



SAPIENZA
UNIVERSITÀ DI ROMA

Master
in
*Istituzioni parlamentari “Mario Galizia”
per consulenti d’Assemblea*

*La dimensione finanziaria della specialità: brevi
riflessioni sulla sua persistente attualità alla luce
del regionalismo differenziato di cui all’art. 116,
terzo comma, della Costituzione*

Nome e cognome del candidato
Andrea Argiolas

Relatore
Prof. Gianliborio Mazzola

A.A. 2020/2021

*A Francesca e al
mio dolcissimo figlio Samuele
per la pazienza, soprattutto*

Indice

Premessa	4
Parte prima: Uno sguardo al fondamento, alla disciplina costituzionale e all'esperienza concreta delle autonomie regionali speciali	6
1.1 Il modello duale del regionalismo italiano	6
1.2 La specialità regionale come elemento di differenziazione.....	8
1.3 La specialità regionale come diritto “differenziante”	11
1.4 L'esperienza concreta delle Autonomie speciali	18
Parte seconda: La dimensione finanziaria della specialità	23
2.1 I tratti distintivi degli ordinamenti finanziari speciali	23
2.2 La specialità tra crisi finanziaria e diritto emergenziale europeo	31
2.3 Specialità finanziaria e federalismo fiscale	34
2.4 Il regionalismo “sospeso” e la specialità finanziaria nel complesso equilibrio tra principi di responsabilità e solidarietà.....	37
2.5 Il diritto comune della specialità finanziaria tra Statuto formale e “Statuto materiale”	43
Parte terza: Brevi riflessioni sulla persistente attualità della specialità finanziaria alla luce del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione.	46
3.1 L'art. 116, terzo comma, Cost.: verso il superamento del regionalismo dell'uniformità?	46
3.2 I recenti tentativi di attuazione per le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.....	51
3.3 Nuova specialità o sviluppo del regionalismo ordinario? Regioni speciali e Regioni differenziate a confronto	57
3.4 Attualità della specialità regionale e della connessa specialità finanziaria alla luce del regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Costituzione: Conclusioni..	62
Bibliografia	72
Sitografia	93

Premessa

Il lavoro ha come oggetto la specialità regionale e, in particolare, la sua peculiare dimensione finanziaria.

L'obiettivo è quello di indagare su una presunta inattualità del principio di specialità e di un suo inesorabile declino alla luce dei recenti tentativi di attuazione della clausola di asimmetria introdotta dalla riforma costituzionale del 2001.

L'analisi condotta porta a concludere ragionevolmente per la persistenza del significato costituzionale della specialità, anche nelle condizioni date dalla riforma del 2001, ivi compreso il meccanismo di differenziazione contenuto nell'art. 116, terzo comma, Cost..

Peraltro, l'emergenza sanitaria in corso ha contribuito a ingenerare talvolta "un clima ostile" nei confronti del regionalismo complessivamente considerato. Ciò ha condotto ad un approccio maggiormente meditato su metodi e merito dell'attuazione della clausola di asimmetria. Probabilmente, il contesto attuale consentirà un nuova fase di discussione sul tema della specialità senza taluni ideologismi, partigianerie e superficialità che ne hanno in qualche modo segnato il confronto sulla tematica precedente all'esplosione dell'emergenza epidemiologica.

Dal punto di vista metodologico, si rendono necessarie due note di chiarimento preliminare.

La prima: lo "strumento d'indagine" utilizzato non può che essere quello del diritto costituzionale e regionale.

La seconda concerne la non riconducibilità della specialità ad un modello univoco. Pertanto, essa è stata analizzata nei suoi tratti maggiormente ricorrenti, ferme le doverose distinzioni tra singoli ordinamenti. Sempre sulla nozione di specialità, nel corso della trattazione ci si è riferiti, in modo prevalente e in termini generali, alle "Regioni a Statuto speciale". In tale formula, ad ogni modo, debbono ritenersi incluse le specialità delle 2 Province autonome di Trento e Bolzano.

Da un punto di vista strutturale, la tesi è divisa in tre parti, la prima delle quali tratta del fondamento, della disciplina costituzionale e della concreta vicenda istituzionale delle Regioni speciali.

