.

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

sociali, in *Rivista di diritto finanziario*, 1/2003, 102; F. GALLO, *Il nuovo articolo*, cit. nt. 168, 178; A. POGGI, *Differenziazioni territoriali e cittadinanza sociale*, in *Scritti*, cit. nt. 332, IV, 1748; G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell’art. 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2005, 131.

⁶⁹⁸ L. ANTONINI, *La vicenda*, cit. nt. 29, 35.

⁶⁹⁹ Cfr. M. BENVENUTI, *Democrazia e potere economica*, in *Annuario 2017. Democrazia, oggi*, Napoli, 2018, 129-130.

⁷⁰⁰ A. D’ALOIA, *Eguaglianza sostanziale e diritto diseguale*, Padova, 2002, 4.

⁷⁰¹ Cfr. gli artt. 9, lett. b), f) e g), n. 2, e 13, lett. f), l. 42/2009.

⁷⁰² L. ELIA, *Cultura e partiti alla Costituente*, [1981], rist., in ID., *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, 302.

⁷⁰³ G. RIVOSECCHI, *La determinazione*, cit. nt. 534, 172.

⁷⁰⁴ A. CAROSI, *La Corte costituzionale tra autonomie territoriali, coordinamento finanziarie e garanzia dei diritti*, in *Rivista AIC*, 4/2017, 2.

⁷⁰⁵ M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale*, Napoli, 2018, 71.

⁷⁰⁶ A. BRANCASI, *La finanza*, cit. nt. 271, 886.

⁷⁰⁷ C. cost., sent. 61/2018.

istanze esigono l’interferenza dello Stato nelle materie di competenza regionale”⁷⁰⁸. 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”⁷⁰⁹ 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, 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. 1/2012⁷¹⁰ (*supra*, § 2.1).

In particolare, sin dalla sua primigenia collocazione all’art. 117, co. 3, Cost., la giurisprudenza costituzionale ha subito rilevato una “specificità della materia”⁷¹¹ 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”⁷¹² rispetto a quanto previsto financo nel testo costituzionale previgente. Ciò ne fa “più che una materia, una funzione”⁷¹³; anzi, per meglio dire, secondo una terminologia ormai persistente⁷¹⁴, una funzione dotata di un “carattere ‘finalistico’ ”⁷¹⁵, ossia 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”⁷¹⁶. Tra gli “oggetti”⁷¹⁷ del coordinamento della finanza pubblica ben può rientrare, in quanto espressivo di una “scelta di fondo”⁷¹⁸ del legislatore statale, l’esercizio da parte di esso di “poteri puntuali”⁷¹⁹, *id est* di “poteri di ordine amministrativo, di regolazione tecnica, di rilevazione di dati e di controllo”⁷²⁰; e ciò, inesorabilmente, fino all’estremo limite di “prevalere su tutte le altre competenze regionali, anche esclusive”⁷²¹, dando così corpo all’immaginifica metafora di chi ha evocato in proposito una “materia onnivora”⁷²².

A volere citare un solo caso – che pure è stato ritenuto a giusto titolo il “punto più estremo del coordinamento volto a limitare l’autonomia organizzativa e funzionale

⁷⁰⁸ C. cost., sent. 61/2018.

⁷⁰⁹ C. cost., sent. 219/2013.

⁷¹⁰ Cfr. C. cost., sent. 188/2014; G. RIVOCCHI, *Finanza*, cit. nt. 188, 27; M. MICHETTI, *L’autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra prerogative statutarie e poteri legislativi statali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2017, 2538.

⁷¹¹ C. cost., sent. 376/2003.

⁷¹² C. cost., sent. 425/2004.

⁷¹³ C. cost., sent. 414/2004.

⁷¹⁴ 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.

⁷¹⁵ C. cost., sent. 376/2003.

⁷¹⁶ D. IMMORDINO, *L’autonomia finanziaria a dieci anni dalla riforma costituzionale*, in *Le Regioni*, 2011, 433.

⁷¹⁷ G. RIVOCCHI, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in R. BIFULCO e A. CELOTTO (a cura di), *Le materie dell’art. 117 nella giurisprudenza costituzionale dopo il 2001*, Napoli, 2015, 378 ss.

⁷¹⁸ C. cost., sent. 151/2012.

⁷¹⁹ C. cost., sent. 376/2003.

⁷²⁰ C. cost., sent. 376/2003.

⁷²¹ C. cost., sentt. 65/2016; 141/2016; 154/2017; 137/2018.

⁷²² E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il “nuovo” regionalismo*, Milano, 2013, 130-131.

regionale”⁷²³ – 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”⁷²⁴ 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”⁷²⁵, per come di volta in volta declinato sempre (e solo) dal legislatore statale, sino a proclamare a tal fine un vero e proprio “divieto di integrare i livelli essenziali delle prestazioni fino all’effettivo rientro dal deficit strutturale”⁷²⁶ per le Regioni sottoposte a un “programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale”⁷²⁷. 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”⁷²⁸, 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”⁷²⁹.

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”⁷³⁰; ma anche, al tempo stesso, quale “figura di sovraordinazione”⁷³¹, 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 ordinamenti⁷³² – e per ciò “comporta l’unicità del soggetto coordinante”⁷³³, il quale solo è in grado di preservare “l’ossatura, la coerenza e la tenuta del sistema complessivo”⁷³⁴; ed è proprio per questo che la sua esplicitazione all’art. 119 Cost. travalica, come si è detto (*supra*, §

⁷²³ M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica*, Torino, 2016, 102.

⁷²⁴ C. cost., sent. 198/2012 (virgolette nell’originale).

⁷²⁵ C. cost., sent. 390/2004.

⁷²⁶ C. cost., sent. 117/2018.

⁷²⁷ Art. 1, co. 180, l. 311/2004.

⁷²⁸ C. cost., sent. 219/2013.

⁷²⁹ C. cost., sent. 219/2013.

⁷³⁰ V. BACHELET, *Coordinamento*, [1962], rist., in ID., *Scritti giuridici*, I, Milano, 1981, 169.

⁷³¹ Ivi, 170.

⁷³² Cfr. A. MORRONE, *La nuova “Costituzione finanziaria”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2003, 4100 ss.; ID., *Corte costituzionale e “Costituzione finanziaria”*, in A. PACE (a cura di), *Corte costituzionale e processo costituzionale*, Milano, 2006, 640 ss.

⁷³³ R. PEREZ, *La finanza pubblica*, in *Trattato di diritto amministrativo. Parte generale*, a cura di S. Cassese, II ed., I, Milano, 2003, 664.

⁷³⁴ A. BENEDETTI, *La legislazione concorrente in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il “nuovo” ordinamento*, cit. nt. 389, 348.

2.1), la stessa l.cost. 3/2001. Lo Stato resta allora l'unico ente territoriale “incaricat[o] di garantire, in linea generale, le differenze proprio in quanto capace di garantire le comunanze”⁷³⁵. Di contro, nei confronti delle Regioni e degli enti locali la medesima disciplina costituzionale sembra operare “solo di riflesso, in funzione di limite, senza mai assumere il rango di valore da promuovere”⁷³⁶, e tende a risolversi, quanto alle prime, in una mera insuscettibilità procedimentale di sottostare a determinazioni unilaterali⁷³⁷.

In tal senso, 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”⁷³⁸, attiene alle “regole relative alla costruzione del sistema”⁷³⁹; e il secondo, formulato attraverso le “leggi di coordinamento”⁷⁴⁰, concerne le “regole sul dinamismo del sistema”⁷⁴¹. Effettivamente, come già da tempo preconizzato⁷⁴², 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”⁷⁴³; sia tramite un “profilo dinamico”⁷⁴⁴, 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”⁷⁴⁵. Così, tra le molteplici leggi statali che esprimono l’“alto tasso di dinamismo delle politiche finanziarie”⁷⁴⁶, è precipuamente la legge di bilancio, unitamente agli altri strumenti normativi di cui si compone la manovra di finanza pubblica⁷⁴⁷, 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”⁷⁴⁸.

⁷³⁵ C. cost., sent. 170/2010.

⁷³⁶ K. NIKIFARAVA, *L'autonomia finanziaria regionale e locale tra effettività ed esigenze di coordinamento*, in *Istituzioni del federalismo*, 2006, 764.

⁷³⁷ Cfr. M. BERTOLISSI, *L'autonomia*, cit. nt. 254, 434.

⁷³⁸ A. BRANCASI, *Uguaglianze*, cit. nt. 166, 449.

⁷³⁹ *Ivi*, 446.

⁷⁴⁰ *Ivi*, 449.

⁷⁴¹ *Ivi*, 447.

⁷⁴² 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*, I, Milano, 1979, 186 ss.

⁷⁴³ A. BRANCASI, *I due scrutini sul funzionamento dinamico del federalismo fiscale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2006, 1425.

⁷⁴⁴ *Ibidem*.

⁷⁴⁵ C. cost., sent. 247/2017.

⁷⁴⁶ C. cost., sent. 120/2020.

⁷⁴⁷ Cfr. ID., *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 356, 6-7; G. RIVOSECCI, *Il coordinamento*, cit. nt. 633, 48 ss.; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, 2014, 158.

⁷⁴⁸ C. cost., sent. 61/2018.

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”⁷⁴⁹, pure nel caso in cui si addivenga ad una riduzione forzosa delle risorse destinate dal primo alle seconde⁷⁵⁰. Secondo un approccio argomentativo che, anche in questo caso, travalica il “vecchio” e il “nuovo” titolo V della parte II della Costituzione⁷⁵¹, la relativa provvista “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”⁷⁵². All’asseverazione della rottura del “legame necessario tra le entrate delle Regioni e le funzioni delle stesse”⁷⁵³ 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. 56/2014⁷⁵⁴, per la riscontrata lesione del principio di corrispondenza – o, che dir si voglia, di “connessione”⁷⁵⁵, formula che richiama a sua volta il *Konnexitätsprinzip*⁷⁵⁶, o di “sufficienza”⁷⁵⁷, espressione che riecheggia da parte sua il *principio de suficiencia financiera*⁷⁵⁸ – 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, le riduzioni di spesa in tanto sono state ritenute costituzionalmente illegittime in quanto “rende[vano] difficile, o addirittura impossibile, lo svolgimento delle funzioni attribuite”⁷⁵⁹ 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

⁷⁴⁹ C. cost., sent. 154/2017.

⁷⁵⁰ Cfr. C. cost., sentt. 36/2004; 218/2015.

⁷⁵¹ Cfr. C. cost., sent. 29/2004.

⁷⁵² C. cost., sent. 307/1983.

⁷⁵³ C. cost., sent. 22/2012.

⁷⁵⁴ 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.

⁷⁵⁵ F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 389, 2.

⁷⁵⁶ Cfr. M. NICOLINI, *Principio di connessione e metodo comparato*, in F. PALERMO ET AL. (a cura di), *Federalismo fiscale*, Padova, 2011, 101 ss.; F. GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a statuto speciale*, in R. TONIATTI e F. GUELLA (a cura di), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a statuto speciale*, Napoli, 2014, 179; ID., *Principio di connessione risorse-funzioni e revisione della disciplina finanziaria delle autonomie speciali*, in *Federalismi.it*, 8/2015, 5; ID., *Crisi*, cit. nt. 620, 33.

⁷⁵⁷ F.E. GRISOSTOLO, *Stato*, cit. nt. 46, 216 ss.

⁷⁵⁸ Cfr. *ivi*, 217 ss.

⁷⁵⁹ C. cost., sent. 155/2020.

immancabilmente alcune proprie pronunce antecedenti alla l.cost. 3/2001⁷⁶⁰, ha rimarcato sin dal 2004 il rilievo del coordinamento della finanza pubblica *ex art.* 117, co. 3, Cost., peraltro arricchito dai rispettivi disposti statutari⁷⁶¹, 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”⁷⁶². Così, nel fluire della propria giurisprudenza, la Corte costituzionale si è spinta fino 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”⁷⁶³. 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”⁷⁶⁴.

In definitiva, secondo un indirizzo giurisprudenziale tuttora ampiamente consolidato⁷⁶⁵ 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”⁷⁶⁶ e soggiacciono indefettibilmente al principio di “unità economica della Repubblica”⁷⁶⁷. Di conseguenza, di fronte agli “interessi generali della finanza pubblica”⁷⁶⁸, quali sono anzitutto quelli relativi alla “sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni”⁷⁶⁹, a cui espressamente la l.cost. 1/2012 ci richiama, “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”⁷⁷⁰. Si tratta allora di approfondire nel prosieguo le forme e condizioni particolari di autonomia, di cui le Regioni a statuto speciale dispongono, colte nella prospettiva della dimensione finanziaria.

⁷⁶⁰ Cfr. C. cost., sentt. 357/1993; 416/1995.

⁷⁶¹ Cfr. l’art. 48 st. Friuli-Venezia Giulia; l’art. 7 St. Sardegna; l’art. 79, co. 3 e 4, st. Trentino-Alto Adige.

⁷⁶² C. cost., sent. 353/2004.

⁷⁶³ C. cost., sent. 190/2008.

⁷⁶⁴ C. cost. sent. 82/2015.

⁷⁶⁵ Cfr. C. cost., sent. 130/2020.

⁷⁶⁶ C. cost., sent. 425/2004 (virgolette nell’originale).

⁷⁶⁷ C. cost., sentt. 198/2012; 60/2013; 39/2014; 82/2015; 80/2017; 231/2017.

⁷⁶⁸ C. cost., sentt. 40/2014; 80/2017.

⁷⁶⁹ Art. 5, co. 2, lett. c), l.cost. 1/2012.

⁷⁷⁰ C. cost., sent. 141/2015.

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 meritano quindi 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"⁷⁷¹ anche in ambito finanziario⁷⁷², 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 Costituzione⁷⁷³, ove non di principio e non espressive di "forme di autonomia più ampie"⁷⁷⁴ rispetto a quelle 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"⁷⁷⁵. All'interno di questa cornice generale, sussiste un certo consenso tra gli osservatori in merito all'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"⁷⁷⁶, tanto da risolversi, secondo alcuni, in una sorta di regressiva "specialità 'non specialità' "⁷⁷⁷.

Al contempo, ciò che accomuna le Regioni a statuto speciale sempre in positivo, ma questa volta le distingue dalle Regioni a statuto ordinario, è – per quel che qui più rileva – la progressiva edificazione di un assetto di relazioni finanziarie complessivamente "più favorevole"⁷⁷⁸, sul versante sia delle entrate che delle spese⁷⁷⁹. Si tratta, in effetti, di una loro condizione risalente e ricorrente⁷⁸⁰, la quale si accompagna a parimenti risalenti e ricorrenti notazioni critiche riscontrabili in alcuni

⁷⁷¹ S. BARTOLE, *Art. 116*, in *Commentario*, cit. nt. 96, 1985, 86.

⁷⁷² Cfr. G. CEREÀ, *Regionalismi del passato e federalismo futuro*, in *Le Regioni*, 2009, 480; O. CHESSA, *Specialità*, cit. nt. 389, 175; G. D'AMICO, *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 119.

⁷⁷³ Cfr. C. cost., sent. 9/1957.

⁷⁷⁴ Art. 10 l.cost. 3/2001.

⁷⁷⁵ Art. 1, co. 1, d.lgs.lgt. 545/1945.

⁷⁷⁶ S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 56.

⁷⁷⁷ Ivi, 73.

⁷⁷⁸ C. cost., sentt. 356/1992; 357/1993; 355/1994.

⁷⁷⁹ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Finanza*, cit. nt. 188, 15.

⁷⁸⁰ Cfr. G. CEREÀ ET AL., *Le regioni a statuto speciale*, Milano, 1989, 156.

documenti istituzionali⁷⁸¹ e sviluppate anche da parte della dottrina giuridica, che ha “scopertamente”⁷⁸² deplorato la sussistenza di “forme di fiscalità ‘ultraprivilegiate’ ”⁷⁸³. In questo senso, alla doverosa (ma non apologetica⁷⁸⁴) considerazione dei “maggiori costi del bilinguismo o [de]i maggiori costi dell’intervento nella qualità della vita nel territorio di montagna”⁷⁸⁵ 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 di Trento e di Bolzano) una loro “posizione... di free rider”⁷⁸⁶ nell’ambito della finanza pubblica italiana, tale da “disconosce[re] in radice i principi di giustizia distributiva e le connesse esigenze del riequilibrio interregionale”⁷⁸⁷.

La questione, per la sua indubbia gravità, merita qualche considerazione più strutturata. Su un piano generale, giova anzitutto ricordare che la dimensione finanziaria delle Regioni a statuto speciale è disciplinata da atti normativi di rango primario, che innovano o attuano⁷⁸⁸ le disposizioni di riferimento contenute nei loro rispettivi statuti⁷⁸⁹. Tali atti normativi vengono approvati in ossequio al principio della bilateralità⁷⁹⁰ 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”⁷⁹¹. Ciò non ha evitato, tuttavia, un contenzioso giurisdizionale a tratti labirintico (“con una sola via d’entrata”⁷⁹²), la cui “complessità tecnica”⁷⁹³ è stata vista con una certa preoccupazione dalla stessa Corte costituzionale. Limitando lo sguardo ad alcune recenti *querelles*, è sufficiente evocare la c.d. vertenza entrate della Regione Sardegna⁷⁹⁴ o, d’altro canto, l’irrisolta determinazione della misura del concorso dello

⁷⁸¹ Cfr. MINISTERO DEL TESORO - COMMISSIONE TECNICA PER LA SPESA PUBBLICA, *Il costo delle Regioni a statuto speciale*, 1988, su bit.ly/3eGgV5J, 1.

⁷⁸² M. BERTOLISSI, *La riforma finanziaria*, in *Reg.*, 1994, 709.

⁷⁸³ 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. 297, 347.

⁷⁸⁴ Cfr. M. MARCANTONI e M. BALDI, *Regioni a geometria variabile*, Roma, 2013, 65 ss.; G. CERA, *Le autonomie speciali*, n. ed., Milano, 2014, 65 ss.

⁷⁸⁵ R. TONIATTI e F. GUELLA, *Introduzione*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 756, 7.

⁷⁸⁶ E. BUGLIONE, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in *Federalismo*, cit. nt. 756, 310.

⁷⁸⁷ M. BERTOLISSI, *Regione: I) - Regioni a statuto speciale: d) Trentino-Alto Adige*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, 428.

⁷⁸⁸ Cfr. C. cost., sent. 20/1956.

⁷⁸⁹ 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.

⁷⁹⁰ 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 M. CARTABIA ET AL. (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, 2011, 434; M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, Napoli, 2012, 201-202; M. COSULICH, *Il decreto*, cit. nt. 189, 29-30.

⁷⁹¹ C. cost., sent. 155/2015.

⁷⁹² G. D’AMICO, *La finanza della regione siciliana e il labirinto di Creta*, in *le Regioni*, 2016, 395.

⁷⁹³ C. cost., sent. 247/2017.

⁷⁹⁴ 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 regionali*, 1/2019, 1 ss.; C. PALA e G. MAMELI, *Le finanze*, cit. nt. 227, 433 ss.

Stato al finanziamento della spesa sanitaria nella Regione siciliana⁷⁹⁵ per avvedersi di tutti i rischi connessi ad una pervasiva (e pernicioso) “contabilizzazione del giudizio costituzionale”⁷⁹⁶.

In principio, con la l. 42/2009 si è scelto, per così dire, di “dribblare”⁷⁹⁷ la questione della definizione delle relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato, escludendo queste ultime dal perimetro applicativo della legge in questione⁷⁹⁸, se non per alcuni profili liminari, quali sono il finanziamento delle Città metropolitane⁷⁹⁹ e la perequazione infrastrutturale⁸⁰⁰ (*supra*, § 4.2). Nella medesima legge, però, si trova anche un corposo articolo *ad hoc*⁸⁰¹, 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”⁸⁰². Tale disposizione conferma la “regola della riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti”⁸⁰³ quale “autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti”⁸⁰⁴; e, al contempo, 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”⁸⁰⁵.

Va detto, tuttavia, che l’“impermeabilità delle autonomie speciali”⁸⁰⁶ al regime generale introdotto con la l. 42/2009, nonostante una giurisprudenza costituzionale non sempre adamantina⁸⁰⁷, è solo “apparente”⁸⁰⁸; e ciò non tanto per la sua prospettata riconducibilità al novero delle norme fondamentali delle riforme economico-sociali⁸⁰⁹, né per il rinvio ivi recato alle future norme di attuazione degli statuti speciali⁸¹⁰, ma, prima di tutto, per il suo “rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto

⁷⁹⁵ Cfr. C. cost., sent. 62/2020; S. DI GREGORIO, *La finanza della Regione siciliana alla prova delle nuove regole*, Napoli, 2016, 157 ss.

⁷⁹⁶ L. MOLLI CA POETA, *L’autonomia degli enti territoriali alla prova della crisi economica*, in *Scritti in onore di Gaetano Silvestri*, I, Torino, 2016, 1451 (virgolette nell’originale).

⁷⁹⁷ F. GALLO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, 2013, su bit.ly/3cFemiO, 2 (virgolette nell’originale).

⁷⁹⁸ Cfr. l’art. 1, co. 2, l. 42/2009.

⁷⁹⁹ Cfr. l’art. 15 l. 42/2009.

⁸⁰⁰ Cfr. l’art. 22 l. 42/2009.

⁸⁰¹ Cfr. l’art. 27 l. 42/2009; F. PIZZETTI, *Un federalismo*, cit. nt. 297, 16 ss.; C. PANZERA, *Autonomie speciali e federalismo fiscale, tra “solidarizzazione” della responsabilità e “responsabilizzazione” della solidarietà*, in *Federalismo*, cit. nt. 756, 256 ss.

⁸⁰² Art. 27, co. 1, l. 42/2009.

⁸⁰³ C. cost., sent. 71/2012.

⁸⁰⁴ C. cost., sent. 241/2012.

⁸⁰⁵ Art. 27, co. 2, l. 42/2009.

⁸⁰⁶ G. SCANU, *L’autonomia*, cit. nt. 794, 35.

⁸⁰⁷ Cfr. G. MOBILIO, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai “tagli”*, in *Le Regioni*, 2014, 813 ss.; G. COSMELLI, *L’“intermittenza” del principio pattizio in alcune recenti pronunce in tema di autonomie speciali*, in *Rassegna parlamentare*, 2015, 685 ss.

⁸⁰⁸ G. SCANU, *L’autonomia*, cit. nt. 794, 35.

⁸⁰⁹ 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*, 12/2007, 3; ID., *Intervento*, cit. nt. 443, 57 ss.; C. PANZERA, *Autonomie*, cit. nt. 801, 260-261.

⁸¹⁰ Cfr. S. ARU, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali in materia finanziaria*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 4/2019, 22-23.

successivo avente la medesima forza normativa”⁸¹¹. Come ripetutamente affermato dalla Corte costituzionale⁸¹², ne discende 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”⁸¹³. 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”⁸¹⁴. Ragionando altrimenti, 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”⁸¹⁵.

Con la sua giurisprudenza – lo si è già anticipato (*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 Stato⁸¹⁶, come si dirà (*infra*, § 5.2), ancorché 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/Vallée d’Aoste, nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano, che viene così sottratto⁸¹⁷ *in parte qua* da ogni possibile incidenza da parte statale⁸¹⁸.