La seconda è dedicata alla dimensione finanziaria della specialità.

Nella terza, infine, si analizza brevemente il contenuto della clausola di asimmetria prevista dall'art. 116, terzo comma, della Costituzione e i più rilevanti recenti tentativi di attuazione; si propone, infine, un confronto tra regionalismo differenziato e specialità, soprattutto in termini di risorse finanziarie.

Per concludere sia consentito un grandissimo e doveroso ringraziamento al Professore Gianliborio Mazzola per i preziosi spunti di riflessioni, le indicazioni, i suggerimenti e il supporto continuo per tutto il tempo occorrente alla stesura dell'elaborato.

Parte prima

Uno sguardo al fondamento, alla disciplina costituzionale e all'esperienza concreta delle autonomie regionali speciali

1.1 Il modello duale del regionalismo italiano

Come è noto, una delle innovazioni maggiormente significative introdotte dalla Carta Costituzionale del 1948 fu l'istituzione dello Stato regionale¹; tale novità fu adottata in assenza di simili e concrete esperienze istituzionali in altri Paesi da utilizzare come termine di confronto² e rappresentò una “ripartizione collaborativa del potere tra ente sovrano e enti autonomi”³.

Dal dibattito sulla “Repubblica delle autonomie”⁴ rimasero in qualche modo “defilate” le questioni relative alle 5 regioni cui sarebbero state “[...] attribuite⁵ forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale” ai sensi dell’art. 116, primo comma, Cost.⁶.

Le peculiari vicende che caratterizzarono l’evoluzione in senso autonomistico delle Regioni Speciali influenzarono l’Assemblea Costituente che ne riconobbe la specificità come un dato acquisito⁷.

¹ Mazzola G. (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell’Autonomia?* in “Nomos”, n. 1, p. 8. La citata opzione regionalista fu finalizzata, da un lato, a “rendere più stabile la democrazia italiana essendo espressione di determinate esigenze dei rispettivi territori che difficilmente in ambito nazionale si sarebbero potute affrontare [...]” e, dall’altro, “a superare le differenze territoriali fra le diverse aree del Paese. Si intendeva favorire il ridimensionamento o addirittura il superamento della questione meridionale, date le forti differenze economiche e sociali fra le Regioni italiane”.

² Bin R, Falcon G. (2012), *Concetti, tendenze e problemi di base in Diritto regionale*, a cura di R. Bin, G. Falcon, Bologna, Il Mulino, pp. 48-49. Giudizio ancor più netto fu espresso dalla Commissione per la Costituzione (1947), *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione*, p. 13, <http://legislature.camera.it/dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf>.

³ Vergottini G (2019), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam, p. 43.

⁴ Demuro G. (2018), *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in “federalimi.it”, n. speciale 7, pp. 69-75.

⁵ Così recitava il testo originario dell’art. 116, primo comma, Cost., sulle cui implicazioni in rapporto alle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione) si veda, *infra*, p. 12.

⁶ Si tratta, come è noto, delle Regioni Sicilia, Sardegna, Val D’Aosta, Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia.

⁷ In tal senso le parole dell’On. Ambrosini, relatore per l’Aula dell’articolo in questione: “[...] È stato detto che per lo meno per quattro regioni — la Sicilia, la Sardegna, la Val d’Aosta e il Trentino — l’autonomia

Gli Statuti speciali di Sicilia, Sardegna, Val D'Aosta e Trentino Alto Adige, vennero approvati infatti con modalità assai sommarie tra il 28 e il 31 gennaio 1948, come conseguenza anche dei termini stringenti imposti dalla XVII disposizione transitoria e finale della Costituzione; quest'ultima così recitava "L'Assemblea Costituente sarà convocata dal suo Presidente per deliberare, entro il 31 gennaio 1948, sulla legge per la elezione del Senato della Repubblica, sugli statuti regionali speciali e sulla legge per la stampa"⁸.

In sintesi, trattasi delle leggi costituzionali 26 febbraio 1948, n. 2 (*Conversione in legge costituzionale dello Statuto della Regione siciliana, approvato col decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455*); 26 febbraio 1948, n. 3 (*Statuto speciale per la Sardegna*); 26 febbraio 1948, n. 4 (*Statuto speciale per la Valle d'Aosta*) e 26 febbraio 1948, n. 5 (*Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*)⁹.