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

⁸¹¹ C. cost., sent. 23/2014.

⁸¹² 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.

⁸¹³ C. cost., sent. 23/2014.

⁸¹⁴ C. cost., sent. 19/2015.

⁸¹⁵ C. cost., sent. 103/2018.

⁸¹⁶ 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.

⁸¹⁷ Cfr. C. cost., sentt. 341/2009; 133/2010; 115/2012; 125/2015; 75/2016; 103/2018; 241/2018.

⁸¹⁸ Cfr. M. COSULICH, *Le sanità regionali “speciali”*, in R. BALDUZZI (a cura di), *Diritto alla salute e servizi sanitari tra consolidamento e indebolimento*, Bologna, 2016, 71-72; R. BALDUZZI e D. PARIS, *La specialità che c’è, ma non si vede*, in *Le variabili*, cit. nt. 143, 464 ss.; M. COSULICH, *Sanità speciali e sanità “differenziate”*, in *Corti supreme e salute*, 1/2020, 210-211.

modo sugli atti legislativi ordinari”⁸¹⁹. Gli atti normativi in questione, unitamente ai rispettivi statuti speciali, formano così una sorta di “blocco statutario”⁸²⁰ e mirano a comporre, anche sul piano delle loro relazioni finanziarie con lo Stato, un “sistema chiuso”⁸²¹, per ciò connotato da una “blindatura”⁸²² 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”⁸²³, 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”⁸²⁴; mentre, di converso, “la parte debole finisce spesso per essere quella statale”⁸²⁵.

Al fine di segnare un’inversione di tendenza, sul finire della XVI legislatura è stato presentato dal Governo Monti un disegno di legge costituzionale volto 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”⁸²⁶. Del pari, anche la Commissione per le riforme costituzionali del 2013, nel ritenere “necessario favorire un processo di riduzione delle diversità ingiustificate”⁸²⁷, 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’ ”⁸²⁸. Si sarebbe trattato, in entrambi i casi, di addizioni pleonastiche⁸²⁹, posto che i riferimenti in questione ben possono desumersi, sul piano dei principi, dall’art. 119 Cost., dunque con effetti di sistema vevoli 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”⁸³⁰, oltre che, d’altro canto, di concretizzare gli argomenti addotti da diversi studiosi componenti della predetta Commissione⁸³¹.

⁸¹⁹ C. cost., sent. 51/2006.

⁸²⁰ C. cost., sent. 65/2016 (virgolette nell’originale).

⁸²¹ ID., *Il decreto*, cit. nt. 189, 27.

⁸²² I. DALMONEGO, *Il nuovo modello di finanza della Regione e delle Province Autonome delineato dall’“Accordo di Milano”*, in G. POSTAL e M. MARCANTONI (a cura di), *La sfida del federalismo fiscale e le ripercussioni sulla PAT*, Milano, 2011, 77.

⁸²³ G. PITRUZZELLA, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, in *Le autonomie*, cit. nt. 99, 140.

⁸²⁴ C. PINELLI, *Il quadro*, cit. nt. 648, 121.

⁸²⁵ G.C. DE MARTIN, *A voler prendere sul serio i principi costituzionali sulle autonomie territoriali*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 526.

⁸²⁶ AP Senato, XVI legislatura, art. 1 d.d.l. cost. AS 3520, su bit.ly/2ZarSrq, 7.

⁸²⁷ COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia migliore*, Roma, 2013, 56.

⁸²⁸ *Ibidem*.

⁸²⁹ Cfr. A. RUGGERI e C. SALAZAR, *Il Governo Monti e la riscrittura del Titolo V*, [2012], rist., in A. RUGGERI, *“Itinerari”*, cit. nt. 235, 2013, XVI, 473; G. TARLI BARBIERI, *Per evitare la tempesta?*, in *Scritti in ricordo di Paolo Cavaleri*, Napoli, 2016, 804.

⁸³⁰ AP Senato, XVI legislatura, art. 1 d.d.l. cost. AS 3520, su bit.ly/2ZarSrq, 3.

⁸³¹ Cfr. B. CARAVITA, *Approfondimenti*, in COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia*, cit. nt. 827, 182; G. CERRINA FERONI, *Approfondimenti*, ivi, 174; G. DE VERGOTTINI, *Approfondimenti*, ivi, 184; A. POGGI, *Approfondimenti*, ivi, 193.

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 territorio⁸³², che ne costituisce appunto, anche ad avviso della giurisprudenza costituzionale, il "connotato tipico"⁸³³. Certamente, vi sono dei casi meritevoli di notazione, come quelli della sostituzione dell'Imu da parte della Provincia autonoma di Trento⁸³⁴ e di Bolzano⁸³⁵, rispettivamente con l'Imposta immobiliare semplice e l'Imposta municipale immobiliare, secondo quanto previsto nello statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige, come novellato nel 2013⁸³⁶. Sulla relativa disposizione la Corte costituzionale non ha avuto modo di pronunciarsi tramite un giudizio in via principale, nonostante un'indicazione in tal senso del Ministro dell'economia e delle finanze⁸³⁷. Tuttavia, tale esercizio si è dispiegato "quasi esclusivamente in senso 'sottrattivo', cioè appunto non già per reperire nuove fonti di entrata, bensì al fine di ridurre localmente l'incidenza dei tributi esistenti"⁸³⁸. Per questa ragione, è stato viepiù sottolineato il "pericolo... dell'attivazione di un percorso emulativo da parte delle altre autonomie, che spesso si traduce in maldestri tentativi per ottenere indebiti vantaggi e maggiori spazi di autonomia magari neanche legittimati dalle norme statutarie, a volte semplicemente ribattezzando tributi erariali esistenti e denominandoli tributi propri"⁸³⁹.

Tanto premesso, è facile comprendere la ragione per la quale le Regioni a statuto speciale, nel corso di un'evoluzione normativa ormai pluridecennale, hanno prediletto, tra le "due vie"⁸⁴⁰, quella dell'attribuzione di una c.d. quota fissa di tributi erariali⁸⁴¹:

⁸³² Cfr. AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, 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.

⁸³³ C. cost., sent. 155/2015.

⁸³⁴ Cfr. gli artt. 1 ss. l.p. Trento 14/2014.

⁸³⁵ Cfr. la l.p. Bolzano 3/2014.

⁸³⁶ Cfr. l'art. 80, co. 2, st. Trentino-Alto Adige; G. BERNABEI e G. MONTANARI, *Autonomie e finanza locale*, Padova, 2017, 166 ss. e 179 ss.

⁸³⁷ Cfr. F. LAPECORELLA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.4.2015, su bit.ly/3lzsUn, 9.

⁸³⁸ D. STEVANATO, *Bollo auto, battaglie di retroguardia sul fronte dell'autonomia tributaria*, in *Le Regioni*, 2017, 1105.

⁸³⁹ F. LAPECORELLA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.4.2015, su bit.ly/3lzsUn, 9.

⁸⁴⁰ C. cost., sent. 21/1956.

⁸⁴¹ Cfr. G. PELLEGRINI, *Le finanze della Provincia autonoma di Bolzano*, in *L'ordinamento*, cit. nt. 185, 513 ss.; C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La Costituzione finanziaria dell'Alto Adige tra regime di specialità e autonomia contrattata*, in *Federalismi.it*, 2/2007, 6; A. VALDESALICI, *L'intesa finanziaria per il Trentino-Alto Adige/Südtirol tra specialità e solidarietà*, in J. WOELK (a cura di), *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà*, Bolzano, 2010, 114; I. DALMONEGO, *Il nuovo modello*, cit. nt. 822, 65-66; C. DE GASPERI ET AL., *La finanza provinciale*, in *Quarant'anni*, cit. nt. 189, I, 405-406; G. POSTAL e

ottenere prima e più di tutto un flusso di risorse "sicuro e ben programmabile"⁸⁴². Ma vi è probabilmente un motivo in più: poiché tali compartecipazioni costituiscono "nei fatti una forma diversa di trasferimento statale"⁸⁴³, come già da tempo rilevato⁸⁴⁴, esse provocano una "situazione in cui 'l'impopolarità dell'imposizione' rimane allo Stato e la 'popolarità della spesa' passa alla Regione"⁸⁴⁵. In tal modo, però, se "il cittadino continuerà a *pagare* allo Stato e *prenderà*, invece, dalla Regione"⁸⁴⁶, il tanto decantato rapporto tra autonomia e responsabilità (*supra*, § 3.2) ne risulta in buona parte obliterato⁸⁴⁷. Anzi, da questo punto di vista, il *vinculum* in esame 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 territorio⁸⁴⁸, "possiedono una finanza propria più incisiva rispetto alle R[egioni a statuto speciale] e, in tal senso, risultano più responsabilizzate sul piano fiscale"⁸⁴⁹.

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, volta 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"⁸⁵⁰. Tale dinamica, già allora priva di

F. GUELLA, *L'autonomia in divenire*, ivi, I, 194; E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali*, in *Federalismi.it*, 11/2011, 10; I. DALMONEGO, *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in *Il coordinamento*, cit. nt. 756, 101; F. GUELLA, *Principio*, cit. nt. 756, 6 e 21; A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità sarda*, in M.M. COMENALE PINTO (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna*, Roma, 2015, 59; F. GUELLA, *L'evoluzione*, cit. nt. 478, 259 ss.; C. BUZZACCHI, *Responsabilità fiscale nelle autonomie territoriali*, in EAD. ET AL. (a cura di), *Rappresentanza politica e autonomie*, Milano, 2016, 401 ss.; S. PAROLARI, *Dall'"autonomia dinamica" all'"autonomia partecipata"*, in *Il futuro*, cit. nt. 189, 68; U. ROSSI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 13.1.2016, su bit.ly/3d0syV7, 13; A. VALDESALICI, *Autonomia finanziaria e specialità*, in *Le variabili*, cit. nt. 143, 165.

⁸⁴² CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione*, cit. nt. 587, 20.

⁸⁴³ ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 71.

⁸⁴⁴ Cfr. MINISTERO DELLE FINANZE - COMMISSIONE DI STUDIO PER IL DECENTRAMENTO FISCALE, *Proposte*, cit. nt. 26, I, 35.

⁸⁴⁵ ALTA COMMISSIONE PER LA DEFINIZIONE DEI MECCANISMI STRUTTURALI DEL FEDERALISMO FISCALE, *Relazione*, cit. nt. 24, 71.

⁸⁴⁶ M. DI SIENA, *Le entrate tributarie degli enti sub-statali nella recente legge delega sul federalismo fiscale*, in *Costituzionalismo.it*, 2/2009, 6.

⁸⁴⁷ Cfr. ivi, 2.

⁸⁴⁸ Cfr. E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle Regioni a statuto differenziato*, in A. FERRARA e G.M. SALERNO (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Milano, 2003, 207; B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2010, 500.

⁸⁴⁹ EAD., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 255.

⁸⁵⁰ C. cost., sent. 381/1990.

giustificazione sul piano economico⁸⁵¹ non meno che giuridico, non si è però arrestata con l'entrata in vigore della l.cost. 3/2001 ed anzi, anche in anni più recenti, ha incarnato l'essenza della “vera specialità finanziaria”⁸⁵². 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”⁸⁵³, 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”⁸⁵⁴. Al contrario, come rilevato anche sul piano istituzionale, le Regioni a statuto speciale (nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano) vivono una “condizion[e] di cristallizzazione della provvista finanziaria”⁸⁵⁵, ossia un “dimensionamento rigido e differenziato delle quote di compartecipazione ai gettiti erariali [a cui] si associa anche la mancanza di criteri oggettivi di connessione tra i livelli di compartecipazione ai tributi erariali e i fabbisogni finanziari derivanti dall'esercizio delle funzioni”⁸⁵⁶ loro attribuite, a discapito di quanto predicato sul piano dei principi all'art. 119 Cost. (*infra*, § 6.3).

Per intendere in tutta la sua consistenza i termini della questione, è sufficiente limitarsi in questa sede a considerare il livello delle aliquote relative alle compartecipazioni al gettito della principale imposta diretta (l'Irpef) e della principale imposta indiretta (l'Iva), oggetto di retrocessione a beneficio delle Regioni a statuto speciale. Ebbene, alla Regione Friuli Venezia Giulia spettano i 5,91 decimi del gettito della prima⁸⁵⁷ e i 5,91 decimi del gettito della seconda⁸⁵⁸ (con in più i 5,91 decimi del gettito di “qualsiasi altro tributo erariale, comunque denominato, maturato nell'ambito del territorio regionale”⁸⁵⁹, ad eccezione di una serie di tributi ivi elencati); alla Regione Sardegna spettano i sette decimi del gettito della prima⁸⁶⁰ e gli otto o i nove decimi del gettito della seconda⁸⁶¹ (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”⁸⁶²); alla Regione siciliana spettano i 7,1 decimi del gettito della prima⁸⁶³ e i 3,64 decimi del gettito della seconda⁸⁶⁴ (con in più l'intero gettito di “tutte le altre entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette,

⁸⁵¹ 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.

⁸⁵² F. GALLO, *Profili*, cit. nt. 797, 5.

⁸⁵³ C. cost., sent. 155/2015.

⁸⁵⁴ C. cost., sent. 155/2015.

⁸⁵⁵ S. BILARDO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 4.5.2017, su bit.ly/30H4UZ4, 19.

⁸⁵⁶ *Ibidem*.

⁸⁵⁷ Cfr. l'art. 49, co. 1, lett. e), st. Friuli-Venezia Giulia.

⁸⁵⁸ Cfr. l'art. 49, co. 1, lett. d), st. Friuli-Venezia Giulia.

⁸⁵⁹ Art. 49, co. 1, lett. e), st. Friuli-Venezia Giulia.

⁸⁶⁰ Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. a), st. Sardegna.

⁸⁶¹ Cfr. l'art. 1, co. 1, lett. f), st. Sardegna.

⁸⁶² Art. 1, co. 1, lett. m), st. Sardegna.

⁸⁶³ Cfr. l'art. 2, co. 1, lett. a), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. 1 d.lgs. 251/2016.

⁸⁶⁴ Cfr. l'art. 2, co. 1, lett. a-bis), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l'art. unico d.lgs. 16/2018.

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 medesime⁸⁶⁵); alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol (*recte*: alle Province autonome di Trento e di Bolzano) spettano i nove decimi del gettito della prima⁸⁶⁶ e i nove decimi del gettito della seconda⁸⁶⁷ (con in più i nove decimi del gettito di “tutte le altre entrate tributarie erariali, dirette o indirette, comunque denominate, inclusa l’imposta locale sui redditi, ad eccezione di quelle di spettanza regionale o di altri enti pubblici”⁸⁶⁸); e alla Regione Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste spetta l’intero gettito della prima⁸⁶⁹ e della seconda⁸⁷⁰ (con in più i nove decimi del gettito di “tutte le altre entrate tributarie erariali, comunque denominate, percepite nel territorio regionale, ad eccezione di quelle relative ai giochi pubblici”⁸⁷¹). Di fronte a 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 (*supra*, § 3.2) per il tentativo di accollare agli altri l’onere tributario – avrebbero come soggetti passivi *par excellence* i residenti nel territorio di riferimento⁸⁷².

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 pubblica⁸⁷³. 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 risorse da compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio, si è provveduto a partire dal 2011⁸⁷⁴ tramite accantonamenti, eventualmente anche ripetuti nel tempo⁸⁷⁵. 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”⁸⁷⁶ delle stesse Regioni a statuto speciale. Anche la Corte costituzionale, da parte sua, 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

⁸⁶⁵ Art. 2, co. 1, lett. b), d.P.R. 1074/1965, come modificato con l’art. 1 d.lgs. 251/2016.

⁸⁶⁶ Cfr. l’art. 75, lett. g), st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁶⁷ Cfr. l’art. 75, lett. d) e e), st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁶⁸ Art. 75, lett. g), st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁶⁹ Cfr. l’art. 2, lett. a), l. 690/1981, come sostituito dall’art. 2 l. 12/2011.

⁸⁷⁰ Cfr. l’art. 3, co. 2 e 3, l. 690/1981, come sostituito dall’art. 3 l. 12/2011.

⁸⁷¹ Art. 4, co. 3, l. 690/1981, come sostituito dall’art. 4 l. 12/2011.

⁸⁷² Cfr. L. SALVINI, *Federalismo fiscale (diritto tributario)*, in *Enciclopedia del diritto*, Ann. X, Milano, 2017, 432.

⁸⁷³ 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.

⁸⁷⁴ Cfr. l’art. 28, co. 3, d.l. 201/2011, conv. con mod. nella l. 214/2011; C. cost., sent. 82/2015.

⁸⁷⁵ Cfr. F. GUELLA, *Omesso rispetto del principio pattizio ed effettività del sindacato costituzionale*, in *Le Regioni*, 2017, 223-224.

⁸⁷⁶ ID., *Sovranità*, cit. nt. 389, 570.

finalità”⁸⁷⁷, 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”⁸⁷⁸.

Più di recente, anche a cagione 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 coordinati⁸⁷⁹, “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”⁸⁸⁰; dunque disposizioni altre rispetto a quelle contenute nel proprio 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 pubblica⁸⁸¹ – *sub specie* di un contributo per il pagamento degli interessi sul debito pubblico⁸⁸² – in nome della formula “meno soldi e più garanzie”⁸⁸³. Tale importo può essere modificato dallo Stato nella misura massima del 10 per cento “per far fronte ad eventuali eccezionali esigenze di finanza pubblica”⁸⁸⁴ 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”⁸⁸⁵. Tuttavia, a partire dal 2023 esso sarà rivalutato applicandovi esclusivamente la variazione percentuale degli oneri del debito delle pubbliche amministrazioni rilevata nell’ultimo anno disponibile rispetto all’anno precedente⁸⁸⁶.

Un simile assetto è stato inteso da parte regionale e provinciale come un vero e proprio “Patto di garanzia”⁸⁸⁷, ossia un “accordo strutturale di regolazione dei rapporti finanziari con lo Stato con una proiezione di lungo periodo”⁸⁸⁸. Com’è facile avvedersi,

⁸⁷⁷ C. cost., sent. 77/2015.

⁸⁷⁸ C. cost., sent. 77/2015.

⁸⁷⁹ Cfr. l’art. 79, co. 3, st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁸⁰ Art. 79, co. 4, st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁸¹ Cfr. l’art. 79, co. 4-*bis*, st. Trentino-Alto Adige; O. PETERLINI e M. ROSINI, *L’autonomia finanziaria*, in S. BARONCELLI (a cura di), *Profili costituzionali del Trentino Alto Adige/Südtirol*, Torino, 2015, 153 ss.; G. CEREÀ, *La finanza delle autonomie speciali*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 6-7.

⁸⁸² Cfr. E. LONGOBARDI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 14.4.2015, su bit.ly/36SP3KF, 7.

⁸⁸³ F. PALERMO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.4.2014, su bit.ly/3iLSBAI, 6 (virgolette nell’originale).

⁸⁸⁴ Art. 79, co. 4-*septies*, st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁸⁵ Art. 79, co. 4-*septies*, st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁸⁶ Cfr. l’art. 79, co. 4-*ter*, st. Trentino-Alto Adige.

⁸⁸⁷ U. ROSSI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 13.1.2016, su bit.ly/3d0syV7, 15.

⁸⁸⁸ *Ibidem*.

però, si sottrae in tal modo la Regione in questione (e le Province autonome di Trento e di Bolzano e gli enti da esse coordinati) da tutta la fase del “coordinamento dinamico”⁸⁸⁹ della finanza pubblica (*supra*, § 4.3), la quale non può più essere utilmente considerata “né per 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”⁸⁹⁰. Così configurata, infatti, una siffatta trama normativa mira precipuamente ad “emancipa[re] le autonomie differenziate interessate... dal dipendere dai bisogni degli altri territori”⁸⁹¹. Essa, tuttavia, adombra gli obiettivi della perequazione e della solidarietà, pur *illo tempore* prospettati nella l. 42/2009 anche per le Regioni a statuto speciale⁸⁹² (*supra*, § 5.1) sia direttamente che indirettamente: da un lato, perché viene esclusivamente (e limitatamente) centrato il profilo della sostenibilità del debito pubblico e, dall’altro, perché “non solo... la riallocazione delle entrate, ma anche... la riassegnazione asimmetrica (e sensibile ai bisogni e alle performance) degli obiettivi di riduzione delle uscite”⁸⁹³ prescinde dai predetti propositi perequativi e solidaristici. In assenza di meccanismi atti a (ri)orientare nel tempo le entrate e le spese, la dimensione finanziaria delle Regioni a statuto speciale risulta, in definitiva, ulteriormente estraniata dalle dinamiche complessive di quella finanza pubblica di cui sono anch’esse parte integrante (*supra*, § 4.3).

5.3. Il quadro sin qui tratteggiato delle relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato non può prescindere dalla considerazione di un ulteriore profilo cruciale, involgente nuovamente il versante delle spese. Come si è già detto (*supra*, § 5.2), le risorse destinate ad esse conseguono a “generici parametri di evoluzione del quadro macroeconomico e, soprattutto, a criteri di opportunità politica”⁸⁹⁴ stratificatisi nel corso del tempo⁸⁹⁵, con una conseguente mancata correlazione rispetto alle funzioni pubbliche loro attribuite, come ampiamente (e criticamente) rimarcato da parte dei commentatori⁸⁹⁶. In questo senso, il d.lgs. 68/2011 prevede anche nei confronti delle

⁸⁸⁹ F. GUELLA, *Principio*, cit. nt. 756, 6.

⁸⁹⁰ *Ivi*, 6-7.

⁸⁹¹ *Id.*, *Garanzie*, cit. nt. 756, 185.

⁸⁹² Cfr. *Id.*, *Principio*, cit. nt. 756, 33.

⁸⁹³ *Id.*, *L’evoluzione*, cit. nt. 478, 256.

⁸⁹⁴ G. MACCIOTTA, *Competenze e finanziamento delle Regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in *Per lo sviluppo*, cit. nt. 252, 172.

⁸⁹⁵ Cfr. G. CEREÀ, *Le autonomie speciali italiane e il caso del Trentino-Südtirol*, in F. PALERMO e S. PAROLARI (a cura di), *Riforma costituzionale e Regioni*, Bolzano, 2015, 87 ss.; *Id.*, *La finanza*, cit. nt. 881, 2.

⁸⁹⁶ Cfr. G.C. DE MARTIN e G. RIVOCCHI, *Coordinamento*, cit. nt. 783, 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 *Rivista di diritto tributario*, 1/2010, 56; G. MACCIOTTA, *Autonomie speciali e risorse*, in *Astrid rassegna*, 14/2017, 1; G. RIVOCCHI, *Quel che resta dell’autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, 2/2017, 161; *Id.*, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 395; G. BONERBA, *Il finanziamento delle funzioni nell’autonomia differenziata*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 656; G. RIVOCCHI, *Autonomia*

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”⁸⁹⁷, con una disposizione destinata per di più a rimanere solo sulla carta⁸⁹⁸. 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”⁸⁹⁹, che, se può in qualche modo contemperare gli “interessi dialettici della valorizzazione degli enti a statuto speciale e dell'equilibrio della finanza pubblica”⁹⁰⁰, difficilmente collima, però, con il principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse promanante dall'art. 119 Cost., di cui si tratterà 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”⁹⁰¹.

Al contempo, neppure appare in grado di ovviare a tale situazione costituzionalmente sbilanciata quanto previsto nella legge in questione, in merito alla possibilità per le stesse Regioni a statuto speciale (nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano), anziché di soggiacere agli accantonamenti disposti dallo Stato sulle risorse derivanti da partecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio – lo si è visto (*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”⁹⁰². Tale eventualità (una “mossa strategica”⁹⁰³), a discapito di quanto da taluno sostenuto⁹⁰⁴, non solo risulta inidonea ad invertire l'ordine delle cose, ossia a postergare la determinazione delle risorse rispetto alla definizione delle funzioni⁹⁰⁵, come postulato nel testo costituzionale (*supra*, § 3.3); ma rischia parimenti, per le modalità procedurali a cui si accompagna (*supra*, § 5.1), di dare adito ad una sorta di *goldener Zügel* all'incontrario. In altre parole, sarebbe lo Stato, specie in un tempo di crisi economica⁹⁰⁶, a rilasciare spazi di potere, *sub specie* di funzioni, in cambio di un maggiore impegno sul piano finanziario delle Regioni a

finanziaria e regionalismo differenziato, ivi, 637; ID., *L'autonomia finanziaria regionale al tempo della crisi*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 343.

⁸⁹⁷ Art. 31, co. 3, d.lgs. 68/2011.

⁸⁹⁸ Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, 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.

⁸⁹⁹ C. cost., sent. 155/2015.

⁹⁰⁰ C. cost., sent. 155/2015.

⁹⁰¹ F. BASSANINI e G. MACCIOTTA, *Il disegno*, cit. nt. 620, 5.

⁹⁰² Art. 27, co. 3, l. 42/2009.

⁹⁰³ R. BIN, *Regioni tra politica e burocrazia*, in *Le Regioni*, 2018, 576.

⁹⁰⁴ Cfr. R. TONIATTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 26.3.2014, su bit.ly/3deQKDs, 13.

⁹⁰⁵ Cfr. F. GUELLA, *Sovranità*, cit. nt. 389, 465, nt. 173, e 468; ID., *Principio*, cit. nt. 756, 23, nt. 59; ID., *Crisi*, cit. nt. 620, 50.

⁹⁰⁶ Cfr. G. RIVOSECCHI, *Finanza*, cit. nt. 188, 25-26; T. CERRUTI, *Le Regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista AIC*, 1/2017, 10.

statuto speciale (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano) che hanno la disponibilità di risorse per farlo⁹⁰⁷.

Una siffatta estensione delle loro funzioni appare, quindi, doppiamente discutibile: sul piano sostanziale, perché ravviva⁹⁰⁸ il “vecchio e controverso principio... ‘chi paga ha la competenza’ ”⁹⁰⁹, 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”⁹¹⁰. Due casi paradigmatici, se si vuole, di questo novello “*federalismo per abbandono*”⁹¹¹ da parte dello Stato sono quello dell’Università degli studi di Trento, di cui a partire dal 2009 si fa carico anche sul piano finanziario la Provincia autonoma di Trento⁹¹², con buona pace, però, della riserva di legge statale di cui all’art. 33, co. 6, Cost.⁹¹³; e quello 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 Bolzano⁹¹⁴ (nonché alla Regione Lombardia⁹¹⁵), nonostante l’aggettivo che sin dal 1935 campeggia nella sua denominazione⁹¹⁶.

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”⁹¹⁷; oppure, d’altro canto, di ritenere che esse “si difend[ano] e si giustific[ino], 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”⁹¹⁸. Non è poco⁹¹⁹, certo, ma non è neppure tutto.

⁹⁰⁷ Cfr. A.M. BARONI, *Il rapporto tra Regioni ordinarie e Regioni speciali*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 170, II, 768-769.

⁹⁰⁸ Cfr. S. BARTOLE, *Contributi statali e autonomia regionale*, in *Atti del Quinto convegno di studi giuridici sulle Regioni*, Milano, 1970, 796.

⁹⁰⁹ A. BARBERA, *Indirizzi*, cit. nt. 310, 165.

⁹¹⁰ G. MELONI, *La “contrattualizzazione” delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, in *Il governo*, cit. nt. 389, 438.

⁹¹¹ F. PIZZETTI, *Federalismo, regionalismo e riforma dello Stato*, Torino, 1996, 100.

⁹¹² 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 *Istituzioni del federalismo*, 2012, 138-139; E. MAGNAGO, *Prima, durante e dopo l’Accordo di Milano*, in F. PALERMO ET AL. (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomie territoriali*, s.l., 2013, 206; G. VERDE, *Il fondamento e i limiti delle garanzie procedurali della specialità*, in *Italian Papers on Federalism*, 1-2/2016, 8; ID., *La collaborazione intergovernativa nell’esperienza delle autonomie speciali*, in *Federalismi.it*, 8/2018, 12.

⁹¹³ Cfr. M. COSULICH, *L’autonomia universitaria*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Le dimensioni costituzionali dell’istruzione*, Napoli, 2014, 487.

⁹¹⁴ Cfr. l’art. 1, co. 515, l. 147/2013; il d.lgs. 14/2016.

⁹¹⁵ Cfr. l’art. 11, co. 8, d.l. 91/2014, conv. con mod. nella l. 116/2014.

⁹¹⁶ Cfr. l. 740/1935.

⁹¹⁷ E. ROTELLI, *L’avvento della Regione in Italia*, Milano, 1967, 55.

⁹¹⁸ L. PALADIN, *L’autonomia regionale nel Friuli-Venezia Giulia*, in *Parl.*, 1-2/1983, 20.

⁹¹⁹ Cfr. G. MOR, *Le Regioni*, cit. nt. 189, 203.

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 principi 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 e ricorrente verità⁹²⁰: che, come da tempo rilevato in sede istituzionale, “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”⁹²¹. 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 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 si svolge in uno spazio giuridico caratterizzato da una doppia 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, il periglio di costruire “teorie su creature immaginarie”⁹²², come ammoniva M.S. Giannini, e di decretare “giudizi di molta larga massima, derivati da

⁹²⁰ Cfr. A. FRASCHINI, *Regioni a statuto speciale*, in G. BROSIO (a cura di), *Federalismo fiscale*, Milano, 1996, 218; G. PISAURO, in AP Camera, XVII legislatura, V Commissione permanente, sed. 29.11.2017, su bit.ly/2z0ae99, 10.

⁹²¹ 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.

⁹²² M.S. GIANNINI, *L'esperienza regionale all'aprile 1971*, [1971], rist., in ID., *Scritti*, cit. nt. 137, 2005, VI, 268.

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’extrapolazione di circoscritte e specifiche serie di eventi recentissimi⁹²³, 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 vi è il rischio, senza avvedersene, non solo di scorgere ombre in luogo di statue, ma parimenti di scambiare quelle statue per realtà animate⁹²⁴.

Di scarso ausilio è anzitutto la disciplina statale di riferimento. Dopo il grave silenzio sul punto della l. 131/2003⁹²⁵, la l. 42/2009 contiene un articolo illusoriamente intitolato “attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione”⁹²⁶, 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”⁹²⁷. 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 paventato⁹²⁸, qualunque richiesta regionale di ordine esclusivamente finanziario⁹²⁹. Tuttavia, essa non offre all’interprete molto di più⁹³⁰. 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 principi della stessa l. 42/2009⁹³¹; ma ciò solo in apparenza, in quanto una siffatta previsione non appare suscettibile di porsi quale (auto)vincolo nei confronti del legislatore ordinario 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”⁹³², 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 ordinario, come si dirà (*infra*, § 6.2).

⁹²³ L. PALADIN, *Presentazione*, in *La prima legislatura*, cit. nt. 243, 3.

⁹²⁴ Cfr. PLATONE, *Politéia*, trad. it. *Repubblica*, in ID., *Dialoghi politici*, Torino, 1988, 545 ss. o VII, 514 ss.

⁹²⁵ Cfr. E. DE MARCO, *Il regionalismo differenziato*, in B. CARAVITA (a cura di), *I processi di attuazione del federalismo in Italia*, Milano, 2004, 411-412.

⁹²⁶ Art. 14 l. 42/2009.

⁹²⁷ Art. 14 l. 42/2009.

⁹²⁸ Cfr. A. D’ATENA, *Prime impressioni*, cit. nt. 251, 226-227.

⁹²⁹ Cfr. M. DI FOLCO, *Le differenziazioni ipotetiche*, in *Il governo*, cit. nt. 389, 434.

⁹³⁰ Cfr. L. MICHELOTTI, *A dieci anni dalla costituzionalizzazione del regionalismo asimmetrico*, in *Le Regioni*, 2012, 115 ss.

⁹³¹ Cfr. G.M. SALERNO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 29.10.2015, su bit.ly/3d0cQt2, 11.

⁹³² Art. 1, co. 571, l. 147/2013.

In secondo luogo, è risultato imprescindibile soffermarsi sulle relazioni finanziarie delle prime con lo Stato, perché la considerazione del loro regime giuridico peculiare costituisce la premessa maggiore, ancorché talora “inespressa”⁹³³, per intendere appieno il ricorsivo cimento delle seconde con il tema dell’autonomia regionale differenziata. Si tratta, in effetti, di un “problema reale”⁹³⁴ e non meramente simbolico: alcune Regioni a statuto ordinario, infatti, “evidentemente delus[e] dalle promesse non mantenute della riforma costituzionale”⁹³⁵ del 2001 e inebriate da “una retorica del federalismo e una pratica del centralismo”⁹³⁶ dei due decenni successivi, hanno visto nelle Regioni a statuto speciale dell’arco alpino (nonché nelle Province autonome di Trento e di Bolzano) e precipuamente nella loro attitudine a dare vita anche sul piano finanziario ad una “relazione singolare con lo Stato”⁹³⁷ un modello certamente “irraggiungibile”⁹³⁸ (*infra*, § 6.2), ma comunque il più possibile da imitare⁹³⁹ (o “scimmiettare”⁹⁴⁰, a seconda dei punti di vista).

Muovendo *in primis* da un piano eminentemente costituzionale, l’art. 116, co. 3, Cost. prevede anzitutto, da un punto di vista sostanziale, la possibilità⁹⁴¹ – 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 le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige/Südtirol e Valle d’Aosta/Vallée d’Aoste, a norma dell’attuale art. 116, co. 1, Cost., 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’ ”⁹⁴². Essa – per quel che qui più rileva – prescrive soprattutto che tali attribuzioni avvengano, in ogni caso, “nel rispetto dei principi di cui all’articolo 119 [Cost.]”.

Tale disposto costituzionale ha vissuto sin qui una sorte oltremodo travagliata. L’art. 116, co. 3, Cost. non solo risulta ad oggi del tutto inattivato, ma ha parimenti raccolto dalla sua genesi critiche singolarmente vivaci – a partire da quella formulata nel 2001 da L. Elia⁹⁴³ – e variamente riproposte anche in anni a noi più vicini⁹⁴⁴. Inoltre,

⁹³³ A. MANGIA, *L’eterno ritorno*, cit. nt. 213, 89.

⁹³⁴ A. D’ATENA, *Tra l’attuazione del regionalismo differenziato, la legge Delrio e le riforme da fare*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 279.

⁹³⁵ L. VIOLINI, *Le proposte di attuazione dell’art. 116, III comma*, in *Le Regioni*, 2007, 201.

⁹³⁶ L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale*, in *Le Regioni*, 2014, 41.

⁹³⁷ M. COSULICH, *Le relazioni istituzionali fra Stato e Regioni*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 256.

⁹³⁸ ID., *Sanità*, cit. nt. 818, 201.

⁹³⁹ Cfr. S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 145.

⁹⁴⁰ F. PALERMO, *Il ruolo*, cit. nt. 185, 15.

⁹⁴¹ Cfr. C. BUZZACCHI, *Uniformità*, cit. nt. 504, 98; F. SALMONI, *Forme e condizioni particolari di autonomia per le Regioni ordinarie e nuove specialità*, in *Le nuove specialità*, cit. nt. 848, 312; R. TONIATTI, *L’autonomia regionale ponderata*, in *Le Regioni*, 2017, 645; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 215, 9.

⁹⁴² A. RUGGERI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, [2001], rist., in ID., *“Itinerari”*, cit. nt. 235, 2002, V, 167.

⁹⁴³ Cfr. L. ELIA, in AP Senato, XIV legislatura, 1^a Commissione permanente, sed. 23.10.2001, cit. nt. 389, 13; L. MICHELOTTI, *La differenziazione regionale nel Titolo V della Costituzione nel pensiero e*

non appare senza significato, al di là di un esito doppiamente infausto, che esso sia stato oggetto tanto di una proposta soppressiva con il d.d.l. cost. AS 2544-D della XIV legislatura⁹⁴⁵, reiterata nel 2013 dalla (maggioranza della) Commissione per le riforme costituzionali istituita dal Presidente del Consiglio dei ministri⁹⁴⁶; quanto di una proposta modificativa con il d.d.l. cost. AC 2613-D della XVII legislatura⁹⁴⁷. Infine, non mancano insistenti opinioni che ritengono costituzionalmente (non solo opportuna⁹⁴⁸ ma anche) necessaria⁹⁴⁹ 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"⁹⁵⁰, di volta in volta riferita alla definizione delle materie⁹⁵¹, all'autonomia finanziaria delle Regioni e degli enti locali⁹⁵², 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"⁹⁵³), all'attribuzione delle funzioni amministrative⁹⁵⁴, alla revisione degli statuti speciali⁹⁵⁵ e via discorrendo.

Simili asserzioni, come messo in luce sin dall'entrata in vigore della stessa l.cost. 3/2001⁹⁵⁶ e da ultimo ribadito anche in alcuni documenti istituzionali⁹⁵⁷, scambiano, però, la "caratura costituzionale"⁹⁵⁸ 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

nell'attività parlamentare di Leopoldo Elia, in M. DOGLIANI (a cura di), *La lezione di Leopoldo Elia*, Napoli, 2011, 350 ss.

⁹⁴⁴ Cfr. C. IANNELLO, *Regionalismo differenziato*, in *Economia politica*, 2019, 2; A. LUCARELLI, *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, spec. 2/2019, 2; A. MORELLI, *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, spec. 2/2019, 27; L. RONCHETTI, *La giustizia resa dalla giustizia costituzionale in nome della pari dignità sociale*, in *Diritto e società*, 2019, 658.

⁹⁴⁵ Cfr. AP Senato, XIV legislatura, art. 50 d.d.l. cost. AS 2544-D, su bit.ly/3fWISIP, 31.

⁹⁴⁶ Cfr. COMMISSIONE PER LE RIFORME COSTITUZIONALI, *Per una democrazia*, cit. nt. 827, 52.

⁹⁴⁷ Cfr. AP Senato, XVII legislatura, art. 30 d.d.l. cost. AS 2613-D, su bit.ly/2T8b00L, 17.

⁹⁴⁸ Cfr. L. RONCHETTI, *Il principio autonomistico*, in M. DELLA MORTE ET AL. (a cura di), *L'attualità dei principi fondamentali della Costituzione dopo settant'anni*, Bologna, 2020, 86-87.

⁹⁴⁹ Cfr. EAD., *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionale d'integrazione*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2020, 130 ss.; EAD., *Differenziazione e diseguaglianze*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, 34-35.

⁹⁵⁰ R. BIN, "Regionalismo differenziato" e utilizzazione dell'art. 116, terzo comma, Cost., in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 16.

⁹⁵¹ Cfr. G. PETRELLA, *Autonomia ed enti locali*, Ospedaletto, 2018, 82-83.

⁹⁵² Cfr. P. GIARDA, *Le regole*, cit. nt. 467, 1483.

⁹⁵³ A. PATRONI GRIFFI, *Regionalismo differenziato e uso congiunturale delle autonomie*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, spec. 2/2019, 37 (virgolette nell'originale).

⁹⁵⁴ Cfr. A. ANZON DEMMIG, *Quale "regionalismo differenziato"?*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 53.

⁹⁵⁵ Cfr. *Ibidem*.

⁹⁵⁶ Cfr. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del titolo V*, Torino, 2002, 144.

⁹⁵⁷ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 4.

⁹⁵⁸ M. LUCIANI, *Iniziativa legislativa e referendum, le proposte di revisione costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1-2/2019, 201.

enunciato⁹⁵⁹, 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 eventualmente incidenti su quelle che non intendono attivare l'art. 116, co. 3, Cost.⁹⁶⁰, è tutta condensata nell'approvazione parlamentare della/e relativa/e legge/i con una “maggioranza speciale” ex art. 64, co. 3, Cost., qual è la maggioranza assoluta. Che la disposizione costituzionale qui osservata preveda una forma di “bilateralismo introdotto in luogo del multilateralismo”⁹⁶¹; che essa individui nella/e sola/e legge/i in questione⁹⁶² il “punto di arresto... di eventuali tentativi di ‘differenziazione disgregante’ ”⁹⁶³; e, per tale duplice ordine di ragioni, che l'autonomia regionale differenziata rischi parimenti di “rivela[rsi] una mina vagante dall'impatto imprevedibile”⁹⁶⁴, con possibili “derive di tipo spagnolo”⁹⁶⁵; ebbene, ciascuno di questi aspetti, singolarmente o complessivamente considerati, può certamente dispiacere e financo preoccupare, ma non può essere superato per il tramite di acrobatiche, per non dire spericolate “interpretazioni abroganti”⁹⁶⁶.

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 costituzionale⁹⁶⁷. L'art. 116, co. 3, Cost., in quanto introdotto con la l.cost. 3/2001⁹⁶⁸, è in tutto e per tutto parte della Carta repubblicana⁹⁶⁹; e il fatto che “l'autonomia differenziata prevista dall'art. 116, comma 3, Cost., non rappresenta di per sé un *vulnus* alla Costituzione”⁹⁷⁰ 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; essi sarebbero tenuti a muoversi *uti*

⁹⁵⁹ Cfr. A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell'autonomia regionale*, [2008], rist., in ID., “Itinerari”, cit. nt. 235, 2009, XII, 163.

⁹⁶⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 215, 17.

⁹⁶¹ S. CASSESE, *Scenari costituzionali, politici ed economici*, 2019, su bit.ly/3c0fTcz, 54.

⁹⁶² Cfr. A. D'ATENA, *Prospettive del regionalismo e attuazione dell'art. 116, comma 3*, in *Quaderno*, cit. nt. 170, 24.

⁹⁶³ E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione dell'articolo 116, comma 3 e il riequilibrio del regionalismo italiano*, in *Italianieuropei*, 1/2010, 201.

⁹⁶⁴ A. D'ATENA, *Pedagogia tedesca e spagnola per le riforme italiane*, [2007], rist., in ID., *Tra autonomia*, cit. nt. 189, 38.

⁹⁶⁵ ID., *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, [2007], rist., ivi, 302.

⁹⁶⁶ S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti di differenziazione regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 343.

⁹⁶⁷ Cfr. O. CHESSA, *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Diritto@Storia*, 15/2017, 8.

⁹⁶⁸ Cfr. l'art. 2 l.cost. 3/2001.

⁹⁶⁹ 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. 186, 140.

⁹⁷⁰ D. MONE, *Autonomia differenziata come mezzo di unità statale*, in *Rivista AIC*, 1/2019, 275.

cives, perorando il “ripensamento e dunque la riformulazione in sede di revisione costituzionale dello stesso art. 116, comma 3 Cost.”⁹⁷¹ e/o la reiezione della/e legge/i che per (dis)avventura intendesse/ro disporne l’attivazione.

6.2. Se non è evidentemente possibile che l’art. 116, co. 3, Cost. venga “puramente e semplicemente *disattivato*”⁹⁷² 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 1970⁹⁷³ – talora con entusiasmo e talaltra con accondiscendenza; e forse anche *illo tempore* sottaciuto quegli aspetti problematici che la successiva fase di attuazione legislativa e di applicazione giurisprudenziale avrebbe invece di molto rivelato⁹⁷⁴. Così, “vacue dichiarazioni di politici e servizievoli teorizzazioni di intellettuali ad uso del potere”⁹⁷⁵ – *sub specie* di “eccesso di aspettative, mitopoiesi della trasformazione, dibattito politico-costituzionale condotto per iperboli”⁹⁷⁶ ecc. – hanno in qualche caso fatto aggio su una verifica puntuale e scrupolosa dei contenuti introiettati con la l.cost. 3/2001 nella Carta repubblicana⁹⁷⁷, anche (e soprattutto) con riferimento alla dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali (*supra*, § 2.1).

Il lascito di quella ruggente stagione sembra, allora, una revisione costituzionale invero “poco meditata”⁹⁷⁸, la quale, per limitare lo sguardo all’“autorottura”⁹⁷⁹ disposta con l’art. 116, co. 3, Cost., ci presenta una “formulazione alquanto ermetica e laconica”⁹⁸⁰ (uno “schizzo geniale lasciato da completare ai posteri”⁹⁸¹, a voler essere molto generosi). Essa, in realtà, è certamente segnata da difetti di confezionamento⁹⁸² – vi campeggia lo sconsiderato riferimento alla “giustizia di pace”⁹⁸³, posto che “sul piano costituzionale la giustizia di pace può solo contrapporsi alla giustizia di guerra (art. 103

⁹⁷¹ A. BONOMI, *Il “fenomeno” della cessazione d’efficacia della legge statale ad opera della legge regionale nel regionalismo differenziato*, in *Rivista AIC*, 4/2019, 259.

⁹⁷² A. RUGGERI, *La “specializzazione” dell’autonomia regionale*, [2019], rist. in ID., “Itinerari”, cit. nt. 235, 2020, XXIII, 785.

⁹⁷³ Cfr. G. AMATO, *Gli avvocati delle Regioni*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1971, 1818 ss.

⁹⁷⁴ Cfr. P. DE IOANNA, *Intervento*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2011, 852.

⁹⁷⁵ S. BARTOLE, *Lo stato delle Regioni e il disegno di legge di revisione costituzionale*, in *Le Regioni*, 2012, 729.

⁹⁷⁶ S. STAIANO, *Autonomia differenziata, la lezione del 2001*, in *Diritti regionali*, 3/2019, 2.

⁹⁷⁷ Cfr. C. BERTOLINO ET AL., *Regionalismo differenziato e specialità regionale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 18.

⁹⁷⁸ M. LUCIANI, *Conclusioni*, in F. ANGELINI e M. BENVENUTI (a cura di), *Il diritto costituzionale alla prova della crisi economica*, Napoli, 2012, 574.

⁹⁷⁹ E. BALBONI e L. BRUNETTI, *Il ruolo del CAL nell’applicazione dell’art. 116, ultimo comma, Cost., con particolare riferimento al caso della Lombardia*, in *Le Regioni*, 2011, 210 (virgolette nell’originale).

⁹⁸⁰ 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 di Quaderni costituzionali*, 5/2018, 4.

⁹⁸¹ L. VIOLINI, *L’art. 116, III comma*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 268.

⁹⁸² Cfr. A. MORELLI, *Articolo 116*, in F. CLEMENTI ET AL. (a cura di), *La Costituzione italiana*, II, Bologna, 2018, 329; ID., *Regionalismo differenziato e autonomia speciale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 607.