Per il Friuli-Venezia Giulia invece l'Assemblea costituente lasciò sostanzialmente "irrisolta" la complessa questione del confine nord-orientale; tale "mancata" soluzione è stata interpretata dalla dottrina come un "ritorno indietro" rispetto a quanto previsto dall'art. 116, primo comma, Cost., anche in considerazione della X disposizione transitoria e finale, per certi versi in contrasto con tale indicazione¹⁰.

A causa delle incertezze in sede costituente, lo Statuto del Friuli Venezia Giulia fu approvato con la legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*) a nove anni di distanza dal "Memorandum d'intesa" del 1954, che avviò la possibile definizione della questione triestina¹¹.

ormai deve considerarsi cosa acquisita. Per due di queste Regioni ci sono già degli ordinamenti stabiliti. Per la Sardegna esistono un Alto Commissario e una Consulta regionale che in fatto ha attuato una forma di autonomia. Per il Trentino l'esigenza è anche maggiore, per ragioni non solo interne ma anche internazionali. L'ex Ambasciatore inglese a Roma, Lord Perth, ha detto alla Camera dei Comuni che, se le ventuno Nazioni non adotteranno la soluzione dell'annessione all'Austria, il Tirolo meridionale dovrà avere la più ampia autonomia. Comunque sia, il sistema potrebbe consistere nella concessione della autonomia a determinate Regioni, per le quali essa è assolutamente necessaria, se si vogliono guardare le cose dal punto di vista della realtà. Per quelle alle quali è stata già concessa, e specie per la Sicilia, l'autonomia deve considerarsi irrevocabile. Per altre Regioni dovrà necessariamente arriversi ad una identica soluzione.", in <https://www.nascitacostituzione.it/03p2/05t5/116/index.htm>, p. 13.

⁸ Paladin L. (1997), *Diritto regionale*, Padova, Cedam, pp. 13-17.

⁹ I cui testi, anche in modalità multivigente, sono reperibili in <https://www.normattiva.it/>.

¹⁰ Che disponeva l'applicazione in via provvisoria delle disposizioni generali del Titolo V della Parte seconda "[...] fermo restando la tutela delle minoranze linguistiche in conformità all'articolo 6". Si veda in proposito Giangaspero P. (2012), *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, in *Il regionalismo italiano dall'unità alla Costituzione e alla sua riforma, Volume I*, a cura di Mangiameli S., Milano, Giuffrè, pp.138-141.

¹¹ Bartole S. (1979), *Passato e presente delle Autonomie speciali*, in "il Mulino", 3, pp. 375-381. Più di recente, si veda la ricostruzione di queste vicende operata da Rossi D. (2020), *L'invenzione di una*

La caratteristica principale del processo di formazione degli Statuti approvati dall'Assemblea Costituente fu espressa dalla forte partecipazione delle comunità locali, realizzatasi tramite il lavoro delle Consulte regionali e del Consiglio della Valle; tali organismi furono chiamati a discutere e ad adottare una bozza preliminare da trasmettere all'Assemblea Costituente¹². Tale circostanza fece sviluppare alcune riflessioni alla dottrina sulla dimensione “vagamente pattizia” della fonte statutaria speciale; in ogni caso segnalò una particolare dimensione della specialità: il rapporto bilaterale di ciascuna Regione con lo Stato¹³.

L'innovativo e inedito regionalismo italiano presentava pertanto un “modello duale” entro il quale coesistevano due tipologie di Regioni: le Regioni di diritto comune, destinatarie della disciplina generale dettata dal Titolo V della Parte II della Costituzione, e le Regioni a Statuto speciale, la cui disciplina veniva riservata, in deroga al suddetto Titolo V, alla fonte statutaria speciale adottata con legge costituzionale¹⁴.

La “declinazione” concreta di tale modello dovrebbe tener conto, per contro, della irriducibile difficoltà a ridurre la specialità ad una categoria comune, stante l'esistenza di 5 ordinamenti differenziati anche tra loro, ciascuno con le proprie intrinseche caratteristiche¹⁵.