⁹⁸³ 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., *Lecture*, cit. nt. 389, 126 ss.; A. MARESCA, *Il regionalismo differenziato e l’organizzazione della giustizia di pace*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 169, 156 ss.; S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 96 ss.

Cost.)⁹⁸⁴ – e da un perimetro applicativo “troppo generos[o]”⁹⁸⁵, la cui latitudine è, però, meramente apparente. A ben vedere, infatti, lungi dal peccare per difetto⁹⁸⁶, i “settori... assurdamente numerosi”⁹⁸⁷ 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 “limiti logici, prima ancora che costituzionali”⁹⁸⁸ – derivanti da disposizioni rinvenibili sia nella parte I (come, ad esempio, a voler adottare un “approccio letterale alle disposizioni richiamate dalla clausola di asimmetria”⁹⁸⁹, per le norme generali sull’istruzione, giusta l’istituzione di scuole statali per tutti gli ordini e gradi *ex art.* 33, co. 2, Cost.⁹⁹⁰ o i limiti al diritto delle istituzioni di alta cultura, università e accademie di darsi ordinamenti autonomi *ex art.* 33, co. 6, Cost.⁹⁹¹, e per la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali, in virtù del rilievo nazionale del paesaggio e del patrimonio storico e artistico *ex art.* 9, co. 2, Cost.⁹⁹²); 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.⁹⁹³, per il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario *ex art.* 119, co. 2, Cost.⁹⁹⁴, per le grandi reti di trasporto e di navigazione, data la loro dimensione⁹⁹⁵, e per la

⁹⁸⁴ G. FALCON, *Il nuovo titolo*, cit. nt. 99, 11.

⁹⁸⁵ A. D’ATENA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 26.3.2014, su bit.ly/3deQKDs, 5.

⁹⁸⁶ Cfr. A. RUGGERI, *Le regioni speciali*, in *Foro italiano*, 2001, V, 206; ID., *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, [2002], rist., in ID., “*Itinerari*”, cit. nt. 235, 2003, VI.2, 343; ID., “*Forme*” e “*tecniche*” dell’unità tra vecchio e nuovo regionalismo, *ivi*, 2003, VI.1, 455.

⁹⁸⁷ A. ANZON DEMMIG, *Quale “regionalismo”*, cit. nt. 954, 62.

⁹⁸⁸ A. MORELLI, *Le relazioni istituzionali*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 216; ID., *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 90.

⁹⁸⁹ C.B. CEFFA, *Alcune considerazioni*, cit. nt. 170, 457.

⁹⁹⁰ Cfr. M. BENVENUTI, “*La scuola è aperta a tutti?*”, in P. BILANCIA (a cura di), *La dimensione europea dei diritti sociali*, Torino, 2019, 153-154.

⁹⁹¹ Cfr. D. GIROTTO, *L’autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario*, Torino, 2019, 136.

⁹⁹² Cfr. V. PUPO, *Le problematiche relative alla legge di attribuzione dell’autonomia differenziata*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 296.

⁹⁹³ Cfr. S. MANGIAMELI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su bit.ly/3h2NHOT, 11; ID., *Appunti*, cit. nt. 178, 682; D. GIROTTO, *La configurazione della potestà legislativa regionale “differenziata” e la “tenuta” dei principi di unità ed eguaglianza*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 531; S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 104; A. PIRAINO, *L’autonomia finanziaria nella crisi del regionalismo italiano*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 79.

⁹⁹⁴ Cfr. S. MANGIAMELI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su bit.ly/3h2NHOT, 10; ID., *Appunti*, cit. nt. 178, 682; G.M. CIPOLLA, *Luci*, cit. nt. 169, 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. 170, 2; A.F. URICCHIO, *Autonomia regionale differenziata tra criteri di riparto delle funzioni e perequazione finanziaria*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 169, 66; S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 106.

⁹⁹⁵ Cfr. C. IANNELLO, *Regionalismo*, cit. nt. 944, 3; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 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 *Osservatorio AIC*, 4/2019, 62; A. SPADARO, *Appunti sul regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 19/2019, 8.

produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell’energia *ex art.* 117, co. 3, Cost., vista la loro qualificazione⁹⁹⁶).

Ma vi è di più. Proseguendo l’analisi su un piano, per così dire, di “buon senso costituzionale”⁹⁹⁷ – per altri, di “buon senso”⁹⁹⁸ *tout court* – 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 novo*”⁹⁹⁹ – non può essere relegata a mera “sciatteria terminologica”¹⁰⁰⁰. Essa, piuttosto, evoca propriamente una “comunanza di *ratio*, ma... [una] diversità di estensione, qualitativa e quantitativa”¹⁰⁰¹, delle une e delle altre, con cui sostanziare la “soluzione salomonica”¹⁰⁰² 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”¹⁰⁰³ e poi di sostanziare una sorta di “*specialità diffusa*”¹⁰⁰⁴ o di “*semispecialità*”¹⁰⁰⁵, che dir si voglia. Non è stato questo, tuttavia, l’esito della revisione costituzionale del 2001, la quale, in effetti, non ha dato vita tra le Regioni a statuto speciale e le Regioni a statuto ordinario ad alcun “sistema di vasi comunicanti, tale da generare una sorta di *meltingpot* istituzionale”¹⁰⁰⁶. Al contempo, quelle originarie qualificazioni coglievano comunque un elemento di verità e, cioè, la “tendenza a rendere più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali”¹⁰⁰⁷, proprio in virtù dell’introduzione dell’autonomia regionale differenziata; ma esse esprimevano, 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 altre parole, proprio dalla disposizione costituzionale

⁹⁹⁶ Cfr. A. D’ATENA, *La riforma della riforma*, [2001], rist., in ID., *L’Italia*, cit. nt. 4, 248; C. IANNELLO, *Regionalismo*, cit. nt. 944, 3; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 2; A. SAITTA, *Audizione*, cit. nt. 995, 62; A. SPADARO, *Appunti*, cit. nt. 995, 8.

⁹⁹⁷ R. BIFULCO, *I limiti del regionalismo differenziato*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 216.

⁹⁹⁸ M. BERTOLISSI, *Premesse*, cit. nt. 655, 453.

⁹⁹⁹ G. MOR, *Le Regioni*, cit. nt. 189, 198.

¹⁰⁰⁰ M. COSULICH, *Sanità*, cit. nt. 818, 201.

¹⁰⁰¹ D. GIROTTO, *L’autonomia*, cit. nt. 991, 35.

¹⁰⁰² A. D’ATENA, *Prefazione*, in *La Repubblica*, cit. nt. 99, II ed., 2003, 3.

¹⁰⁰³ M. LUCIANI, *Le Regioni a statuto speciale nella trasformazione del regionalismo italiano*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1999, 222.

¹⁰⁰⁴ A. RUGGERI, *Elezioni dirette dei Presidenti regionali, riforma degli statuti, prospettive della “specialità”*, [1999], rist., in ID., *“Itinerari”*, cit. nt. 235, 2000, IV, 212.

¹⁰⁰⁵ A. CARIOLA e F. LEOTTA, *Art. 116*, in *Commentario*, cit. nt. 95, III, 2193.

¹⁰⁰⁶ G. ROLLA, *L’autonomia delle comunità territoriali*, Milano, 2008, 101.

¹⁰⁰⁷ F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale*, in *Istituzioni del federalismo*, 2012, 10.

da ultimo evocata emerge un duplice movimento, incidente ora in potenza ed ora in atto – 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 le une come le altre soggiacciono parimenti al rispetto dei “principi di cui all’articolo 119 [Cost.]”.

La tesi da ultimo formulata merita, per le sue indubbe conseguenze, 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”¹⁰⁰⁸), se non altro per i limiti di materia postulati allo stesso art. 116, co. 3, Cost. Com’è stato efficacemente sunteggiato¹⁰⁰⁹, “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”¹⁰¹⁰; 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 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”¹⁰¹¹. Il diverso gradiente qualitativo e quantitativo di autonomia delle une rispetto alle altre si presenta, secondo una ormai risalente giurisprudenza costituzionale, come un “ovvio rilievo”¹⁰¹²; e il legislatore costituzionale del 2001, da parte sua, a discapito di quanto da taluno ritenuto¹⁰¹³, 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”¹⁰¹⁴.

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”¹⁰¹⁵, relativamente sia al *quid* che al *quantum* delle ulteriori forme e

¹⁰⁰⁸ S. SCAGLIARINI, *Gli ambiti*, cit. nt. 966, 327.

¹⁰⁰⁹ Cfr. F. PALERMO, *Il nuovo regionalismo*, cit. nt. 185, 958; ID., *La specialità regionale tra asistematicità e rischi (invisibili?)*, in *Le variabili*, cit. nt. 143, 567.

¹⁰¹⁰ ID., *Il regionalismo*, cit. nt. 185, 59.

¹⁰¹¹ A. STERPA, *Il buio sentiero*, cit. nt. 179, 29.

¹⁰¹² C. cost., sentt. 216/1985; 304/1987; 449/1988.

¹⁰¹³ Cfr. A. RUGGERI, *La “specializzazione”*, cit. nt. 959, 177.

¹⁰¹⁴ Art. 10 l.cost. 3/2001.

¹⁰¹⁵ D. GIOTTO, *L’autonomia*, cit. nt. 991, 35.

condizioni particolari di autonomia, che possono essere attribuite a queste ultime¹⁰¹⁶. Tale è la ragione di ordine sistematico, ancor prima che letterale, che fonda la risposta positiva, nonostante le opinioni di segno contrario¹⁰¹⁷, alla questione dell’applicabilità dell’art. 116, co. 3, Cost. solamente ad esse. Infatti, non è giuridicamente concepibile che le Regioni a statuto speciale si trovino, come già da tempo paventato¹⁰¹⁸, a “rincorrer[e]”¹⁰¹⁹ le Regioni a statuto ordinario, neppure una volta attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più di queste. Ciò è da dirsi in quanto tali forme e condizioni non potranno mai essere *per tabulas* eccedenti quelle di cui dispongono le Regioni a statuto speciale, 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 scavalco di una o più Regioni a statuto ordinario nei confronti di una o più Regioni a statuto speciale né, dunque, alcuna situazione di “appiattimento”¹⁰²⁰ o, men che meno, di “specialità in negativo”¹⁰²¹ o di “specialità rovesciata”¹⁰²², che dir si voglia, a discapito di queste ultime. Del pari, per quanto poc’anzi detto, l’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost. neppure può provocare alcun effetto di trascinarsi 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’ ”¹⁰²³, che non ha spazio nel quadro costituzionale vigente.

Vi è poi un secondo profilo dirimente, desumibile direttamente 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 per una direzione non di avanzamento in potenza delle seconde rispetto alle prime, ma piuttosto di arretramento in atto delle prime rispetto alle seconde: l’espresso richiamo ivi recato ai “principi di cui all’articolo 119 [Cost.]”. Giova ricordare anzitutto che tale riferimento è scaturito dalla discussione

¹⁰¹⁶ Cfr. ivi, 54; PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 2.

¹⁰¹⁷ Cfr. S. MANGIAMELI, *Regioni a statuto speciale e altre forme particolari di autonomia regionale*, [2001], rist., *L’autonomia regionale speciale nella riforma del Titolo V della Costituzione*, in ID., *La riforma*, cit. nt. 685, 165 e 169; G. PASTORI, *La nuova specialità*, in *Le Regioni*, 2001, 494; B. CARAVITA, *La Costituzione*, cit. nt. 956, 143; M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 969, 2; ID., *La differenziazione*, cit. nt. 186, 145; D. GALLIANI, *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari*, in *Istituzioni del federalismo*, 2003, 236; ID., *All’interno del Titolo V*, in *Le Regioni*, 2003, 423 ss.; E. DE MARCO, *Il regionalismo*, cit. nt. 925, 410; A. PUBUSA, *Tendenze della specialità alla luce del nuovo titolo V della Costituzione*, in *Studi*, cit. nt. 166, 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 T.E. FROSINI (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007, 149; A. MORELLI, *Regionalismo*, cit. nt. 982, 615-616.

¹⁰¹⁸ Cfr. A. D’ATENA, *La parabola delle autonomie speciali*, [1984], rist., in ID., *Costituzione e Regioni*, Milano, 1991, 381 ss.

¹⁰¹⁹ A. RUGGERI, *Relazione di sintesi*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 142, 321.

¹⁰²⁰ Cons. St., sez. VI, dec. 3642/2008 (virgolette nell’originale).

¹⁰²¹ G. MOR, *Considerazioni sulle norme di attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia differenziata*, in *Le Regioni*, 1981, 444.

¹⁰²² A. RUGGERI, *Elezioni*, cit. nt. 1004, 208 (virgolette nell’originale).

¹⁰²³ ID., *Forma*, cit. nt. 235, 150.

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”¹⁰²⁴ di differenziazione regionale. Tale intendimento ha trovato una prima e più stringente esplicitazione in un emendamento presentato dalla predetta Commissione¹⁰²⁵ e approvato dalla Camera dei deputati il 23.4.1998, in cui si faceva riferimento al “rispetto delle disposizioni dell’articolo 62”¹⁰²⁶, 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 legislatura¹⁰²⁷; e poi sostituito, tramite un emendamento proposto dalla I Commissione permanente nel corso della discussione innanzi all’Assemblea della Camera dei deputati¹⁰²⁸, con l’attuale formulazione, la quale fa riferimento ai (soli) “principi”. Con un’“attenzione minima alla novità della ‘specialità diffusa’ ”¹⁰²⁹, esso è stato infine approvato¹⁰³⁰.

Tale sintagma, lungi dal poter essere considerato alla stregua di un *lapsus calami*¹⁰³¹, 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 principi) dell’art. 119 Cost. rende ancor più esplicito quel che era già chiaramente emerso nell’Assemblea costituente¹⁰³², al punto di sedimentare in tutti gli statuti speciali *illo tempore* approvati¹⁰³³, e che ogni giurista dell’età repubblicana, da V. Crisafulli in poi, ben sa: che la Costituzione contiene delle “disposizioni di principio”¹⁰³⁴, le quali enunciano “vere e proprie norme giuridiche”¹⁰³⁵ e, in quanto ricomprese nel testo apicale del nostro ordinamento, devono essere “intes[e] e interpretat[e] *magis ut valeat*”¹⁰³⁶. Non è senza significato, nella medesima prospettiva, che sin dalle sue prime pronunce la Corte costituzionale abbia opposto allo

¹⁰²⁴ G. BRESSA, in AP Camera - AP Senato, XIII legislatura, Commissione parlamentare per le riforme costituzionali, sed. 19.9.1997, su bit.ly/3egYfJL, 2272.

¹⁰²⁵ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, sed. 23.4.1998, all. A, emend. 57.82, su bit.ly/38tJ4uu, 22.

¹⁰²⁶ AP Camera, XIII legislatura, sed. 23.4.1998, su bit.ly/3f2om7E, 98.

¹⁰²⁷ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, art. 19 d.d.l. cost. AC 5830, su bit.ly/2VU8E7Y, 14.

¹⁰²⁸ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, sed. 20.9.2000, all. A, emend. 4.31, su bit.ly/3gw1uhk, 24.

¹⁰²⁹ A. RUGGERI e C. SALAZAR, *La specialità regionale dopo la riforma del titolo V*, [2003], rist., in A. RUGGERI, “Itinerari”, cit. nt. 235, 2004, VII.2, 55-56.

¹⁰³⁰ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, sed. 21.9.2000, su bit.ly/3f1srJh, 56.

¹⁰³¹ Cfr. G. D’IGNAZIO, *Asimmetrie*, cit. nt. 192, 594-595; G. TARLI BARBIERI, *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso?*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2019, 22; ID., *L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in *Corti supreme e salute*, 1/2020, 159.

¹⁰³² Cfr. G. AMBROSINI, in Ass. cost., sed. ant. 28.1.1948, su bit.ly/2VHuACp, 4054.

¹⁰³³ 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.

¹⁰³⁴ 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).

¹⁰³⁵ Ivi, 28.

¹⁰³⁶ *Ibidem*.

statuto speciale della Regione Sicilia il “principio di unità della giurisdizione costituzionale”¹⁰³⁷; 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 verrebbe 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”¹⁰³⁸.

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”¹⁰³⁹, 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 “principi di struttura della forma di Stato”¹⁰⁴⁰ e quali “limiti”¹⁰⁴¹ o “vincol[i] di sistema”¹⁰⁴², che dir si voglia, nei riguardi delle Regioni a statuto speciale, che dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia¹⁰⁴³.

In questo senso, se l’esplicita evocazione all’art. 116, co. 3, Cost. dei principi di cui all’art. 119 Cost. “autorizza... implicitamente un certo margine di differenziazione regionale anche sul piano dell’autonomia finanziaria”¹⁰⁴⁴, come giustamente rimarcato già dai primi commentatori¹⁰⁴⁵; coesenzialmente, tale previsione impone un certo margine di uniformità per tutte le Regioni, a prescindere dalla loro rispettiva condizione di autonomia¹⁰⁴⁶. Ciò produce effetti di grande significato sull’assetto delle loro

¹⁰³⁷ C. cost., sent. 38/1957.

¹⁰³⁸ C. cost., sent. 1146/1988.

¹⁰³⁹ C. cost., sent. 9/1957.

¹⁰⁴⁰ M. CECCHETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 186, 106.

¹⁰⁴¹ G. SILVESTRI, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le Regioni*, 2004, 1129.

¹⁰⁴² G.C. DE MARTIN, *Per ripartire da autonomie effettive e responsabili*, in *Per autonomie*, cit. nt. 451, 280.

¹⁰⁴³ Cfr. G.M. SALERNO, *Le Regioni*, cit. nt. 809, 2; F. BASSANINI, *Il “modello”*, cit. nt. 620, 11; G.M. SALERNO, *Il federalismo fiscale alle porte*, in *Federalismi.it*, 18/2008, 6; G.C. DE MARTIN, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema incompiuta*, in O. CHESSA (a cura di), *Verso il federalismo “interno”*, Torino, 2009, 58-59; G. RIVOSECCHI, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale*, in *Astrid rassegna*, 11/2009, 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 *Amministrazione in cammino*, 2009, 8; ID., *Il federalismo*, cit. nt. 896, 57; G. PERNICIARO, *Le fonti*, cit. nt. 790, 433; G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in *Il governo*, cit. nt. 389, 254 ss.; ID., *La specialità regionale oggi*, in *Studi in onore di Claudio Rossano*, III, Napoli, 2013, 1465-1466; ID., in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 2.4.2014, su bit.ly/2GMMAXg, 11.

¹⁰⁴⁴ M. CECCHETTI, *La differenziazione*, cit. nt. 186, 157.

¹⁰⁴⁵ Cfr. A. D’ATENA, *Prime impressioni*, cit. nt. 251, 226-227.

¹⁰⁴⁶ Cfr. G.M. SALERNO, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, 2007, I, 127 ss.; M. CECCHETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 186, 106; G.C. DE MARTIN e

relazioni finanziarie con lo Stato, sinora tutt’altro che rispettose, come si è già detto (*supra*, § 5.3), del “principio assolutamente fondamentale”¹⁰⁴⁷ di corrispondenza tra le funzioni e le risorse o, d’altro canto, del principio di perequazione delle risorse¹⁰⁴⁸ (*infra*, § 6.3). In questo senso, è vero che la Corte costituzionale ha asseverato che, qualora gli statuti speciali prevedano un’“autonomia legislativa tributaria più ampia”¹⁰⁴⁹ 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 statuizione¹⁰⁵⁰, occorre precisare che essa si è riferita ai principi 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. (*supra*, § 2.2), e non anche ai principi dell’art. 119 Cost., che hanno viceversa un fondamento costituzionale.

Ritenere, di contro, *in toto* inapplicabili i principi dell’art. 119 Cost.¹⁰⁵¹ 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 anche alle Regioni a statuto ordinario, a cui possono essere attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹⁰⁵² – significherebbe non solo accondiscendere 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”¹⁰⁵³, deve allora riconoscersi, pena la caduta in una *contraditio in adiecto*, il pieno ed effettivo dispiegarsi anche (e anzitutto) nei loro confronti dei principi 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”¹⁰⁵⁴ dell’art. 116, co. 3, Cost. alla “formula felice”¹⁰⁵⁵ dei principi dell’art. 119 Cost. si connota, con una contraddizione solo apparente, per avere una portata eventuale e

G. RIVISECCHI, *Coordinamento*, cit. nt. 783, 345-346; G.M. SALERNO, *Intervento*, cit. nt. 443, 56-57; G. RIVISECCHI, *L’autonomia*, cit. nt. 365, 148.

¹⁰⁴⁷ P. CARETTI e G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 359.

¹⁰⁴⁸ Cfr. C. PINELLI, *Sull’assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2012, 3653; ID., *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in *Il federalismo*, cit. nt. 299, 336.

¹⁰⁴⁹ C. cost., sent. 102/2008.

¹⁰⁵⁰ Cfr. A. D’ATENA, *Diritto regionale*, IV ed., Torino, 2019, 262, nt. 27.

¹⁰⁵¹ Cfr. F. GUELLA, *Le autonomie regionali differenziate nella riforma del “federalismo fiscale”*, in *Il regionalismo*, cit. nt. 170, II, 628.

¹⁰⁵² Cfr. D. GIROTTI, *L’autonomia*, cit. nt. 991, 134; ID., *La configurazione*, cit. nt. 993, 523.

¹⁰⁵³ F. PALERMO, *Federalismo*, cit. nt. 1007, 24.

¹⁰⁵⁴ M. IACOMETTI, *Regionalismo “differenziato” italiano ed estado autonómico spagnolo*, in M.P. VIVIANI SCHLEIN ET AL. (a cura di), *L’Europa tra federalismo e regionalismo*, Milano, 2003, 443.

¹⁰⁵⁵ A. D’ATENA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 29.11.2017, su bit.ly/3h2NHOT, 7.

dirimente. Per un verso, ben può esservi una “differenziazione che non costa”¹⁰⁵⁶, se tramite questa ci “si limita ad affidare alla regione solo la potestà regolatoria, senza funzioni amministrative”¹⁰⁵⁷. Altrimenti, ove tali funzioni siano congenitamente onerose, è compito della legge evocata allo stesso art. 116, co. 3, Cost., come già da tempo notato, “verificare quali finanziamenti – e in che misura – vadano trasferiti dallo Stato alle Regioni al fine di rendere congrui finanziamenti e funzioni”¹⁰⁵⁸, pena, in caso contrario, una lesione dell’art. 81, co. 3, Cost.¹⁰⁵⁹. Per un altro verso, proprio tale riferimento è stato inteso a giusto titolo come la “vera chiave di volta del regionalismo differenziato”¹⁰⁶⁰, in quanto unico referente di ordine sostanziale atto a conformarne – e, per ciò stesso, a limitarne¹⁰⁶¹ – l’attivazione. Ciò vale almeno sotto due distinti profili, l’uno di ordine generale e l’altro di carattere particolare, che meritano di essere di seguito considerati.