1.2 La specialità regionale come elemento di differenziazione

Sulle motivazioni che hanno spinto i costituenti a introdurre un regime binario nell'assetto regionalista del nostro ordinamento si è a lungo interrogata la dottrina più

Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento, in “federalismi.it”, n. 18, pp. 263-280.

¹² Con la rilevante eccezione dello statuto del Trentino Alto Adige, il quale nacque da una iniziativa governativa che fu emendata solo marginalmente dall'Assemblea costituente. Peraltro, il disegno complessivo dell'autonomia regionale, in particolar modo per quanto concerne i rapporti tra le due province, ne rappresenta la soluzione senz'altro più originale e marcatamente “speciale”. Sul tema si veda ancora Giangaspero P., *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, cit., pp.119-157.

¹³ Ferrara A. (2008), *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in “federalismi.it”, n. 28, p. 4.

¹⁴ Il concetto di “regionalismo duale” è evocato dalla *Dichiarazione di Aosta* (2019) delle Regioni a statuto speciale e Province autonome, sottoscritta dai Presidenti delle Regioni e delle Province autonome Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, in https://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf, p. 2. Per un'analisi critica di tale concetto, nonché della prospettiva di una sua crisi nel sistema attuale, si veda Pastore F. (2018), *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in “Federalismi.it”, n. speciale 7, pp. 288-298.

¹⁵ Ferrara A., *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, cit., p. 1.

autorevole, con uno sforzo di ricostruzione teorica sul fondamento dell'Autonomia regionale speciale¹⁶.

La specialità da attribuire alla 5 regioni contemplate dall'art. 116, primo comma, Cost., come si è già rilevato, derivò dalla constatazione, da parte dell'Assemblea Costituente, di trovarsi in presenza di un evento compiuto che, sia pure con modalità e caratteri differenti tra le varie realtà regionali, si era già prodotto in alcune zone del Paese¹⁷.

Preliminarmente si può considerare la specialità come qualcosa di *precostituzionale*, rinvenibile soprattutto nell'istituzione di alcuni embrioni di ordinamenti autonomi in almeno 3 delle 5 regioni considerate¹⁸; si cercò di fornire una risposta istituzionale alle particolari condizioni socioeconomiche dei territori considerati ed alla loro specifica dimensione culturale e geografica¹⁹.

¹⁶ Mor G.(1988), *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità* a cura di Mor G., Collana di studi e ricerche dell'Istituto di Studi Giuridici Regionali, Udine, pp. 23-43; Pizzorusso A. (1989), *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in "Quaderni regionali", 1989, pp. 1025-1044;. Bartole S. (2010), *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?* In "Le Regioni", n. 4, pp. 836-871.

¹⁷ Giangaspero P., *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, cit., pp. 123-124.

¹⁸ Paladin L., *Diritto regionale*, cit., pp. 7-12. Peraltro, la ricostruzione di tali vicende, in questa sede, non può che essere proposta per sommi capi. In Sardegna fu istituito con Regio decreto legge 27 gennaio 1944, n. 21 (*Istituzione dell'Alto Commissariato della Sardegna*), poi progressivamente modificato, un organismo temporaneo denominato appunto "Alto Commissariato", con la funzione, tra l'altro, di sovrintendere e dirigere, "[...] nel territorio dell'Isola, tutte le amministrazioni statali, civili e militari, nonché gli enti locali, gli enti ed istituti di diritto pubblico, ed in genere tutti gli enti sottoposti a tutela o vigilanza dello Stato". In principio, l'Alto Commissariato era "assistito" da una Giunta regionale, successivamente modificata in Consulta, composta da 18 membri "[...] scelti fra i rappresentanti delle organizzazioni politiche, economiche, sindacali e culturali e fra competenti ed esperti".

In Valle d'Aosta fu istituito il primo vero e proprio embrione di ordinamento autonomo, ad opera del decreto legislativo luogotenenziale 7 settembre 1945, n. 545 (Ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta); fu definito una "circostrizione autonoma" anzichè come Regione, con propri organi di governo, cui fu attribuita potestà amministrativa in materia, tra l'altro, di istruzione, agricoltura e lavori pubblici di interesse circoscrizionale.

In Sicilia furono istituiti organismi straordinari analoghi a quelli previsti per la Sardegna. Tuttavia la Consulta regionale siciliana approvò il testo di uno Statuto regionale che trasmise successivamente al Governo nazionale. Lo Statuto siciliano fu adottato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana). La Sicilia fu costituita in "[...] Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione", con propri organi di governo e con l'attribuzione di potestà legislativa, finanche esclusiva, nelle more del coordinamento dell'Assemblea costituente "[...] con la nuova costituzione dello Stato".

Il successivo ordinamento autonomo del Trentino Alto Adige, come è noto, fu la conseguenza dello Accordo c.d. "De Gasperi-Gruber", stipulato a Parigi il 5 settembre 1946, nel quale veniva stabilito, tra l'altro che "Alle popolazioni delle zone sopraddette (abitanti di lingua tedesca della provincia di Bolzano e dei comuni bilingue della provincia di Trento, *N.d.R.*) sarà concesso l'esercizio di un potere legislativo ed esecutivo autonomo, delle zone stesse".

¹⁹ D'Atena A. (2014), *Passato, presente ...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in "Rivista AIC", n. 4, pp. 1-6.

L'esigenza di offrire una proiezione istituzionale a determinate esigenze territoriali emerge dall'art. 1, comma 1, del Decreto legislativo luogotenenziale n. 545 del 1945, che costituiva la "circostrizione autonoma" della Valle d'Aosta, in considerazione "[...]" delle sue condizioni geografiche, economiche e linguistiche *del tutto particolari*"; si teneva in particolare conto della comunità linguistica francofona, la cui tutela giuridica era finalizzata al contenimento dei tentativi di annessione francese e dei connessi movimenti separatisti²⁰.

Motivazioni simili - anche se ovviamente relative di volta in volta alle specifiche condizioni delle comunità territoriali - si rinvennero nelle altre Regioni in cui si costituirono i primi nuclei dell'istituzione autonomistica²¹.

I presupposti posti dal riconoscimento della specialità regionale - ciascuna portatrice di una propria individualità culturale e storico-politica - sarebbero collegati al contesto internazionale, alla condizione geografica e insulare, alla specificità etnica e linguistica, oltre alla presenza di significativi istituti storici, risalenti spesso a una fase anteriore all'unificazione nazionale²². Tali caratteristiche si collegherebbero alle esperienze del regionalismo europeo in qualche modo anticipate del costituente italiano²³.

In altri termini, la specialità regionale troverebbe la sua ragion d'essere in "fatti differenzianti", preesistenti allo stesso ordinamento costituzionale, che costituiscono motivo di consistente differenziazione²⁴.

²⁰ Sul punto, si veda Mastropaolo A (2018), *Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d'Aosta?* In "federalismi.it", n. 11, pp. 4-18.

²¹ Su questi temi, Pinna P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giapicchelli, pp. 15-27; Armao G. (2016), *L'autogoverno della Sicilia: dall'oblio al rilancio della prospettiva della revisione costituzionale* in *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016* a cura di Armao G., Saija M., Cosenza, Rubbettino, pp. 67-106; Verde G. (2016), *L'autonomia speciale della Regione Siciliana: origini, caratteri e prospettive* in *Sicilia 1643-1947, Sulle tracce dell'autonomia* a cura di ARS, Palermo, pp. 13-16; Giangaspero P., *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, cit., p. 124. In estrema sintesi, alla base del riconoscimento dell'autonomia in Sicilia e in Sardegna vi furono problematiche parzialmente differenti, legate, alla comune condizione insulare e l'isolamento dalla terraferma, la drammatica crisi economica e l'arretratezza socioeconomica delle popolazioni ivi residenti, nonché la presenza di movimenti indipendentisti e autonomisti, mentre il già ricordato Accordo italo-austriaco del 1945, finalizzato a tutelare le popolazioni di lingua tedesca del Trentino-Alto Adige, infine, precedette l'approvazione dello Statuto speciale trentino.

²² Rolla G. (2015), *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato* in "federalismi.it", n. 13, pp. 1-22.