In primo luogo, il combinato disposto dell’art. 116, co. 3, Cost. e (dei principi) dell’art. 119 Cost. costituisce un formidabile elemento dinamico per l’autonomia regionale differenziata¹⁰⁶². Come ben messo in luce subito dopo l’entrata in vigore della l.cost. 3/2001, i principi 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”¹⁰⁶³, con conseguenze applicative di grande significato. Infatti, se si riconosce che il necessario rispetto dei predetti principi deve perdurare nel tempo, ne discende *de plano* che l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più Regioni a statuto ordinario, pur potendo prevedere delle “clausole di salvaguardia o dei meccanismi di compensazione”¹⁰⁶⁴ in ambito finanziario, soggiace in ogni caso a un “*principio di reversibilità*”¹⁰⁶⁵ (oltre che “di realtà”¹⁰⁶⁶). Da questo punto di vista, l’autonomia regionale differenziata non è “per sempre”¹⁰⁶⁷ – se non altro perché non lo sono mai le cose del mondo e men che meno i vari ed eventuali istituti giuridici¹⁰⁶⁸ – ma, al

¹⁰⁵⁶ M. CECCHETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su bit.ly/3cxlvkQ, 8.

¹⁰⁵⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁵⁸ B. CARAVITA, *Risposte dei soci dell’A.I.C. ai quesiti*, in *Costituzione*, cit. nt. 245, II, 34.

¹⁰⁵⁹ Cfr. R. PEREZ, *La finanza*, cit. nt. 733, 667.

¹⁰⁶⁰ A. MORRONE, *Il regionalismo differenziato*, in *Federalismo fiscale*, 1/2007, 181.

¹⁰⁶¹ Cfr. D. GIOTTO, *L’autonomia*, cit. nt. 991, 83; M. OLIVETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 215, 12.

¹⁰⁶² Cfr. M. CECCHETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su bit.ly/3cxlvkQ, 10; A. LUCARELLI, *Regionalismo*, cit. nt. 944, 3.

¹⁰⁶³ M. VILLONE, in AP Senato, XIV legislatura, 1^a Commissione permanente, sed. 20.11.2001, rist. in *Costituzione*, cit. nt. 245, I, 142.

¹⁰⁶⁴ M. CECCHETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su bit.ly/3cxlvkQ, 10.

¹⁰⁶⁵ MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE - GRUPPO DI LAVORO SUL FEDERALISMO FISCALE COORDINATO DAL PROF. D. PIERO GIARDA, *Titolo*, cit. nt. 609, 11.

¹⁰⁶⁶ A. POGGI, *Esiste*, cit. nt. 170, 53 (virgolette nell’originale).

¹⁰⁶⁷ G. CERA, *Le autonomie*, cit. nt. 784, 27.

¹⁰⁶⁸ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *Dimensione garantistica e dimensione collaborativa nel disegno costituzionale dei rapporti tra Stato e Regioni*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 285, nt. 26.

contrario, vale *rebus sic stantibus* e trattiene in capo allo Stato la "possibilità di mutare le condizioni finanziarie della differenziazione"¹⁰⁶⁹, anche, come si è già anticipato (*supra*, § 2.2), *inaudita altera parte* giusta una legge costituzionale¹⁰⁷⁰.

In secondo luogo, sulla scorta della dottrina che si è occupata del tema con maggiore consapevolezza¹⁰⁷¹, è d'uopo estrarre dal novero dei principi 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 di 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.*¹⁰⁷² (ovvero, secondo una parte della giurisprudenza costituzionale, *ex art. 119, co. 4 e 5, Cost.*¹⁰⁷³); g) il principio di aggiuntività delle risorse e di specialità degli interventi dello Stato *ex art. 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 *ex art. 119, co. 6, Cost.*

Ogni lista, almeno a partire dall'ecfrasi dello scudo di Achille nel XVIII canto dell'*Iliade*¹⁰⁷⁴, presuppone e, al tempo stesso, compone una certa visione del mondo, concorrendo così a "*metterlo in forma*"¹⁰⁷⁵. Per questo, quanti si sono esercitati sul piano scientifico, non meno che istituzionale¹⁰⁷⁶, ad enucleare i principi dall'art. 119 Cost. hanno pure cautelativamente rimarcato il carattere "esemplificativ[o]"¹⁰⁷⁷ di qualsiasi loro enumerazione. Si tratta di una considerazione senz'altro da ribadire, posto che i principi costituzionali, ivi compresi quelli desumibili dall'art. 119 Cost., non vivono nel vuoto pneumatico, ma traggono un continuo alimento dall'attuazione legislativa e dall'applicazione giurisprudenziale, le quali, in questo frangente, sono entrambe finora mancate (*supra*, § 6.1). Al contempo, però, l'estrazione di tali principi resta un'operazione ineludibile, se si vuole (come si vuole) superare la natura "notevolmente indeterminata"¹⁰⁷⁸ dell'art. 116, co. 3, Cost. e, ad un tempo, presidiare quel "diritto costituzionale comune delle autonomie regionali e, nell'ambito di questo,

¹⁰⁶⁹ G. D'AMICO, *Regionalismo*, cit. nt. 772, 115.

¹⁰⁷⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. nt. 986, 346; A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 1060, 152; E. GIANFRANCESCO, *L'attuazione*, cit. nt. 963, 197.

¹⁰⁷¹ Cfr. M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 969, 11; ID., *La differenziazione*, cit. nt. 186, 158-159; D. GIROTTO, *L'autonomia*, cit. nt. 991, 152.

¹⁰⁷² Cfr. C. cost., sent. 137/2018.

¹⁰⁷³ Cfr. C. cost., sent. 135/2020.

¹⁰⁷⁴ Cfr. OMERO, *Iliádos*, trad. it. *Iliade*, Torino, 1998, 847 ss. o XVIII, 478 ss.

¹⁰⁷⁵ U. ECO, *Vertigine della lista*, Milano, 2009, 15.

¹⁰⁷⁶ 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.

¹⁰⁷⁷ M. CECCHETTI, *Attuazione*, cit. nt. 969, 11.

¹⁰⁷⁸ A. D'ATENA, *Pedagogia*, cit. nt. 964, 36.

[que] diritto indifferenziabile”¹⁰⁷⁹ 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 sottostare ad una determinata “condizione di fatto”¹⁰⁸⁰, la quale si sostanzia, come da tempo sottolineato¹⁰⁸¹, in “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”¹⁰⁸². E, nel medesimo senso, con una formula certamente esornativa¹⁰⁸³ – in quanto già rinvenibile nel congiunto operare degli artt. 116, co. 3, e 119, co. 1, Cost., ma non per questo meno significativa di certe preoccupazioni di ordine finanziario – si esprimeva con propositi viepiù accentratori¹⁰⁸⁴ il d.d.l. cost. AS 2613-D della XVII legislatura¹⁰⁸⁵, infrantosi contro 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 sanitaria¹⁰⁸⁶; che sei Regioni a statuto ordinario (l’Abruzzo, la Calabria, la Campania, il Lazio, il Molise e la Puglia) su quindici sono tuttora sottoposte, come si è anticipato (*supra*, § 4.3), a un “programma operativo di riorganizzazione, di riqualificazione o di potenziamento del Servizio sanitario regionale”¹⁰⁸⁷; e che due di esse (la Calabria e il Molise) soggiacciono parimenti a un risalente¹⁰⁸⁸ regime commissariale; ebbene, per ciò solo ben si intende l’incidenza tangibile dei principi in esame sulla stessa possibilità di “sedere al tavolo del negoziato”¹⁰⁸⁹, 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)

¹⁰⁷⁹ M. CECCHETTI, *Il regionalismo*, cit. nt. 186, 98.

¹⁰⁸⁰ ID., in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su bit.ly/3cxlvkQ, 8.

¹⁰⁸¹ Cfr. A. RUGGERI, *Neoregionalismo*, cit. nt. 986, 346; F. PALERMO, *Il regionalismo*, cit. nt. 185, 56.

¹⁰⁸² S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 118.

¹⁰⁸³ Cfr. M. MANGANARO, *L’evoluzione del regionalismo differenziato alla luce delle riforme costituzionali*, in *Consulta online*, 3/2016, 433.

¹⁰⁸⁴ Cfr. L. ANTONINI, *L’autonomia finanziaria*, in F.S. MARINI e G. SCACCIA (a cura di), *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, Napoli, 2016, 269 ss.

¹⁰⁸⁵ Cfr. AP Senato, XVII legislatura, 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.

¹⁰⁸⁶ Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, 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, 34.

¹⁰⁸⁷ Art. 1, co. 180, l. 311/2004.

¹⁰⁸⁸ Cfr. C. cost., sent. 199/2018.

¹⁰⁸⁹ F. FURLAN, *Il regionalismo asimmetrico a pochi passi dalla meta*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 11/2018, 3.

7.1. La predicata incommensurabilità tra le figure costituzionali dell'autonomia regionale speciale e dell'autonomia regionale differenziata – quand'anche entrambe parimenti conformate in negativo, per quanto si è detto (*supra*, § 6.2), dal limite dei principi dell'art. 119 Cost. – fa da sfondo all'approvazione non meno che all'(in)attuazione del vigente art. 116, co. 3, Cost. Anzi, ben potrebbe dirsi che proprio tale disposizione costituisce, almeno agli occhi dei suoi fautori nella XIII legislatura, la risposta sul piano costituzionale alla “pretesa della Lega di conferire la condizione costituzionale di Regioni speciali al Veneto e alla Lombardia”¹⁰⁹⁰.

In effetti, l'indubbia attrattività delle Regioni a statuto speciale dell'arco alpino (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano) per le Regioni a statuto ordinario, soprattutto se caratterizzate da un territorio confinante con quello delle prime, costituisce probabilmente la più efficace chiave di lettura delle diverse proposte di revisione costituzionale in materia, che solcano tutti gli anni novanta del Novecento¹⁰⁹¹ e sfociano infine 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 principi della Costituzione, gli ambiti e le forme specifiche della rispettiva autonomia”¹⁰⁹², 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 speciale¹⁰⁹³, sbrigativamente evocate solo in una “disposizione finale”¹⁰⁹⁴; le ripetute sollecitazioni della Regione Veneto nel 1997 e nel 1998 prima ad abrogare *sic et simpliciter* l'art. 116 Cost. allora vigente¹⁰⁹⁵ e poi ad estendere le forme e condizioni particolari di autonomia a “tutte le regioni che lo richiedono”¹⁰⁹⁶; infine, l'originaria caratterizzazione dell'emendamento destinato ad introdurre il disposto dell'art. 116, co. 3, Cost. quale sostitutivo dell'intero articolo in questione e non integrativo dello stesso¹⁰⁹⁷.

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 dell'arco alpino (nonché delle Province autonome di Trento e di Bolzano) per le Regioni a statuto ordinario, il cui territorio confina con le prime, ha portato *oborto collo* alla discutibile introduzione di alcune disposizioni di favore a beneficio delle seconde. 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

¹⁰⁹⁰ S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 83.

¹⁰⁹¹ Cfr. E. ROTELLI, *La revisione costituzionale dell'ordinamento regionale*, in *Amministrare*, 1993, 51 ss.; T. VENTRE, *La fiscalità*, cit. nt. 167, 45 ss.

¹⁰⁹² AP Camera, XI legislatura, art. 19 p.d.l. cost. AC 3362, su bit.ly/2WQ7QzR, 18.

¹⁰⁹³ 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.

¹⁰⁹⁴ Ivi, 99.

¹⁰⁹⁵ Cfr. AP Camera, XIII legislatura, art. 31 p.d.l. cost. AC 3028, su bit.ly/2YX1xNI, 29.

¹⁰⁹⁶ AP Camera, XIII legislatura, art. 1 p.d.l. cost. AC 5036, su bit.ly/35VbMTN, 2.

¹⁰⁹⁷ Cfr. L. VIOLANTE, in AP Camera, XIII legislatura, sed. 21.9.2000, su bit.ly/30PWOH3, 42.

confine... con regioni a statuto speciale”¹⁰⁹⁸. Inoltre, la l. 56/2014¹⁰⁹⁹ prevede una disciplina “specifica... e non speciale”¹¹⁰⁰ per le “province con territorio interamente montano e confinanti con Paesi stranieri”¹¹⁰¹ (*scilicet* le Province di Belluno, Sondrio e Verbano-Cusio-Ossola¹¹⁰²). Infine, la prima di esse, caratterizzata da un “territorio transfrontaliero e interamente montano nonché abitato da significative minoranze linguistiche”¹¹⁰³ e, soprattutto, geograficamente incastonata tra le Regioni Friuli Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige/Südtirol¹¹⁰⁴ – tanto da avere presentato nel 2011 una richiesta (illegittima¹¹⁰⁵) di *referendum* volto all’aggregazione a quest’ultima – è tributaria di un articolo *ad hoc* dello statuto regionale del Veneto¹¹⁰⁶.

La vicenda più singolare, tuttavia, ha avvio nel 2007 con 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 speciale¹¹⁰⁷, presto ridenominato Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le regioni a statuto speciale¹¹⁰⁸. A tale primordiale “Fondo-mancia”¹¹⁰⁹ è succeduta, sempre nel 2007, un’intesa tra la Regione Veneto e la Provincia autonoma di Trento per favorire la cooperazione tra i territori confinanti¹¹¹⁰, riguardante 32 Comuni siti nel territorio della prima e 29 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”¹¹¹¹, quale strumento di “perequazione e di solidarietà”¹¹¹². A ciò si è affiancato anche il coinvolgimento della

¹⁰⁹⁸ Art. 16, lett. c), l. 42/2009.

¹⁰⁹⁹ Cfr. G.M. SALERNO, *Sulla soppressione-sostituzione delle Province in corrispondenza all’istituzione delle Città metropolitane*, in *Federalismi.it*, 1/2014, 4; D. TRABUCCO, *Le province nel Disegno di legge A.C. n. 1542-B*, in *Federalismi.it*, 7/2014, 17 ss.; B. DI GIACOMO RUSSO, *La legge n. 56/2014 e i diversi tipi di Provincia*, in *Nuove autonomie*, 2015, 237-238 e 243 ss.; D. SERVETTI, *Il riordino delle funzioni provinciali nella legge Delrio e nel primo anno di attuazione*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 2/2015, 4-5.

¹¹⁰⁰ B. DI GIACOMO RUSSO, *Il governo della montagna a livello di area vasta*, in ID. e L. SONGINI (a cura di), *La specificità montana*, Napoli, 2015, 28.

¹¹⁰¹ Art. 1, co. 3, l. 56/2014.

¹¹⁰² Cfr. D. DIMA, *La Provincia di Sondrio*, in *Territori*, cit. nt. 581, 283, nt. 3.

¹¹⁰³ Art. 15, co. 5, st. Veneto.

¹¹⁰⁴ Cfr. F. MAURI, *Le Province montane di confine e il concetto di specificità montana, tra legislazione statale e attuazione regionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2016, 3.

¹¹⁰⁵ Cfr. Cass., Uff. centr. ref., ord. 31.3.2011, su bit.ly/30tL1DB, 37; D. TRABUCCO, *Le variazioni territoriali delle Regioni nella Costituzione*, Napoli, 2014, 145 ss.

¹¹⁰⁶ Cfr. P. CAVALERI, *Spigolature*, cit. nt. 426, 457 ss.; A. ROTA, *Il disegno della Regione nel nuovo statuto del Veneto*, in *Diritto della Regione*, 3/2011, 68-69; M. MATTIUSZI, *Art. 15*, in *Commento*, cit. nt. 426, 126 ss.; P. CAVALERI, *La problematica relativa alla Provincia di Belluno*, in ID. e E. GIANFRANCESCO (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione del Veneto*, Torino, 2013, 365 ss.

¹¹⁰⁷ Cfr. l’art. 6, co. 7, d.l. 81/2007, conv. con mod. nella l. 127/2007.

¹¹⁰⁸ Cfr. l’art. 35 d.l. 159/2007, conv. con mod. nella l. 222/2007.

¹¹⁰⁹ M. BARBERO, *Come (non) si risolve la questione delle “secessioni” dei Comuni di confine*, in *Federalismi.it*, 9/2008, 5.

¹¹¹⁰ Cfr. la l.r. Veneto 31/2007; la l.p. Trento 21/2007.

¹¹¹¹ Art. 79, co. 1, lett. c), st. Trentino-Alto Adige.

¹¹¹² Art. 79, co. 1, st. Trentino-Alto Adige.

Regione Lombardia¹¹¹³ 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 Bolzano¹¹¹⁴, del c.d. Fondo dei Comuni confinanti, destinato, per l'appunto, a 48 Comuni siti nelle predette Regioni a statuto ordinario.

Si tratta, a ben vedere, di un rimedio difettoso¹¹¹⁵, perché operante su un piano interamente finanziario¹¹¹⁶, dell'annosa e già da tempo rilevata¹¹¹⁷ questione della migrazione istituzionale di Comuni da Regioni a statuto ordinario a Regioni a statuto speciale¹¹¹⁸. Tale dinamica ha sin qui¹¹¹⁹ riguardato il solo caso del Comune di Sappada¹¹²⁰, distaccatosi nel 2017 dalla Regione Veneto e aggregatosi alla Regione Friuli Venezia Giulia. Ad esso potrebbero in futuro aggiungersene altri, sino a "garantire al Trentino-Alto Adige un sbocco al mare"¹¹²¹; oppure, come già da tempo provocatoriamente paventato, sino a risolversi in un'aggregazione a quest'ultimo dell'intera Regione Veneto¹¹²².

Ad ogni modo, le sollecitazioni provenienti dai Comuni in esame scaturiscono da un'effettiva "condizione di svantaggio... determinata semplicemente dal loro essere contigui a una Regione a Statuto speciale"¹¹²³. Quest'ultima, in effetti, non solo si configura quale *club* esclusivo per i residenti nel territorio di riferimento ed escludente per quelli residenti nei territori circumvicini¹¹²⁴, ma si atteggia altresì a vera e propria esternalità negativa nei confronti di questi ultimi, sottoposti loro malgrado ad un'"aggressiva 'concorrenza fiscale'"¹¹²⁵, come osservato anche in sede

¹¹¹³ Cfr. l'art. 2, co. 117-bis, l. 191/2009, come modificato con l'art. 1, co. 519, lett. b), l. 147/2013.

¹¹¹⁴ Cfr. l'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.

¹¹¹⁵ Cfr. L. CASSETTI, *Gli interventi "speciali" dello Stato nella prospettiva del federalismo fiscale*, in *Quad. Italianieuropei*, 1/2009, 277.

¹¹¹⁶ Cfr. A. D'ATENA, in AP Camera, XVI legislatura, I Commissione permanente, sed. 24.6.2009, su bit.ly/32xsXvc, 7; V. ONIDA, in AP Camera, XVI legislatura, I Commissione permanente, sed. 24.6.2009, su bit.ly/32xsXvc, 5.

¹¹¹⁷ Cfr. L. PALADIN, *Spunti per la ricerca di una nuova specialità*, in *Reg.*, 1993, 646.

¹¹¹⁸ 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.; D. TRABUCCO, *Le variazioni*, cit. nt. 1105, 218-219.

¹¹¹⁹ Cfr. I. CARLOTTO, *Il territorio del Veneto e i tentativi di variazione ex art. 132, comma 2, Cost.*, in *Lineamenti*, cit. nt. 1106, 10 ss.

¹¹²⁰ Cfr. l'art. 1 l. 182/2017; F. CORTESE, *Alla ricerca della maggiore autonomia*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 208.

¹¹²¹ L. ZAIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 3.4.2019, su bit.ly/2X148o8, 4.

¹¹²² Cfr. M. MALO, *Forma e sostanza in tema di variazioni territoriali regionali*, in *Le Regioni*, 2007, 647-648.

¹¹²³ M. COSULICH, *Il finanziamento delle Province autonome ai Comuni confinanti, affinché restino tali*, in *Le Regioni*, 2018, 258-259.

¹¹²⁴ 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.

¹¹²⁵ G. MACCIOTTA, *Interventi*, cit. nt. 593, 309.

istituzionale¹¹²⁶, se non a un vero e proprio “*fiscal dumping*”¹¹²⁷. In concreto, ciò comporta per le Regioni a statuto speciale dell’arco alpino (nonché le Province autonome di Trento e di Bolzano)¹¹²⁸ la possibilità di ridurre la pressione fiscale, modificando le aliquote al ribasso e/o prevedendo esenzioni, detrazioni e deduzioni relativamente ai tributi erariali¹¹²⁹, di cui sono in larga parte destinatarie (*supra*, § 5.2); e parimenti la disponibilità di una “differenza di spesa rispetto alle Regioni ordinarie che, in alcuni casi, raggiunge dimensioni impressionanti”¹¹³⁰.

Per ovviare seppure obliquamente a tali inconvenienti, gli enti territoriali avvantaggiati si sono infine determinati, nella più pura logica dell’analisi economica del diritto¹¹³¹, a sostenere il costo del mantenimento della loro specialità, sovvenzionando in parte gli enti territoriali svantaggiati da un siffatto “fenomeno di ‘attrazione fiscale’”¹¹³²; un po’ come se, nel già evocato (*supra*, § 6.2) episodio della folla manzoniana¹¹³³, 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, non v’è chi non veda come una siffatta soluzione “chiud[a] un problema, ma ne apr[a] altri”¹¹³⁴, esponendosi, in particolare, al “paradosso del sorite”¹¹³⁵. Siffatte misure, infatti, sono “a loro volta fonti di ulteriori disequaglianze e conflitti con le aree non destinatarie di tali interventi compensativi”¹¹³⁶ e rischiano di risolversi esse stesse, in fin dei conti, in un “insopportabile privilegio”¹¹³⁷, per una sorta di effetto domino sugli “enti confinanti con gli ‘enti confinanti’”¹¹³⁸. Come condivisibilmente affermato, in definitiva, “una volta che hai spostato il confine hai soltanto spostato il problema”¹¹³⁹.

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 di Trento e di Bolzano), che

¹¹²⁶ Cfr. F. LAPECORELLA, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.4.2015, su bit.ly/3lzsUn, 8.

¹¹²⁷ G. SCANU, *L’autonomia*, cit. nt. 794, 185.

¹¹²⁸ Cfr. A. FERRARA, *Questione settentrionale*, in *Federalismi.it*, 15/2007, 3.

¹¹²⁹ Cfr. l’art. 51, co. 4, lett. a), st. Friuli-Venezia Giulia; l’art. 73, co. 1-bis, st. Trentino-Alto Adige; l’art. 2, co. 2, d.lgs. 184/2017; C. cost., sentt. 357/2010; 323/2011; 2/2012; L. ANTONINI, *L’assetto finanziario delle autonomie speciali tra pseudo vincoli di sistema, opzioni politiche e prospettive*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2015, 2367-2368; ID., *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale*, in *Federalismi.it*, 5/2016, 8.

¹¹³⁰ ID., *L’assetto*, cit. nt. 1129, 2367.

¹¹³¹ Cfr. G. NAPOLITANO e M. ABRESCIA, *Analisi economica del diritto pubblico*, Bologna, 2009, 313-314; F. PALERMO, *Asimmetria*, cit. nt. 171, 269 ss.

¹¹³² S. BILARDO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 4.5.2017, su bit.ly/30H4UZ4, 51.

¹¹³³ Cfr. A. MANZONI, *I promessi sposi*, [1840-1842], rist., Milano, 2013, 399.

¹¹³⁴ C. FRAENKEL-HAEBERLE, *La “secessione” dei Comuni*, in *Federalismi.it*, 2/2008, 9.