²³ *Ibidem*. "[...] non si può non riconoscere il valore anticipatore delle scelte compiute, in Italia, durante il "periodo transitorio" e successivamente in seno all'Assemblea costituente. Le motivazioni che furono addotte a sostegno dell'istituzione di Regioni ad autonomia speciale - ciascuna dotata di una specifica individualità culturale e storico-politica - si ritrovano integralmente nelle esperienze del regionalismo europeo".

²⁴ Poggi A. (2014), *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale* in "Il Piemonte delle autonomie", n. 4.

In larga misura, la dottrina richiamata pare costante nell'affermare la persistente attualità di tali presupposti pregiudiziali, evidenziando tuttavia in alcuni casi la necessità di un loro aggiornamento alla luce dell'esperienza istituzionale concreta²⁵; tuttavia altri studiosi, altrettanto autorevoli, considerano superate le ragioni della specialità per la gran parte degli enti ad Autonomia speciale²⁶.

1.3 La specialità regionale come diritto “differenziante”

Si cercherà di esaminare, sia pure sinteticamente, “fatti differenzianti” precostituzionali che hanno dato vita e che allo stesso tempo giustificano l'esistenza di 5 ordinamenti regionali speciali²⁷.

L'esatta collocazione nell'ordinamento costituzionale di questa “specie” di Regioni è stata a lungo esaminata seguendo il criterio della specialità e, conseguentemente, in base al binomio *lex generali/lex specialis*, facendo riferimento al rapporto tra Titolo V e Statuti speciali²⁸.

²⁵ Bartole S. (1983), *Verso una nuova specialità, Relazione di sintesi*, in “La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi dell'autonomia differenziata”, Palermo, pp. 519-536. Sul caso siciliano più recentemente, Ruggeri A. (2017), *Per un nuovo statuto siciliano* in “Consulta on line”, fasc. 2, pp. 253-257. Non solo limitatamente al caso Sardegna, ma con considerazioni di carattere generale, si veda anche Riviezzo A. (2020), *La persistente specialità sarda*, in “federalimi.it”, n. 5, pp. 1-42.

²⁶ Si veda ad esempio la posizione del prof. Caravita di Toritto riportata dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali (2015), *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, Documento conclusivo approvato*, seduta del 4 novembre, p. 8.

²⁷ Si rinvia, per un approfondimento su ogni singolo ordinamento, alla collana diretta da Pasquale Costanzo e Antonio Ruggeri edita da Giappichelli, e più in particolare: *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna*, a cura di Betzu M., Demuro G., Pinna P. (2020), Torino Giappichelli; D'Orlando E., Mezzetti L. (2017), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, Giappichelli; *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, a cura di Louvin R., Trucco L., Pasqual C. (2020), Torino, Giappichelli, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, a cura di Ruggeri A., Verde G. (2012), Torino, Giappichelli.

²⁸ Paladin L., *Diritto regionale*, cit., p. 15. In tal senso, si veda anche Mor G., *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, cit., p. 25, secondo il quale “L'esigenza della specialità [...] si radica dunque non già genericamente dall'esistenza di situazione particolari, ma più precisamente in particolarità tali non poter essere adeguatamente risolte restando nel quadro normativo dettato dallo Stato per la generalità delle Regioni”, talché “[...] l'esistenza di deroghe e integrazioni alla normativa regionale è strutturale all'esistenza stessa di questa categoria di regioni”.

L' articolo 116, primo comma, Cost., prevede che le forme e condizioni particolari di autonomia di cui “*dispongono*”²⁹ gli ordinamenti regionali speciali siano disciplinate dai “rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale”.

Pertanto gli Statuti speciali-leggi costituzionali (talvolta considerati dalla dottrina come una fonte a competenza riservata con procedimento atipico³⁰) definiscono la posizione costituzionale delle Regione cui si riferiscono³¹ e divergono dagli Statuti ordinari-“leggi della repubblica”³² in quanto costituirebbero al contempo il “[...] fondamento stesso dell'autonomia”, nonché la disciplina dei “[...] loro poteri, oltre che la loro organizzazione”³³.

Peraltro, il procedimento di formazione della legge costituzionale atipica di revisione statutaria è stato oggetto di un tentativo di tendenziale omogeneizzazione da parte della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano*)³⁴.

In generale, si ribadisce il procedimento di formazione delle leggi costituzionali disciplinato dalla Costituzione, con le seguenti specificazioni:

- a) l'iniziativa spetta anche ai Consigli regionale e, nel caso della Regione Sardegna³⁵, anche a ventimila elettori;

²⁹ L'indicativo presente del verbo *disporre* è stato inserito dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, che ha sostituito la locuzione del testo originario “sono attribuite”. Tale modifica, per Demuro G (2007), *Una nuova autonomia per un nuovo statuto*, Relazione al Convegno Regionale Cagliari, 19-20 gennaio, in “Astridonline”, http://www.astridonline.it/static/upload/protected/Demu/Demuro_relazione_convegno_regionale_19-20_01_07.pdf, “[...] porta con se il riconoscimento di una posizione costituzionale acquisita nel tempo, alla quale nessuno sembra di poter rinunciare né le Regioni che ne usufruiscono, né lo Stato”

³⁰ Peraltro, non mancano orientamenti differenti, riassunti sinteticamente in Alberti A. (2016), *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. a proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi-Boschi e gli statuti speciali*, in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 3, pp. 3-10.

³¹ Pinna P, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., p. 129.

³² Così come recitava il testo originario dell'art. 123, secondo comma, Cost.: “Lo Statuto è deliberato dal Consiglio regionale a maggioranza assoluta dei suoi componenti, ed è approvato con legge della Repubblica”.

³³ Bin R., Pitruzzella G. (2019), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli, p. 423.

³⁴ Secondo Pinna P, *Il diritto costituzionale della Sardegna*, cit., p. 130, la disposizione costituzionale in esame avrebbe introdotto una peculiare legge costituzionale al di fuori delle “tipologie” disciplinate dall'art. 138, Cost..

³⁵ Id. (2008), *Il ruolo della Regione nella riforma dello Statuto*, in “Diritto e storia”, n. 7, https://www.dirittoestoria.it/7/Contributi/Pinna-Ruolo-Regione-riforma-statuto.htm#_ftn6 Altra peculiarità del processo di revisione dello Statuto sardo è la seguente: il Presidente della Regione può indire un referendum consultivo tra la prima e la seconda deliberazione delle Camere in caso di parere contrario del Consiglio (art. 54, comma terzo, Stat. sp. Sardegna).

b) le proposte governative o parlamentari di modifica statutaria sono preventivamente sottoposte al parere dei rispettivi Consigli regionali;

c) in ogni caso, non è previsto il referendum ex art. 138, comma secondo, Cost.³⁶.

La revisione degli Statuti speciali, tuttavia, non sempre avviene con legge costituzionale. Alcune disposizioni, soprattutto di carattere finanziario, per espressa previsione statutaria sono modificabili con legge ordinaria dello Stato, sempre a conclusione di un procedimento di natura pattizia³⁷. La peculiarità degli ordinamenti finanziari di queste Regioni attiene alla dimensione della specialità, che si rileverebbe soprattutto nella differenziazione del regime finanziario³⁸.

La ricognizione del ruolo costituzionale della singola Autonomia nell'ordinamento non si può esaurire con l'analisi della fonte statutaria, ma va correttamente inquadrata sistematicamente all'interno di quello che, recentemente, la Corte costituzionale ha definito "il blocco statutario di costituzionalità"³⁹. Per qualificare le attribuzioni regionali, infatti, l'analisi delle disposizioni statutarie deve essere integrata "[...] con le indicazioni desumibili dalla normativa di attuazione statutaria, la quale, anche in ragione del suo speciale procedimento di adozione [...], possiede un sicuro ruolo interpretativo e integrativo delle stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale"⁴⁰.

In tal senso, sono rilevanti le "disposizioni di attuazione statutaria", previste, seppur con formulazioni differenti, in tutti gli Statuti in esame⁴¹; tali normative originariamente dovevano costituire lo strumento per la prima attuazione degli ordinamenti regionali, oltre a realizzare il trasferimento di uffici e personale dallo Stato alla Regione⁴².

³⁶ Cfr. art. 41 ter, Stat. sp. Sicilia; art. 54 Stat. sp. Sardegna; art. 50 bis, Stat. sp. Valle d'Aosta; art. 103, Stat. sp. Trentino-Alto Adige; art. 63, Stat. sp. Friuli-Venezia Giulia.