¹¹³⁵ M. COSULICH, *Regioni ed enti territoriali*, in *Il libro dell’anno del diritto 2019*, Roma, 2019, 251.

¹¹³⁶ G.C. DE MARTIN, *Autonomie malintese e disequaglianze*, in *Amministrazione in cammino*, 2017, 5.

¹¹³⁷ A. MORRONE, *Il tempo del federalismo fiscale*, in *Il Mulino*, 2008, 982.

¹¹³⁸ G.L.C. PROVENZANO, *Le risorse aggiuntive e gli interventi speciali nell’attuazione del federalismo fiscale*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2012, 218.

¹¹³⁹ M. BERTOLISSI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 21.12.2017, su bit.ly/2GPrWWT, 13.

proviene buona parte delle 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 giorno¹¹⁴⁰, una deliberazione del Consiglio regionale della Lombardia¹¹⁴¹, a cui ha fatto seguito una (pre)intesa con il Governo¹¹⁴²; e di lì a poco, nel suo coevo statuto regionale, l'esplicitazione della competenza del Consiglio regionale¹¹⁴³ a “deliberare in merito all'iniziativa e alla conclusione dell'intesa con lo Stato di cui all'articolo 116, terzo comma, della Costituzione”¹¹⁴⁴. A ciò si assommano, sempre in quello scorcio di tempo, altre deliberazioni dei Consigli regionali del Veneto¹¹⁴⁵ e del Piemonte¹¹⁴⁶, tutte parimenti caratterizzate, però, da una certa genericità sul piano delle auspiccate relazioni finanziarie con lo Stato.

Successivamente, con l'avvento della XVI legislatura e per circa un decennio, il tema dell'autonomia regionale differenziata è parso nuovamente sfumare, tanto da apparire ai commentatori di allora una “prospettiva... illusoria e quasi mitologica”¹¹⁴⁷. Volendo assumere quale punto di osservazione privilegiato il dibattito sviluppatosi sulle principali riviste scientifiche di diritto regionale in occasione del centocinquantenario dell'Unità d'Italia, coincidente con il sottaciuto decennale della l.cost. 3/2001 e pervaso da una certa “sensazione di disincanto, ben percepibile nelle valutazioni di coloro che avevano preso parte alle fasi iniziali e alle svolte determinanti della regionalizzazione, ma condivisa anche dalle generazioni più giovani”¹¹⁴⁸; ebbene, in quel torno di tempo tutto può dirsi fuorché l'art. 116, co. 3, Cost. raccolga più di un cenno da parte della dottrina giuridica e, quand'anche un riferimento vi è¹¹⁴⁹, è talora per sentenziarne il “fallimento”¹¹⁵⁰.

La situazione è nuovamente mutata nel 2017, per una sorta di gioco di “contropiede”¹¹⁵¹ susseguente alla reiezione per voto popolare del d.d.l. cost. AC 2613-

¹¹⁴⁰ Cfr. Consiglio regionale del Veneto, ris. 15/2006, su bit.ly/2zuMhwB, 38; Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 498/2006, su bit.ly/3fKAAM9, 56-57; Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 835/2006, su bit.ly/2Lo3lXZ, 56 ss.

¹¹⁴¹ Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, del. 367/2007, su bit.ly/2LnUpBJ, 1172 ss.; Consiglio regionale della Lombardia, moz. 197/2007, su bit.ly/3gyZwXl, 89-90.

¹¹⁴² 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.

¹¹⁴³ Cfr. M. MACCARINI e V. NASTASI, *Il regionalismo differenziato e il procedimento per la sua attuazione*, 2020, su bit.ly/3aASOGy, 69 ss.

¹¹⁴⁴ Art. 14, co. 3, lett. g), st. Lombardia.

¹¹⁴⁵ Cfr. Consiglio regionale del Veneto, del. 98/2007, su bit.ly/2Z3EKzx, 1 ss.

¹¹⁴⁶ Cfr. Consiglio regionale del Piemonte, del. 209-34545/2008, su bit.ly/3eyRJ0u, 2 ss.

¹¹⁴⁷ M. CECCHETTI, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sed. 15.10.2015, su bit.ly/3cxlvkQ, 4.

¹¹⁴⁸ L. VANDELLI, *Le regioni italiane tra federalismo e centralismo*, in *L'Italia e le sue Regioni*, I, Roma, 2015, 25.

¹¹⁴⁹ Cfr. V. ONIDA, *Le cause profonde della crisi del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2012, 796; L. VIOLINI, *De temporum fine comoedia, ovvero sulla (vera o presunta) fine di un'epoca*, in *Le Regioni*, 2012, 828; M. CAMMELLI, *Regioni*, cit. nt. 218, 116 e 123.

¹¹⁵⁰ R. BIN, *La crisi delle Regioni*, in *Reg.*, 2012, 740.

¹¹⁵¹ A. APOSTOLI, *Alla ricerca di un nuovo assetto nel sistema delle autonomie territoriali*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 19.

D della XVII legislatura¹¹⁵². Sono state così presentate alcune richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia da parte delle Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto: la prima, per quel che qui più rileva, priva di un’“esplicita declinazione delle regole di carattere finanziario del regionalismo differenziale ‘all’emiliana’ ”¹¹⁵³ e le altre due, da parte loro, corroborate dallo svolgimento di un *referendum* consultivo regionale (*infra*, § 7.2). Forte è stata, ancora una volta, l’enfasi manifestata da parte dei commentatori, i quali hanno prefigurato *ex novo*, non è dato sapere se con entusiasmo o con rassegnazione, l’avvio di una “nuova stagione”¹¹⁵⁴ per il processo di regionalizzazione in Italia. Riprendendo una metafora piuttosto diffusa¹¹⁵⁵, si è scritto allora¹¹⁵⁶ che “il pendolo ha ripreso a muoversi”¹¹⁵⁷ e si è giunti 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”¹¹⁵⁸. In un dibattito scientifico in cui, rispetto agli anni anche di poco precedenti¹¹⁵⁹, “improvvisamente è tornato di moda parlare di autonomia regionale”¹¹⁶⁰, l’art. 116, co. 3, Cost., da “*cenerentola* del Titolo V”¹¹⁶¹ – ovverosia, fuor di metafora, da “disposizione del titolo V meno studiata e, soprattutto, meno valorizzata in sede di attuazione costituzionale”¹¹⁶² – “oggi sembra riempire quasi completamente il dibattito sulla ‘questione regionale’ in Italia”¹¹⁶³. In ciò è del vero: l’autonomia regionale differenziata ci appare, in effetti, 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*”¹¹⁶⁴; 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”¹¹⁶⁵.

All’interno di un simile scenario, è proprio il tema della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali a costituire un formidabile caleidoscopio delle

¹¹⁵² Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Prospettive del regionalismo italiano alla luce della riforma costituzionale*, 2015-2016, su bit.ly/3bH3Okk, 72.

¹¹⁵³ C. TUBERTINI, *Regionalismo differenziato*, in *Economia e società regionale*, 3/2019, 52.

¹¹⁵⁴ F. CORTESE, *La nuova stagione del regionalismo differenziato*, in *Le Regioni*, 2017, 698 ss.; S. MANGIAMELI, *Appunti*, cit. nt. 178, 686; R. TONIATTI, *L’autonomia*, cit. nt. 941, 635 ss.

¹¹⁵⁵ Cfr. B. CARAVITA, *Il pendolo del federalismo*, in *Federalismi.it*, 5/2004, 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*, Torino, 2016, 16.

¹¹⁵⁶ Cfr. M. BERTOLISSI, *Premesse*, cit. nt. 655, 451.

¹¹⁵⁷ R. BIFULCO e M. CECCHETTI, *Le attuali prospettive di attuazione dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Le Regioni*, 2017, 757.

¹¹⁵⁸ M. CAMMELLI, *Flessibilità, autonomia, decentramento amministrativo*, in *Diritto amministrativo e società civile*, II, Bologna, 2019, 37.

¹¹⁵⁹ Cfr. A. CELOTTO, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 9.5.2019, su bit.ly/3gLuItb, 4 (virgolette nell’originale).

¹¹⁶⁰ R. BIN, *Le materie nel dettato dell’articolo 116 Cost.*, in *Quaderno*, cit. nt. 170, 45.

¹¹⁶¹ F. CORTESE, *La nuova stagione*, cit. nt. 1154, 690.

¹¹⁶² A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 1060, 139.

¹¹⁶³ E. GIANFRANCESCO, *Dimensione*, cit. nt. 1068, 284.

¹¹⁶⁴ ID., *L’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost. tra nodi problematici e prospettive evolutive del regionalismo italiano*, in *Consulta online*, 1/2020, 34.

¹¹⁶⁵ A. PAJNO, *Luciano Vandelli tra autonomie istituzionali ed autonomie sociali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2019, n. spec., 33.

dinamiche istituzionali relative all’articolazione del potere su base territoriale “come idea, come istanza e come istituzione”¹¹⁶⁶ nell’Italia del tempo presente. Lo scenario che ci si presenta innanzi reca, però, un’irriducibile cifra distintiva rispetto non solo all’“età degli eroi”¹¹⁶⁷ dell’avvio delle Regioni a statuto ordinario, ma anche, in qualche misura, all’“età del ferro”¹¹⁶⁸ 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*”¹¹⁶⁹.

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 nulla¹¹⁷⁰ 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’ ”¹¹⁷¹; un “regionalismo ‘romantico’ ”¹¹⁷², dunque, tosto inariditosi, al pari di quel *civiness* orgoglio dell’alta Italia, che tanto favore aveva destato al tempo anche nella letteratura internazionale¹¹⁷³. 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”¹¹⁷⁴ (*supra*, § 3.1). Anzi, a ben vedere, al preteso “familismo amorale”¹¹⁷⁵ del Mezzogiorno della seconda metà del Novecento sembra succedere una sorta di federalismo amorale del Settentrione della prima metà del secolo nuovo, con quest’ultimo che condivide dell’altro la regola di comportamento generale di “massimizzare i vantaggi materiali immediati”¹¹⁷⁶ (non “della famiglia nucleare”¹¹⁷⁷ ma) del territorio di riferimento. Se tali propositi dovessero mai concretizzarsi, il che sinora non si è verificato (*infra*, § 8), ne risulterebbe avvalorata una concezione della Repubblica quale “comunità di comunità”¹¹⁷⁸, centrata più sull’art. 114, co. 1, Cost. – un enunciato, però, espressivo di un “linguaggio cifrato”¹¹⁷⁹ e da taluno tacciato di “pura demagogia”¹¹⁸⁰ – che non sull’art. 5 Cost. (*supra*, § 2.2); e, insieme ad essa, si

¹¹⁶⁶ L. GAMBI, *Le “Regioni”*, cit. nt. 218, 275.

¹¹⁶⁷ Cfr. ESiodo, *Erga kài Hemérai*, trad. it. *Opere e giorni*, in ID., *Opere*, Torino, 1977, 259 o 156 ss.

¹¹⁶⁸ Cfr. *Ibidem* o 174 ss.

¹¹⁶⁹ G. FALCON, *Il regionalismo differenziato alla prova, diciassette anni dopo la riforma costituzionale*, in *Reg.*, 2017, 521.

¹¹⁷⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Il diritto regionale, una disciplina “in declino”?*, [2015], rist., in ID., *“Itinerari”*, cit. nt. 235, 2016, XIX, 423-424.

¹¹⁷¹ V. ONIDA, *Le cause*, cit. nt. 1149, 791.

¹¹⁷² G. FALCON, *Federalismo-regionalismo*, in *Il federalismo preso sul serio*, Bologna, 1996, 120.

¹¹⁷³ Cfr. R.D. PUTNAM, *Making Democracy Work*, [1993], trad. it. *La tradizione civica nelle Regioni italiane*, Milano, 1993, 101 ss.

¹¹⁷⁴ A. MORRONE, *Il regionalismo*, cit. nt. 1060, 186.

¹¹⁷⁵ 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.

¹¹⁷⁶ *Ivi*, 101.

¹¹⁷⁷ *Ibidem*.

¹¹⁷⁸ G. FALCON, *A che servono le Regioni?*, [2012], rist., in ID., *Scritti scelti*, s.l., 2015, 646.

¹¹⁷⁹ A. BARBERA, *Intervento*, in *Il nuovo titolo V° della parte IIa della Costituzione*, Milano, 2002, 246.

¹¹⁸⁰ A. ANZON, *I poteri*, cit. nt. 175, 212.

sprigionerebbe un “pluralismo inteso come *pluralità di monismi*”¹¹⁸¹, tale da fare smarrire all’*idem de republica sentire* il proprio afflato.

7.2. Un simile *imprinting* emerge con una certa nettezza dalle vicende che hanno portato la Regione Veneto (e non solo essa¹¹⁸²) a formulare le proprie richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, includendovi – per quel che qui più rileva – 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”¹¹⁸³; 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”¹¹⁸⁴; che “la Regione manten[esse] almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale”¹¹⁸⁵; che “il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non [fosse] soggetto a vincoli di destinazione”¹¹⁸⁶; che “la Regione del Veneto divent[asse] una regione a statuto speciale”¹¹⁸⁷; e, *last but not least*, che “il Veneto divent[asse] una Repubblica indipendente e sovrana”¹¹⁸⁸.

Tralasciando quest’ultimo quesito – “giuridicamente inconcepibile”¹¹⁸⁹, perché tale da provocare “sovertimenti istituzionali radicalmente incompatibili con i fondamentali principi di unità e indivisibilità della Repubblica, di cui all’art. 5 Cost.”¹¹⁹⁰, ossia l’indicibile “Venexit”¹¹⁹¹ – sono gli altri a destare un sicuro interesse rispetto al tema qui affrontato, in quanto espressivi di una più ampia strategia politico-istituzionale della Regione in esame, tesa a “persegui[re] l’estensione in senso federale delle competenze legislative, regolamentari, amministrative e finanziarie nelle forme previste dalla Costituzione”¹¹⁹²; a (auto)qualificarsi¹¹⁹³ come “Minoranza Nazionale”¹¹⁹⁴; e a manifestare verso l’esterno una certa “retorica vittimistica”¹¹⁹⁵ per non essere considerata alla stregua di una Regione a statuto speciale.

¹¹⁸¹ S. LARICCIA, *Coscienza e libertà*, Bologna, 1989, 192.

¹¹⁸² Cfr. AP Senato, XVI legislatura, artt. 1 ss. d.d.l. AS 316, su bit.ly/3hewhjT, 10 ss.; A. ZANARDI, *Federalismo fiscale*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2008*, Bologna, 2008, 124 ss.

¹¹⁸³ Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

¹¹⁸⁴ Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

¹¹⁸⁵ Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

¹¹⁸⁶ Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

¹¹⁸⁷ Art. 2, co. 1, l.r. Veneto 15/2014.

¹¹⁸⁸ Art. 1, co. 1, l.r. Veneto 16/2014.

¹¹⁸⁹ G. FERRAIUOLO, *Costituzione*, cit. nt. 210, 52.

¹¹⁹⁰ C. cost., sent. 118/2015.

¹¹⁹¹ L. PANZERI, *La qualificazione del “popolo veneto” come minoranza nazionale tra rivendicazioni identitarie e giudizio di costituzionalità*, in *Le Regioni*, 2017, 727 (virgolette nell’originale).

¹¹⁹² Art. 3, co. 3, st. Veneto.

¹¹⁹³ Cfr. C. cost., sent. 81/2018.

¹¹⁹⁴ Art. 1 l.r. Veneto 28/2016.

¹¹⁹⁵ L. RONCHETTI, *L’attuazione*, cit. nt. 949, 127.

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 auspicata¹¹⁹⁶ innovazione della giurisprudenza costituzionale venticinquennale in tema di *referendum* consultivi regionali¹¹⁹⁷. Ai fini del presente discorso, di particolare rilievo risultano gli argomenti adoperati dalla Corte costituzionale in merito ai profili finanziari dei quesiti infine ricusati. In particolare, essa 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”¹¹⁹⁸. E tali quesiti risultano per ciò solo 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”¹¹⁹⁹. 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, Cost.”¹²⁰⁰, lasciandosi 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 stessa Regione e come *thema decidendum* la categoria discussa e discutibile¹²⁰¹ di “residuo fiscale”¹²⁰², da questa adoperata in tali giudizi. Al riguardo, vale nuovamente notare – 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”¹²⁰³ è sorta nella letteratura economica statunitense della seconda metà del secolo scorso “to provide equal services at equal rates of taxation”¹²⁰⁴; dunque, al fine di sostanziare l’assunto fondamentale che “the ideal of ‘equal treatment for equals’ is superior of that of equalization among organic state units”¹²⁰⁵. Invece, la relativa nozione è stata

¹¹⁹⁶ Cfr. N. ZANON, *Per un regionalismo*, cit. nt. 186, 56.

¹¹⁹⁷ Cfr. C. cost., sentt. 256/1989; 470/1992; 496/2000.

¹¹⁹⁸ C. cost., sent. 118/2015.

¹¹⁹⁹ C. cost., sent. 118/2015.

¹²⁰⁰ C. cost., sent. 118/2015.

¹²⁰¹ Cfr. A. GIANNOLA ET AL., *Residui fiscali, bilancio pubblico e politiche regionali*, in *Economia pubblica*, 2/2017, 46; ID. e G. STORNAIUOLO, *Un’analisi*, cit. nt. 412, 32; A. GIANNOLA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su bit.ly/2MIkkFM, 39-40; ID. e L. BIANCHI, *Valorizzare le autonomie e ridurre le disuguaglianze*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2019, 654-655; L. GRECO e P. MESSINA, *Regionalismo differenziato*, in *Economia e società regionale*, 3/2019, 16; M.C. GUERRA, *Autonomia regionale differenziata*, in *Le Regioni*, 2019, 417; G. VIESTI, *Verso la secessione*, cit. nt. 656, 32.

¹²⁰² C. cost., sentt. 69/2016; 83/2016.

¹²⁰³ J.M. BUCHANAN, *Federalism and Fiscal Equity*, [1950], rist. in ID., *Federalism, Liberty, and the Law*, Indianapolis, 2001, 9 (virgolette nell’originale).

¹²⁰⁴ Ivi, 7.

¹²⁰⁵ Ivi, 13.

capovolta nel più (e meno¹²⁰⁶) recente dibattito pubblico italiano – com’è ancora avvenuto per altri concetti, come quello di “questione settentrionale”¹²⁰⁷ – con il proposito di misurare quanto le singole Regioni darebbero e riceverebbero in termini di entrate e di spese e, in tal modo, di giustificare sul piano finanziario la tesi della “negazione programmatica della questione meridionale”¹²⁰⁸.

Si tratta, però, di un’operazione fallace almeno per un triplice ordine di motivi, involgenti rispettivamente il piano metodologico, teorico e applicativo. Per un verso, si registra nella letteratura una notevole oscillazione dei dati sulla distribuzione tra le Regioni delle entrate e delle spese delle pubbliche amministrazioni¹²⁰⁹, i quali richiedono per ciò di essere maneggiati con una certa “cautela”¹²¹⁰. Per un altro verso, com’è stato opportunamente notato, il ricorso alla predetta nozione sconta l’“indebita, e forse non involontaria, confusione tra due questioni, entrambe strettamente connesse... ma logicamente del tutto distinte: la questione dell’efficienza dell’amministrazione e quella della redistribuzione delle risorse”¹²¹¹. Per un altro verso ancora, la sua ipotizzata utilizzazione mal si attaglia alla caratterizzazione tipologica del sistema tributario italiano, nel quale, al di là di ogni considerazione giuridica (*supra*, § 3.2), tutte “le maggiori imposte... sono strutturalmente di carattere nazionale”¹²¹².

La questione, a ben vedere, meriterebbe ben più di una breve chiosa, anche solo per disvelare l’“ideologia regionalista”¹²¹³ su cui poggia e che riporta alla mente non tanto gli studi di economia pubblica d’oltreoceano del secolo scorso¹²¹⁴, quanto piuttosto alcune tendenze ordinamentali disaggregative, di cui è espressione, ad esempio, in Belgio il principio del c.d. *juste retour*¹²¹⁵. Queste ultime, in effetti, si ispirano alla “c.d. teoria del ‘trasferimento implicito’ ”¹²¹⁶, la cui “logica economica... è quella della ‘restituzione’, secondo la quale le somme pagate dai cittadini per le imposte

¹²⁰⁶ 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.; UNIONCAMERE DEL VENETO, *I costi del “non federalismo”*, 2007, su bit.ly/32RPmTR, 22 ss.; ID., *Federalismo e competitività*, 2008, su bit.ly/33VEoMq, 19 ss.; ID., *Responsabilità e federalismo*, 2009, su bit.ly/2ZXy9GB, 37 ss.; L. RICOLFI, *Il sacco del nord*, II ed., Milano, 2012, 159 ss.

¹²⁰⁷ Cfr. L. CAFAGNA, *La questione settentrionale nell’Italia contemporanea*, in G. BERTA (a cura di), *La questione settentrionale*, Milano, 2007, 9; F. PALLANTE, *I diritti sociali tra federalismo e principio di eguaglianza sostanziale*, in *Diritto pubblico*, 2011, 262.

¹²⁰⁸ S. STAIANO, *La frattura nord-sud*, in *Il Politico*, 2/2019, 301 ss.

¹²⁰⁹ Cfr. AGENZIA PER LA COESIONE TERRITORIALE, *Relazione annuale CPT 2019*, 2019, su bit.ly/2SMEPDt, 54-55.

¹²¹⁰ G. PISAURO, *Audizione*, cit. nt. 412, 5.

¹²¹¹ A. GIANNOLA ET AL., *Residui fiscali regionali e riforma federalista*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, 2011, 31.

¹²¹² D. FAUSTO e F. PICA, *Introduzione*, cit. nt. 35, 54.

¹²¹³ F. PALLANTE, *Autonomia differenziata*, in *Il Piemonte delle autonomie*, 3/2018, 2.

¹²¹⁴ Cfr. F. PICA, *Fatti ed opinioni in materia di “federalismo fiscale italiano”*, [2000], rist., in ID., *Del federalismo*, cit. nt. 35, 106.

¹²¹⁵ Cfr. F. ANGELINI e M. BENVENUTI, *Belgio*, in *Ordinamenti federali comparati*, a cura di R. Bifulco, Torino, 2012, II, 416 ss.; ID., *Il federalismo belga alla luce della sesta riforma dello Stato*, in *Istituzioni del federalismo*, 2013, 221 ss.

¹²¹⁶ 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.

erariali apparterrebbero, in realtà, alle collettività territoriali, che avrebbero perciò titolo a vedersele, sia pure in parte, ‘restituite’ ”¹²¹⁷.

Tuttavia, rivolgendo lo sguardo alla Carta repubblicana, non si rinviene alcun fondamento costituzionale per un preteso “diritto delle collettività territoriali alla auto-determinazione finanziaria”¹²¹⁸, la cui portata “mistifica[nt]e”¹²¹⁹ è stato invero da tempo denunciata. Simili asserzioni, infatti, come in passato¹²²⁰ e così anche in anni recenti¹²²¹ scontano una malintesa concezione dell’“autonomia come appropriazione”¹²²² finanziaria, prima e più che dell’“autonomia... come potere”¹²²³ legislativo; e, in tal modo, tendono a “mischia[re] due piani differenti, in cui il piano del finanziamento inquina quello del trasferimento delle competenze”¹²²⁴. Tale è la ragione per cui “il termine ‘trattenere’ è estraneo alla formulazione letterale dell’art. 119, comma 2, Cost.”¹²²⁵, “contrasta con il postulato dell’unità della Repubblica”¹²²⁶ e, soprattutto, si infrange contro il più volte ribadito (*supra*, § 6.3) 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”¹²²⁷. Ciò vale sia per le Regioni a statuto speciale¹²²⁸ – lo si è detto (*supra*, § 5.2) – sia per le Regioni a statuto ordinario, parimenti ammaliate, in qualche caso, dalla suggestiva evocazione del “sacrosanto principio... che le risorse rimangono sui territori che le hanno generate”¹²²⁹.

Svolgendo il ragionamento su un piano più generale, risulta piuttosto agevole avvedersi di come la pretesa di “sostituire la solidarietà nazionale tra tutti i cittadini con una pluralità di solidarietà regionali”¹²³⁰ non solo è espressiva dell’“anima profonda”¹²³¹ del “sovranismo regionale”¹²³², come si è già anticipato (*supra*, § 7.1); ma si rivela,

¹²¹⁷ *Ibidem*.

¹²¹⁸ P. BORIA, *I rapporti tra ordinamenti autonomi*, in *Federalismo*, cit. nt. 297, 80.

¹²¹⁹ A. BRANCASI, *Autonomie*, cit. nt. 75, 59.

¹²²⁰ Cfr. F. PICA, *Il “principio di territorialità” nel disegno di legge delega presentato dal Governo alle Camere in materia di federalismo fiscale*, in *Rivista dei tributi locali*, 2008, 482.

¹²²¹ Cfr. M. CARLI, *Vizi e virtù dei referendum consultivi in Lombardia e Veneto*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2017, 6; E. GROSSO e A. POGGI, *Il regionalismo*, cit. nt. 170, 5; G. MACCIOTTA, *Quale quadro di riferimento generale per il federalismo differenziato?*, in *Astrid rassegna*, 14/2018, 1; P. BILANCIA, *Riflessioni sulla geografia del potere*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 344; R. BIN, *Le materie*, cit. nt. 1160, 51; E. GROSSO, *Intervento introduttivo*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 35; G. RIVOSECCHI, *L’autonomia*, cit. nt. 896, 30.

¹²²² A. BRANCASI, *L’autonomia*, cit. nt. 115, 50.

¹²²³ *Ibidem*.

¹²²⁴ A. ZANARDI, *Le richieste di federalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 11/2017, XI, 7.

¹²²⁵ F. PICA e S. STAMMATI, *Nota*, cit. nt. 648, 26.

¹²²⁶ F. PICA, *Le compartecipazioni*, cit. nt. 491, 223.

¹²²⁷ L. VANDELLI, *Il regionalismo differenziato tra peculiarità territoriali e coesione nazionale*, in *Astrid rassegna*, 11/2018, 17.

¹²²⁸ Cfr. G. CERA, *Le autonomie*, cit. nt. 784, 103 ss.; I. DALMONEGO, *Le autonomie*, cit. nt. 841, 107 ss.; G. CERA, *La finanza*, cit. nt. 881, 5-6.

¹²²⁹ Consiglio regionale della Lombardia, del. 1531/2017, su bit.ly/2BGzKaR, 6.

¹²³⁰ F. PALLANTE, *Autonomia*, cit. nt. 1213, 2.

¹²³¹ L. ANTONINI, *Una terra, un popolo, uno statuto*, in *Diritto della Regione*, 3/2011, 32.

¹²³² 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 legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su bit.ly/2MIKkFM, 40.

anche in punto di diritto costituzionale, un vero e proprio “inganno argomentativo”¹²³³ e non dei più raffinati¹²³⁴, perché poggia su una presunta “concezione antropomorfica dell’Ente decentrato”¹²³⁵ priva di valore giuridico. A ciò si deve opporre senza infingimenti che il diritto è fatto sempre (e solo) 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”¹²³⁶ e mai invece da, tra e per spazi vuoti. Questi, a loro volta, rilevano *iuris et de iure* in quanto “ambit[i] di signoria”¹²³⁷ politicamente connotati (*supra*, § 2.2) ed “acquisiscono una loro evidenza non in sé e per sé, ma perché ospitano *persone*”¹²³⁸. Inoltre, neppure può sottacersi la strepitosa contraddizione per cui un certo globalismo corrivo e arretrante si arresterebbe, come per avventura, sulla soglia di casa di certune Regioni e certuni enti locali¹²³⁹, talora dimentichi del fatto che il “*surplus* di potere dato dall’unione statale 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”¹²⁴⁰.

Di tutto ciò sembra ampiamente consapevole anche la Corte costituzionale, la quale con due pronunce quasi coeve del 2016 – dunque adottate tra il momento della predisposizione dei quesiti referendari da parte della Regione Veneto e quello dell’effettivo svolgimento della relativa consultazione popolare – ha 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’ ”¹²⁴¹. La relativa questione di

¹²³³ G. D’AMICO, *Regionalismo*, cit. nt. 772, 121 (virgolette nell’originale).

¹²³⁴ Cfr. E. BALBONI, *L’attuazione del regionalismo differenziato*, in *Quaderni costituzionali*, 2019, 444; ID., *Per scongiurare la “secessione dei ricchi” basterebbe la buona amministrazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 2/2019, 1; F. PALLANTE, *Nel merito del regionalismo differenziato*, in *Federalismi.it*, 6/2019, 15, nt. 11; S. STAIANO, *La frattura*, cit. nt. 1208, 303 ss.; SVIMEZ, *Audizione presso la Commissione (VI) Finanze della Camera dei deputati, nell’ambito dell’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/2FmzU97, 9; 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*, 1/2020, 31-32; L. LETIZIA, *I nodi finanziari del regionalismo asimmetrico*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 730; S. MANGIAMELI, *Regioni ed Eguaglianza*, in *Diritti fondamentali*, 2/2020, 1642; ID. ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 170; A. PIRAINO, *L’autonomia*, cit. nt. 993, 82-83; L. RONCHETTI, *Il principio*, cit. nt. 948, 79; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 62.

¹²³⁵ F. PICA, *Fatti*, cit. nt. 1214, 99.

¹²³⁶ R. KOSELLECK, “*Erfahrungsraum*” und “*Erwartungshorizont*”, [1976], trad. it. “*Spazio di esperienza*” e “*orizzonte di aspettativa*”, in ID., *Futuro passato*, Bologna, 2007, 305.

¹²³⁷ T. PERASSI, *Paese, territorio e signoria nella dottrina dello Stato*, [1912], rist., in ID., *Scritti giuridici*, Milano, 1958, I, 103.

¹²³⁸ M. BERTOLISSI, *Autonomia*, Venezia, 2019, 24.

¹²³⁹ Cfr. V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 10.

¹²⁴⁰ A. GUAZZAROTTI, *Poteri, diritti e sistema finanziario tra centro e periferia*, in *Annuario*, cit. nt. 140, 428.

¹²⁴¹ C. cost., sent. 69/2016.

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.”¹²⁴², “n[é] può essere considerato un criterio specificativo dei precetti contenuti nell’art. 119 Cost.”¹²⁴³. È lo stesso valore scientifico della nozione controversa, ancor prima della sua trasponibilità sul piano giuspositivo – quantomeno a Costituzione invariata¹²⁴⁴ – ad essere messo in discussione nella pronuncia in questione: si tratta, infatti, 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”¹²⁴⁵, 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”¹²⁴⁶. 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”¹²⁴⁷.

Non paga, nel volgere di qualche settimana la Regione Veneto ha attaccato per una seconda volta una disposizione statale volta a revocare risorse ad essa già assegnate, ma non utilizzate, ricorrendo ai medesimi argomenti. 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”¹²⁴⁸, 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”¹²⁴⁹.

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 avuto luogo il 22.10.2017 – dunque esattamente centocinquanta anni dopo il plebiscito di unione al Regno d’Italia¹²⁵⁰ – 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 è altresì svolto un omologo *referendum* consultivo nella Regione Lombardia, volto a richiedere al corpo elettorale regionale se intenda che essa, “in considerazione

¹²⁴² C. cost., sent. 69/2016.

¹²⁴³ C. cost., sent. 69/2016.

¹²⁴⁴ Cfr. G. FALCON, *Le piste possibili del regionalismo, dopo il referendum costituzionale*, in *Le Regioni*, 2016, 783.

¹²⁴⁵ C. cost., sent. 69/2016.

¹²⁴⁶ C. cost., sent. 69/2016.

¹²⁴⁷ C. cost., sent. 69/2016.

¹²⁴⁸ C. cost., sent. 83/2016.

¹²⁴⁹ C. cost., sent. 83/2016.

¹²⁵⁰ Cfr. L.A. MAZZAROLLI, *Annotazioni e riflessioni sul referendum in materia di “autonomia” che si terrà in Veneto il 22 ottobre 2017*, in *Federalismi.it*, 17/2017, 23-24.

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 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”¹²⁵¹. In disparte da ogni notazione critica, invero attinente anche il suddetto *referendum* consultivo regionale del Veneto¹²⁵², sulla discutibile formulazione di tale ultimo quesito – comprensivo sia dell’equivoco riferimento alla “specialità” sia di un’evocazione allusiva delle risorse finanziarie¹²⁵³ – e sulla sua “connotazione marcatamente plebiscitaria”¹²⁵⁴, la consultazione ha visto 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 è quindi assistito ad un’intensa attività deliberativa da parte dei Consigli regionali non solo della Lombardia¹²⁵⁵ e del Veneto¹²⁵⁶, ma anche dell’Emilia-Romagna¹²⁵⁷, finalizzati all’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost. Si segnala in chiave critica, ancora una volta, una deliberazione del Consiglio regionale del Veneto tesa 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 è ritornati sull’attribuzione di “quote di compartecipazione ai tributi erariali riscossi nel territorio della Regione stessa”¹²⁵⁸, nella misura dei nove decimi dell’Irpef, dell’Ires e dell’Iva; il che, una volta ancora, come prontamente notato¹²⁵⁹, si sarebbe risolto in un “ammontare di entrate erariali del tutto slegato dal costo per il finanziamento delle funzioni”¹²⁶⁰ e, per ciò solo, disassato rispetto ai principi 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”¹²⁶¹. Se la premessa

¹²⁵¹ Consiglio regionale della Lombardia, del. 638/2015, su bit.ly/2Th1etn, 5.

¹²⁵² Cfr. G. FERRAIUOLO, *La Corte costituzionale in tema di referendum consultivi regionali e processo politico*, in *Federalismi.it*, 20/2015, 11; D. TEGA, *Venezia non è Barcellona*, in *Le Regioni*, 2015, 1144; G. FERRAIUOLO, *Costituzione*, cit. nt. 210, 135-136.

¹²⁵³ Cfr. R. BIN, *Il referendum come alibi*, in *Le Regioni*, 2016, 224; A. BONOMI e R.G. RODIO, *Verso un regionalismo differenziato?*, in *Diritti fondamentali*, 2/2017, 8.

¹²⁵⁴ A. MORELLI, *Ascese e declini del regionalismo italiano*, in *Le Regioni*, 2017, 326.

¹²⁵⁵ Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, del. 1531/2017, su bit.ly/2BGzKaR, 2 ss.; Consiglio regionale della Lombardia, del. 1645/2017, su bit.ly/2AwMVKQ, 2 ss.

¹²⁵⁶ Cfr. Consiglio regionale del Veneto, del. 154/2017, su bit.ly/3e4GsEP, 1.

¹²⁵⁷ Cfr. Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, ris. 5321/2017, su bit.ly/3e3l2aX, 1 ss.; Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, ris. 5600/2017, su bit.ly/2ZJ0E9Q, 1 ss.; Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, ris. 6124/2018, bit.ly/2ZEI9EJ, 1-2; Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, ris. 6129/2018, su bit.ly/2VOalD5, 1 ss.

¹²⁵⁸ Consiglio regionale del Veneto, art. 2, co. 1, dell’allegato alla del. 155/2017, su bit.ly/38zMXhB, 39.

¹²⁵⁹ Cfr. E. CATERINI e E. JORIO, *Regionalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 3/2019, 5.

¹²⁶⁰ A. GIANNOLA e G. STORNAIUOLO, *Un’analisi*, cit. nt. 412, 40.

¹²⁶¹ Consiglio regionale del Veneto, del. 155/2017, su bit.ly/2Z2abK7, 2 e 6.

può forse considerarsi corretta (*supra*, § 5.2), la conclusione appare 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 principi 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 un’illegitimità 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”¹²⁶² 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 mossa¹²⁶³, considerando che tali firme precedono di appena quattro giorni la data delle elezioni politiche e, dunque, si pongono fatalmente come una “fuga in avanti dagli esiti non prevedibili”¹²⁶⁴.

Tra le “disposizioni generali” dei tre Accordi preliminari figura un articolo espressamente dedicato al tema delle “risorse”¹²⁶⁵, il quale risulta, però, piuttosto deludente da un punto di vista sia procedimentale che sostanziale. Da esso, in ogni caso, non si rinviene alcuna “progettualità seriamente orientata all’economicità e alla capacità amministrativa”¹²⁶⁶ 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’ ”¹²⁶⁷, su cui fondare le eventuali conseguenze di ordine finanziario – per quel che qui più rileva – derivanti dalle richieste di attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia.

¹²⁶² B. CARAVITA, *Un doppio binario per l’approvazione del regionalismo differenziato?*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 882.

¹²⁶³ Cfr. E. CATELANI, *Nuove richieste di autonomia differenziata ex art. 116 comma 3 Cost.*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2018, 4-5; EAD., *La tutela dei diritti sociali fra Europa, Stato e Autonomie locali*, in *Federalismi.it*, spec. 5/2018, 45; EAD., *Regionalismo differenziato*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, 6; D. TRABUCCO, *Referendum consultivi e regionalismo differenziato*, in *Diritti fondamentali*, 1/2019, 20-21; M. VILLONE, *Riforme e controriforme in gialloverde*, in *Diritto pubblico europeo rassegna online*, spec. 2/2019, 80; E. CATELANI, *L’impatto del regionalismo differenziato sulla tutela dei diritti sociali*, in *Quaderno*, cit. nt. 170, 169-170; S. STAIANO, *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in *Corti supreme e salute*, 2/2020, 1-2.

¹²⁶⁴ R. TARCHI, *Dal centralismo napoleonico al regionalismo/federalismo in “salsa italiana”*, in *Lo Stato*, 11/2018, 180.

¹²⁶⁵ 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/2XpdeT, 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.

¹²⁶⁶ E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L’applicazione del regionalismo differenziato per la sperimentazione delle politiche pubbliche*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 477.

¹²⁶⁷ S. STAIANO, *Il regionalismo*, cit. nt. 1263, 5.

Da un punto di vista procedimentale, in analogia con quanto previsto per le Regioni a statuto speciale (*supra*, § 5.1) i tre Accordi preliminari fanno tutti riferimento 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”¹²⁶⁸. Da un punto di vista sostanziale, essi contengono tutti i medesimi riferimenti ad una “compartecipazione o riserva di aliquota al gettito di uno o più tributi erariali maturati nel territorio regionale”¹²⁶⁹; al superamento della spesa storica¹²⁷⁰; 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”¹²⁷¹.

Anche a volere tralasciare ogni profilo di estraneità dei tre Accordi preliminari rispetto alla l. 42/2009 e ai decreti legislativi che ne sono conseguiti¹²⁷² – 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”¹²⁷³ – è l’ultima previsione poc’anzi riportata a raccogliere le maggiori perplessità, almeno sotto un duplice ordine

¹²⁶⁸ 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/2XpdeT, 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.

¹²⁶⁹ 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/2XpdeT, 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.

¹²⁷⁰ 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/2XpdeT, 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.

¹²⁷¹ 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/2XpdeT, 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.

¹²⁷² Cfr. A. ZANARDI, *Il finanziamento del regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 620, 41; S. PIPERNO, *Il regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 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.

¹²⁷³ F. CERNIGLIA, *In tema di autonomia finanziaria delle regioni e di attuazione dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione*, in *Astrid rassegnata*, 12/2019, 10.

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”¹²⁷⁴ e si espone al rischio di cagionare una “sorta di ‘perequazione all’incontrario’ ”¹²⁷⁵, a tutto vantaggio delle (sole) Regioni che richiedono l’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost. 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 Regioni *de quibus*, alimentando così nelle altre non soltanto manifestazioni di protesta¹²⁷⁶, quanto (e soprattutto) l’avvio di iniziative analoghe¹²⁷⁷, “in parte per ripicca e in parte per imitazione”¹²⁷⁸ – dunque per ciò solo anch’esse parimenti degne di miglior causa¹²⁷⁹ – ma anche in parte per potere ambire al medesimo trattamento di favore.

Una volta avviata la nuova legislatura e facendo seguito ad ulteriori deliberazioni delle Regioni Emilia-Romagna¹²⁸⁰, Lombardia¹²⁸¹ e Veneto, nel 2019 sono state sottoscritte dal Presidente del Consiglio dei ministri G. Conte e, rispettivamente, dai relativi Presidenti delle Giunte regionali S. Bonaccini, A. Fontana e L. Zaia tre “bozze”¹²⁸² di “test[i] concordat[i]”¹²⁸³, contenenti le intese previste all’art. 116, co. 3, Cost. I testi in questione, se da un lato confermano nuovamente il principio della bilateralità¹²⁸⁴, in linea con i tre Accordi preliminari del 2018, come si è poc’anzi detto; dall’altro mutano sensibilmente sotto cinque distinti profili i termini delle loro auspiccate relazioni finanziarie con lo Stato, senza per questo, però, riportarle nell’alveo dei principi dell’art. 119 Cost.

¹²⁷⁴ E. LONGOBARDI, *In tema di regionalismo differenziato*, in *Astrid rassegna*, 12/2019, 1.

¹²⁷⁵ F. CERNIGLIA, *In tema*, cit. nt. 1273, 2.

¹²⁷⁶ Cfr. Consiglio regionale del Lazio, o.d.g. 75/2018, su bit.ly/3cS9ebZ, 3-4; Consiglio regionale della Calabria, ris. 1/2019, su bit.ly/2LfyE74, 3-4; Consiglio regionale della Campania, o.d.g. 376-4/2019, su bit.ly/3ciYUtb, 9 ss.; Consiglio regionale del Molise, moz. 62/2019, su bit.ly/3cQ724x, 5-6; Consiglio regionale della Puglia, moz. 377/2019, su bit.ly/2ToaT0Y, 1 ss.; Consiglio regionale della Puglia, moz. 388/2019, su bit.ly/2ypWWZo, 1 ss.; Assemblea regionale siciliana, o.d.g. 102/2019, su bit.ly/3cM415n, 28-29; Consiglio regionale della Toscana, ris. 237/2019, su bit.ly/2Mf8jGF, 1 ss.

¹²⁷⁷ Cfr. SENATO DELLA REPUBBLICA - SERVIZIO STUDI, *Verso un regionalismo*, cit. nt. 1076, 23 ss.

¹²⁷⁸ M. CAMMELLI, *Flessibilità*, cit. nt. 1158, 33.

¹²⁷⁹ Cfr. G. SCIULLO, *Art. 116, comma 3, Cost. e beni culturali*, in *Istituzioni del federalismo*, 2008, 96.

¹²⁸⁰ Cfr. Assemblea legislativa dell’Emilia-Romagna, ris. 7158/2018, su bit.ly/2MdnUXg, 1 ss.

¹²⁸¹ Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 16/2018, su bit.ly/3cgvvwc, 2 ss.

¹²⁸² 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, 1 ss.; 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, 1 ss.; 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, 1 ss.

¹²⁸³ 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, 1; 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, 1; 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, 1.

¹²⁸⁴ 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.

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 lamentata¹²⁸⁵ 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”¹²⁸⁶. Di tutto questo, a partire dalla tematizzazione dei possibili problemi per arrivare alla prefigurazione delle 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”¹²⁸⁷. Tale prospettazione, per le ragioni di sistema innanzi dette (*supra*, § 2.2), ingenera 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 questione¹²⁸⁸; ciò sia in sé sia per sé, ossia 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”¹²⁸⁹. Se l'esplicitazione dei contenuti degli artt. 117, co. 2, lett. *m*), e 120, co. 2, Cost. risulta “certamente superflua e ridondante”¹²⁹⁰ – a discapito di quanto si trova affermato in

¹²⁸⁵ Cfr. L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 1234, 731.

¹²⁸⁶ A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 1272, 41.

¹²⁸⁷ 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.

¹²⁸⁸ Cfr. A. PETRETTO, *Federalismo differenziato e finanza delle Regioni a statuto ordinario*, in *Regionalismo*, cit. nt. 620, 126 ss.; E. DI CARPEGNA BRIVIO, *L'applicazione*, cit. nt. 1266, 476; A. ODDI, *Regionalismo differenziato e coordinamento della finanza pubblica*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 747.

¹²⁸⁹ 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.

¹²⁹⁰ A. CANDIDO, *Prove di regionalismo differenziato*, *ivi*, 411.

qualche documento istituzionale¹²⁹¹ – non per questo è dato sapere in che modo e in che misura i predetti “principi generali dell’ordinamento giuridico” possano orientare la potestà legislativa regionale in materia, una volta depauperata dei principi 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”¹²⁹²; 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 Regioni con riferimento alle (sole) spese riconducibili all’art. 117, co. 2, lett. m), Cost.¹²⁹³. Se tale ultima prospettazione appare quindi apprezzabile¹²⁹⁴, essa rischia nondimeno di incontrare notevoli difficoltà di ordine applicativo, data la complessità e l’onerosità di una siffatta operazione¹²⁹⁵, peraltro a beneficio delle sole tre Regioni interessate; e ciò anche a non volere considerare la (da taluno) 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”¹²⁹⁶.

In quarto luogo, fermo restando che, proprio per rispettare i principi 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 funzioni pubbliche 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 sottaciuto (e talora contrastato¹²⁹⁷) sul quale verrebbe chiamato ad esercitarsi l’indirizzo politico espresso, per i profili finanziari, nella/e legge/i di differenziazione regionale. Infatti, limitando lo sguardo alle fonti di finanziamento evocate all’art. 119, co. 2, Cost. – perché, diversamente da quanto da taluno sostenuto¹²⁹⁸, il fondo perequativo *ex art.* 119, co. 3, Cost. e le risorse aggiuntive e gli interventi speciali dello Stato *ex art.* 119, co. 5, Cost. sono fuori gioco, svolgendo l’uno una funzione compensativa (*infra*, § 3.3) e riferendosi gli altri a finalità costituzionalmente prefissate (*supra*, § 4.2) – giova

¹²⁹¹ Cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 8.

¹²⁹² 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.

¹²⁹³ Cfr. S. PIPERNO, *Sui profili finanziari dell’“atto secondo” del regionalismo asimmetrico*, 2019, su bit.ly/3fWEkQv, 2.

¹²⁹⁴ Cfr. S.M. RONCO, *Considerazioni in merito all’autonomia tributaria e agli spazi di equità orizzontale nel tempo del regionalismo differenziato*, in *Regionalismo*, cit. nt. 170, 824.

¹²⁹⁵ Cfr. G. CERIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 1.4.2019, su bit.ly/3fANKu7, 11-12; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 896, 648.

¹²⁹⁶ A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 1272, 46.

¹²⁹⁷ Cfr. D. STEVANATO, *Profili finanziari del regionalismo differenziato*, in *Economia e società regionale*, 3/2019, 97-98.

¹²⁹⁸ Cfr. G.M. SALERNO, in AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 29.10.2015, su bit.ly/3d0cQt2, 11.

ricordare che tale enunciato 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, pertanto, 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 ingrediente¹²⁹⁹, con agli estremi le due ipotesi pure del loro finanziamento integrale tramite gli uni o le altre¹³⁰⁰. Da un lato, sarebbe quindi possibile che “le Regioni che assumono funzioni aggiuntive le ‘autofinanzino’ mediante tributi propri”¹³⁰¹, accollando così ai residenti nel territorio di riferimento l’onere dell’autonomia regionale differenziata. Dall’altro, sarebbe parimenti consentito che le Regioni in questione ricevano le risorse corrispondenti dallo Stato sotto forma di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio¹³⁰² – con riferimento, ad esempio, all’Irpef, come prospettato nelle tre bozze di Intesa¹³⁰³, o all’Iva, come ipotizzato dalla Regione Lombardia¹³⁰⁴ – sulla scorta, in questo secondo frangente, di un criterio di “neutralità perequativa”¹³⁰⁵ rispetto al rapporto tra le funzioni e le risorse di cui sono attualmente dotate. Non v’è chi non veda, però, 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 e che richiama *in parte qua* le relazioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale con lo Stato (*supra*, § 5.2), 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”¹³⁰⁶.

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,

¹²⁹⁹ Cfr. M. MATTIUZZI, *Il regionalismo differenziato e suo rapporto con il federalismo fiscale*, in *Diritto della Regione*, 1-2/2007, 120 ss.; A. STERPA, *Articolo 14*, in *Il “federalismo”*, cit. nt. 297, 136.

¹³⁰⁰ Cfr. S. MANGIAMELI, *Autonomia finanziaria*, [2008], rist., *L’autonomia finanziaria*, in *Id.*, *Lecture*, cit. nt. 389, 225.

¹³⁰¹ A. ZANARDI, *Federalismo fiscale*, in M.C. GUERRA e A. ZANARDI (a cura di), *La finanza pubblica italiana. Rapporto 2007*, Bologna, 2007, 152.

¹³⁰² Cfr. M. BARBERO, *Il disegno di legge governativo per l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione*, in *Istituzioni del federalismo*, 2007, 601; A. ZANARDI, *Federalismo*, cit. nt. 1301, 152.

¹³⁰³ Cfr. l’art. 5, co. 3, lett. a), 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. 3, lett. a), 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. 3, lett. a), 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.

¹³⁰⁴ Cfr. CONSIGLIO REGIONALE DELLA LOMBARDIA, *Regionalismo differenziato e risorse finanziarie*, 2017, su bit.ly/2DS5SZZ, 52.

¹³⁰⁵ A. ZANARDI, *Il federalismo differenziato nell’articolo 116 della Costituzione*, in *Federalismi.it*, 22/2006, 4 (virgolette nell’originale); *Id.*, *Federalismo*, cit. nt. 1301, 152 (virgolette nell’originale); G. PISAURO, *Audizione*, cit. nt. 412, 35 (virgolette nell’originale); A. ZANARDI, *Le richieste*, cit. nt. 1224, 5 (virgolette nell’originale); F. GALLO, *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in *Federalismi.it*, 10/2018, 7; *Id.*, *Il futuro non è un vicolo cieco*, Palermo, 2019, 116-117 (virgolette nell’originale); G. SCANU, *Regionalismo differenziato e sostenibilità finanziaria*, in *Rivista trimestrale di diritto tributario*, 2019, 142; A. ZANARDI, *Il finanziamento*, cit. nt. 1272, 41; *Id.*, *Regionalismo differenziato*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 2019, 876.

¹³⁰⁶ M. DI SIENA, *Le entrate*, cit. nt. 846, 6.

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”¹³⁰⁷. 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”¹³⁰⁸ 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”¹³⁰⁹. Siffatti 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”¹³¹⁰ e destinato a “gener[are] delle tensioni dal punto di vista redistributivo”¹³¹¹ 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 periodica¹³¹², il fatto che la predetta eventuale variazione di gettito dei tributi compartecipati o oggetto di aliquota riservata, maturato nel territorio della Regione *de qua*, resti nella disponibilità di quest’ultima opera in termini esclusivamente unidirezionali, ossia in sovrappiù, determinando ancora una volta una dinamica “paradossalmente ‘assistenziale’ delle

¹³⁰⁷ 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.

¹³⁰⁸ 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.

¹³⁰⁹ 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.

¹³¹⁰ A. ZANARDI, in AP Camera - AP Senato, XVIII, legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 10.7.2019, su bit.ly/2Nz8hKF, 8.

¹³¹¹ *Ibidem*.

¹³¹² 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.

Regioni forti”¹³¹³ e il conseguente allontanamento dal principio di corrispondenza tra le funzioni e le risorse¹³¹⁴ (*supra*, § 6.3). 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 in questione i fabbisogni *standard* non vengano infine determinati; ciò, a maggior ragione, se si considera che le tre bozze di Intesa prevedono tutte una forma di codecisione e, al tempo stesso, nel caso in cui a ciò non si addivenga, un regime di maggior favore, ossia l’attribuzione di risorse non inferiore al valore medio nazionale *pro capite* della spesa statale per le relative funzioni¹³¹⁵.

Si tratta, in quest’ultimo frangente, di un parametro non solo alquanto criticabile in sé¹³¹⁶, ma anche “logicamente del tutto antitetico all’altro”¹³¹⁷. Come sostenuto tra i più¹³¹⁸ dal Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio dei ministri, le Regioni interessate “riceverebbero, per mero effetto del decorso di tre anni, un ammontare di risorse... presumibilmente maggiore della spesa storica di riferimento per quella Regione”¹³¹⁹. E ciò “determin[erebbe] 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”¹³²⁰.

A questo punto, come si è detto, incomberebbero sull’intero processo così congegnato le periclitanti clausole di invarianza finanziaria¹³²¹. Sui possibili effetti di ordine generale di tali previsioni si è pronunciato in sede di audizione parlamentare il Ministro dell’economia e delle finanze G. Tria, affermando in maniera lapidaria 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 stanziino le occorrenti risorse finanziarie”¹³²². Rimane dunque aperta l’ipotesi di un potenziale aggravio di spesa non solo per le

¹³¹³ L. BIANCHI, *Regionalismo*, cit. nt. 1232, 33.

¹³¹⁴ Cfr. C. GORETTI, *Un’analisi preliminare dell’impatto sui conti pubblici*, 2019, su bit.ly/3c0tTcz, 21-22; E. LONGOBARDI, *In tema*, cit. nt. 1274, 7; G. MACCIOTTA, *Quale autonomia?*, cit. nt. 667, 29; G. MURARO, *Autonomia differenziata*, in *Economia e società regionale*, 3/2019, 90; A. ZANARDI, *Alcune osservazioni sui profili finanziari delle bozze di intesa sull’autonomia differenziata*, in *Astrid rassegna*, 5/2019, 3; ID., *Regionalismo*, cit. nt. 1305, 879; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 896, 651; L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 1234, 731.

¹³¹⁵ Cfr. BANCA D’ITALIA, *L’economia delle Regioni italiane*, 2019, su bit.ly/2xn4Z8P, 51.

¹³¹⁶ Cfr. C. DE VINCENTI, *Regionalismo differenziato e comune cittadinanza italiana*, in *Regionalismo*, cit. nt. 620, 106; G. BONERBA, *Il finanziamento*, cit. nt. 896, 651; L. LETIZIA, *I nodi*, cit. nt. 1234, 732.

¹³¹⁷ E. LONGOBARDI, *In tema*, cit. nt. 1274, 6.

¹³¹⁸ Cfr. AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, 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, 21.

¹³¹⁹ PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI - DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI GIURIDICI E LEGISLATIVI, *Appunto*, cit. nt. 170, 9.

¹³²⁰ *Ibidem*.

¹³²¹ Cfr. C. GORETTI, *Un’analisi*, cit. nt. 1314, 22.

¹³²² G. TRIA, *Audizione del Ministro sul federalismo fiscale*, 2019, su bit.ly/3gJLiK4, 15.

Regioni in esame, ma anche per l’“amministrazione considerata nel suo complesso”¹³²³, provocato, ad esempio, da diseconomie di scala¹³²⁴, oppure da eventuali oneri supplementari, emergenti *in itinere* a seguito dell’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia¹³²⁵. In entrambi i frangenti, due sono le conseguenze possibili¹³²⁶, entrambe assai incresciose, perché immancabilmente destinate a riverberarsi, come paventato anche dalla Corte dei conti, sulla “sostenibilità dei servizi pubblici in determinate aree del Paese”¹³²⁷, comunque diverse da quelle delle Regioni che richiedono 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”¹³²⁸, ponendosi però in collisione con l’art. 81, co. 3, Cost.; oppure le eventuali risorse all’uopo destinate a tali Regioni verrebbero defalcate da quelle destinate alle altre¹³²⁹.

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”¹³³⁰. Si tratta, a ben vedere, di una mera petizione di principio – per non dire una professione di ideologia¹³³¹ – 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”¹³³², 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,

¹³²³ S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, in *Federalismi.it*, 5/2020, 121.

¹³²⁴ Cfr. A. ZANARDI, *Le criticità del finanziamento dell’autonomia differenziata*, in *Astrid rassegna*, 14/2019, 7.

¹³²⁵ Cfr. S. MANGIAMELI ET AL., *Prima che il Nord*, cit. nt. 169, 320.

¹³²⁶ Cfr. G. TRIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 18.4.2019, su bit.ly/2XVBKmu, 13; C. SCIANCALEPORE, *Il federalismo differenziato tra difficoltà applicative e politiche regionali di fiscalità di vantaggio*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2020, 1410 e 1416.

¹³²⁷ CORTE DEI CONTI - SEZIONE DELLE AUTONOMIE, *Audizione*, cit. nt. 921, 18-19.

¹³²⁸ C. cost., sent. 18/2013.

¹³²⁹ Cfr. G. BERNABEL, *Esigenze di autonomia differenziata e questioni di finanza locale*, in *Regionalismo*, cit. nt. 620, 87; D. MONE, *L’autonomia differenziata come deroga puntuale (e sostanzialmente motivata) alle limitazioni delle leggi statali*, in *Quale rilancio*, cit. nt. 213, 319; F. PASTORE, *Brevi considerazioni su unità e indivisibilità della Repubblica italiana*, in *Autonomie*, cit. nt. 176, 195.

¹³³⁰ AP Camera - AP Senato, XVII legislatura, 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/3dvmx4, 41.

¹³³¹ 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.

¹³³² A. ZANARDI, *Regionalismo*, cit. nt. 1305, 877.

co. 3, Cost. (cor)risponda effettivamente ad una “logica ‘win-win’ tra interesse regionale e nazionale”¹³³³, oppure sia espressiva della 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).

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, sembra che le predette bozze di Intesa siano state accantonate, perché all’interno di esse “c’era tanto 116 e poco 119”¹³³⁴; fuor di metafora, si è finalmente presa coscienza anche in sede istituzionale dei profili largamente difettosi delle loro prospettate relazioni finanziarie con lo Stato (*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”¹³³⁵. Tuttavia, alla fine del 2019 la legge di bilancio per l’anno successivo è stata naturalmente approvata¹³³⁶, ma tali roboanti propositi non hanno ricevuto alcuna concretizzazione. Neppure risulta tuttora presentata alle Camere, al di là di ogni sua funzione asseritamente dilatoria¹³³⁷, una “non meglio definita ‘bozza di legge-quadro’”¹³³⁸ 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”¹³³⁹; mentre è stata *medio tempore* costituita una “Commissione con compiti di studio, supporto, consulenza e analisi sui temi dell’Autonomia differenziata”¹³⁴⁰, le cui risultanze sono anch’esse di là da venire¹³⁴¹. Una volta ancora, per una sorta di “*déjà vu*”¹³⁴² l’attivazione dell’art. 116, co. 3, Cost. “ritorna così alla casella di partenza”¹³⁴³; e,

¹³³³ R. BALDUZZI e D. SERVETTI, *Regionalismo differenziato e materia sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2019, 9.

¹³³⁴ F. BOCCIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, Commissione parlamentare per le questioni regionali, sed. 2.10.2019, su bit.ly/2MmlOo7, 5.

¹³³⁵ MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2019*, 2019, su bit.ly/35hpfVP, 11.

¹³³⁶ Cfr. l. 160/2019.

¹³³⁷ Cfr. L. VIOLINI, *Il regionalismo differenziato in bilico tra due Governi*, in *Osservatorio sulle fonti*, 3/2019, 8.

¹³³⁸ M. MANCINI, *Prove tecniche di regionalismo “differenziato”*, in *Federalismi.it*, 22/2020, 130.

¹³³⁹ F. BOCCIA, in AP Senato, XVIII legislatura, 1ª Commissione permanente, sed. 28.11.2019, su bit.ly/3ctT6wp, 5.

¹³⁴⁰ D.m. Affari regionali e autonomie, 3.12.2019, su bit.ly/2Sm5g2U, 1.

¹³⁴¹ Cfr. S. STAIANO, *Il regionalismo*, cit. nt. 1263, 6 ss.

¹³⁴² E. BOIRAC, *Correspondance*, in *Revue philosophique*, I, 1876, 430.

¹³⁴³ A. POGGI, *Gli ambiti*, cit. nt. 170, 107.

superando un certo senso di spaesamento¹³⁴⁴, tale epilogo potrebbe non essere oggetto di biasimo, se ciò almeno consentisse – per quanto qui di interesse – di evitare ogni prospettata vulnerazione dei principi dell’art. 119 Cost.

Poi, nell’inverno del 2020 l’“emergenza epidemiologica”¹³⁴⁵, “sanitaria”¹³⁴⁶ o “da COVID-19”¹³⁴⁷ *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 infraregionale¹³⁴⁸, le stesse Regioni sono state (discutibilmente) assunte dal Governo quali fondamentali “unità di misura”¹³⁴⁹ per la gestione della crisi e, a tal fine, in un contesto normativo di grande incertezza¹³⁵⁰ sono state correate del potere di “introdurre misure ulteriormente restrittive rispetto a quelle attualmente vigenti”¹³⁵¹. Ciò ha determinato, com’è stato prontamente osservato, un’“enorme confusione”¹³⁵² frutto di uno “sconcertante localismo”¹³⁵³, presto riverberatosi 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”¹³⁵⁴. Un esempio tangibile tra i molti¹³⁵⁵ di tale inedito e imprevedibile “federalismo della paura”¹³⁵⁶ è il modello di autocertificazione pubblicato il 26.3.2020, recante un sibillino riferimento alle “ulteriori limitazioni disposte con provvedimenti del Presidente della Regione”¹³⁵⁷.

In questo frangente, non sono mancate ricorrenti manifestazioni di conflittualità tra lo Stato e le Regioni, ancorché più annunciate che praticate¹³⁵⁸, com’è dimostrato dalla scelta del Governo di non ricorrere mai, almeno sino ad ora, al potere sostitutivo *ex art. 120, co. 2, Cost.*¹³⁵⁹. Al contempo, l’attuale emergenza ha riproposto in forma nuova i vecchi interrogativi in ordine ai “difetti ‘storici’ del nostro sistema (nazionale e

¹³⁴⁴ Cfr. R. BODEI, *Piramidi di tempo*, Bologna, 2006, 10.

¹³⁴⁵ 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.

¹³⁴⁶ D.l. 29/2020.

¹³⁴⁷ D.l. 14/2020.

¹³⁴⁸ Cfr. gli all. 1 ss. d.P.C.m. 1.3.2020, su bit.ly/2W7MpuD, 5.

¹³⁴⁹ E. CARLONI, *La crisi coronavirus come problema di geografia amministrativa*, 2020, su bit.ly/2BAuZjf, 2 (virgolette nell’originale).

¹³⁵⁰ Cfr. C. PINELLI, *Il precario assetto delle fonti impiegate nell’emergenza sanitaria e gli squilibrati rapporti fra Stato e Regioni*, in *Diritti comparati*, 2/2020, 51-52.

¹³⁵¹ Art. co. 1, d.l. 19/2020, conv. con mod. nella l. 35/2020.

¹³⁵² A. LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 578.

¹³⁵³ F. BILANCIA, *Differenziazione, diseguaglianze, asimmetrie*, in *Istituzioni del federalismo*, 2020, 14.

¹³⁵⁴ F. CLEMENTI, *Il lascito della gestione normativa dell’emergenza*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 10.

¹³⁵⁵ Cfr. V. BALDINI, *Emergenza sanitaria e personalismo “asimmetrico” nelle politiche regionali*, in *Diritti fondamentali*, 1/2020, 1343 ss.

¹³⁵⁶ A. D’ALOIA, *L’emergenza e... i suoi “infortuni”*, in *Diritti fondamentali*, 2020, 5 (virgolette nell’originale).

¹³⁵⁷ MINISTERO DELL’INTERNO, *Autodichiarazione ai sensi degli artt. 46 e 47, d.P.R. n. 445/2000*, 2020, su bit.ly/2zeViKE, 1.

¹³⁵⁸ 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.

¹³⁵⁹ Cfr. F. BOCCIA, in AP Camera - AP Senato, XVIII legislatura, 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 legislatura, Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, sed. 28.5.2020, su bit.ly/2BLKfd1, 23.

regionale)¹³⁶⁰, 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 ha paventato un’“ennesima inversione di rotta”¹³⁶¹ rispetto al percorso di regionalizzazione avviato da ormai più di vent’anni; e chi ha ritenuto, viceversa, che “rimettere ordine nei rapporti stato-regioni, passata la crisi, sar[ebbe] necessario”¹³⁶², rispetto non solo alla materia della tutela della salute, ma anche, ad esempio, a quella della protezione civile¹³⁶³, entrambe parimenti oggetto di potestà legislativa concorrente tra lo Stato e le Regioni ex art. 117, co. 3, Cost.

Di certo, se il Covid-19, nostro malgrado, “ha compiuto un’impeccabile analisi delle funzioni e un’incontrovertibile analisi di impatto”¹³⁶⁴, esso sembra avere lasciato sul campo una vittima illustre: il tema dell’autonomia regionale differenziata, il quale, forse a dimostrazione della sua effettiva (in)consistenza, al di là di qualche sprazzo polemico¹³⁶⁵ di segno ora positivo¹³⁶⁶ ed ora negativo¹³⁶⁷ dal dibattito pubblico è come d’incanto svanito. Così, 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”¹³⁶⁸ è destinato a rimanere senza risposta. E, insieme ad esso, permangono parimenti inesitati i molti roveli, 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’“emergenza pandemica”¹³⁶⁹, come si sa, è stata sovente paragonata negli ultimi mesi ad una guerra contro un “nemico invisibile [e] insidioso”¹³⁷⁰. Tuttavia, oltrepassata con qualche fatica la cortina della retorica istituzionale, la mente si posa, più che su

¹³⁶⁰ V. ONIDA, *Costituzione e Coronavirus*, Milano, 2020, 22.

¹³⁶¹ A. MORELLI e A. POGGI, *Le Regioni per differenziare, lo Stato per unire*, in *Diritti regionali*, 2/2020, 4.

¹³⁶² B. CARAVITA, *L’Italia ai tempi del coronavirus*, in *Federalismi.it*, 6/2020, IX.

¹³⁶³ Cfr. E. CATELANI, *Il rapporto fra Stato e Regioni al tempo del Coronavirus*, in questa Rivista, 2/2020, 9.

¹³⁶⁴ S. STAIANO, *Né modello né sistema*, in ID. (a cura di), *Nel ventesimo anno del terzo millennio*, Napoli, 2020, 40.

¹³⁶⁵ Cfr. U. DE SIERVO, *Emergenza Covid e sistema delle fonti*, in *Osservatorio sulle fonti*, spec. 2020, 300.

¹³⁶⁶ Cfr. Consiglio regionale della Lombardia, o.d.g. 980/2020, su bit.ly/2ZspYBE, 4; M. BELLETTI, *La “confusione” nel sistema delle fonti ai tempi della gestione dell’emergenza da Covid-19 mette a dura prova gerarchia e legalità*, in *Osservatorio AIC*, 3/2020, 25; E. D’ORLANDO, *Emergenza sanitaria e Stato regionale*, in *Osservatorio sulle fonti*, spec. 2020, 580; A. RUGGERI, *Il coronavirus contagia anche le categorie costituzionali e ne mette a dura prova la capacità di tenuta*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 377-378.

¹³⁶⁷ Cfr. C. BUZZACCHI, *Coronavirus e territori*, 2020, su bit.ly/31PLi6o, 4; M. MANCINI, *Prove*, cit. nt. 1338, 132.

¹³⁶⁸ A. MORELLI, *Il Re del Piccolo Principe ai tempi del Coronavirus*, in *Diritti regionali*, 1/2020, 530-531.

¹³⁶⁹ C. cost., sent. 174/2020.

¹³⁷⁰ G. CONTE, in AP Camera, XVIII legislatura, sed. 25.3.2020, su bit.ly/38aphQM, 34; ID., in AP Senato, XVIII legislatura, sed. 26.3.2020, su bit.ly/2CShHyI, 6.

improbabili metafore belliche¹³⁷¹ evocatrici dei conflitti mondiali del secolo passato, su eventi parimenti drammatici che sul piano ordinamentale ne sono stati, in qualche modo, i precursori¹³⁷². Così, per chi volesse dare credito ad un approccio storico e comparativo¹³⁷³, all’accentramento di allora potrebbe fare seguito oggi un analogo moto, parimenti incidente sulle relazioni finanziarie degli enti territoriali. Se ciò effettivamente dovesse verificarsi, in un tempo in cui ci apprestiamo a ricordare (a celebrare?¹³⁷⁴) 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’odierna osservazione della dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali, una nuova e inconclusiva “Azione Parallela”¹³⁷⁵, “centro inesistente”¹³⁷⁶ di una vicenda (non narrativa ma) normativa destinata a non compiersi mai.

¹³⁷¹ Cfr. M. LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell'emergenza*, in *Rivista AIC*, 2/2020, 112.

¹³⁷² 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 *Studi*, cit. nt. 1043, I, 33 ss.

¹³⁷³ Cfr. K.C. WHEARE, *Federal Government*, [1946], trad. it. *Del governo federale*, Milano, 1949, 458 ss.

¹³⁷⁴ Cfr. F. CORTESE, *Stato e Regioni alla prova del coronavirus*, in *Le Regioni*, 2020, 9-10; F. PALERMO, *Il virus è centralista?*, 2020, su bit.ly/3kCWfII, 1.

¹³⁷⁵ R. MUSIL, *Der Mann ohne Eigenschaften*, [1930-1942], trad. it. *L'uomo senza qualità*, Milano, 1992, I, 112 ss.

¹³⁷⁶ L. MITTNER, *La letteratura tedesca del Novecento*, [1960], rist., Torino, 1995, 318.