³⁷ Con la rilevante eccezione dello Statuto siciliano. Alla dimensione finanziaria della specialità, come anticipato, è dedicata la seconda parte di questo lavoro.

³⁸ Chessa O. (2011), *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in "Diritto e storia", <https://dirittoestoria.it/10/contributi/Chessa-Specialita-asimmetria-sistema-regionale-italiano.htm>.

³⁹ Corte cost., sent. 29/03/2019, n. 32, punto 1.2 del *Considerato in diritto*.

⁴⁰ *Ibidem*. Per un'analisi critica di tale concetto, si veda Pajno S (2019), *Il "blocco statutario" delle autonomie speciali e la disarticolazione del sistema delle fonti. Commento alla sent. n. 65 del 2019 in "federalismi.it"*, n. 20, pp. 1-18.

⁴¹ Cfr. art. 43, Stat. sp. Sicilia; art. 56 Stat. sp. Sardegna; art. 48 bis, Stat. sp. Valle d'Aosta; art. 95, Stat. sp. Trentino-Alto Adige; art. 65, Stat. sp. Friuli-Venezia Giulia.

⁴² Giangaspero G. (2008), *I decreti di attuazione degli statuti speciali*, in *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, a cura di Bin R., Coen L., Udine, I.S.G.Re, pp. 107-122.

“[...] Unico caso in cui il Governo dispone direttamente di un potere legislativo primario”⁴³, le norme di attuazione hanno assunto nel tempo un carattere permanente e espansivo rispetto al loro ruolo originario; sono diventate “[...] tra le realizzazioni astrattamente possibili dell'Autonomia regionale speciale, quelle storicamente vigenti”, in quanto fissano “[...] entro i contorni delineati dagli Statuti o eventualmente anche nello *svolgimento e nell'integrazione* delle norme statutarie necessarie per dare a queste ultime piena "attuazione" [...] i *contenuti* storico-concreti dell'Autonomia regionale”⁴⁴.

Le norme in esame rappresenterebbero una fonte del tutto eccezionale, sia per il procedimento di formazione di natura bilaterale e paritetica che le contraddistingue⁴⁵, sia per la peculiare forza nel sistema delle fonti, idonea a prevalere sulle fonti di rango primario statale o regionale,⁴⁶ e talvolta assurgendo a parametro “interposto” nei giudizi di costituzionalità⁴⁷.

Altro elemento significativo della specialità è l'autonomia legislativa: originariamente conteneva “decisi” elementi di differenziazione rispetto a quanto previsto dall'art. 117, primo comma, Cost., per le Regioni di diritto comune⁴⁸.

Si differenziavano per un duplice profilo: qualitativamente la potestà legislativa delle Autonomie speciali si distingueva, in alcune delle materie comprese nei rispettivi elenchi, per la competenza c.d. primaria o esclusiva; tale potestà si aggiungeva a quella concorrente simile a quella prevista dall'art. 117, Cost., per le Regioni ordinarie cui si aggiungevano le competenze integrativo-attuative⁴⁹. Quantitativamente gli elenchi delle

⁴³ Anche al di là della forma esteriore che esse assumono, ossia quella di decreti legislativi e, ancor prima, di decreti del Presidente della Repubblica. Caretti P., Tarli Barbieri G. (2016), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, p. 46.

⁴⁴ Il corsivo è aggiunto. Corte cost., sent. 19/06/1998, n. 213, punto 4.2 *del Considerato in diritto*.

⁴⁵ Tutti gli statuti prevedono, al di là del ruolo formale assegnato dalle disposizioni testuali, un ruolo propositivo sulle norme in argomento delle c.d. “commissioni paritetiche”, organi composti da rappresentanti nominati in egual numero dagli esecutivi statali e regionali, l'approvazione delle norme di attuazione da parte del Consiglio dei ministri e la promulgazione del Presidente della Repubblica. In alcuni casi (Sardegna e Valle d'Aosta) è previsto inoltre un ruolo dei Consigli regionali, chiamati ad esprimersi in sede consultiva sullo schema di decreto. Come si evince, risulta assente qualsiasi ruolo da parte del Parlamento, circostanza che amplifica l'eccezionalità della fonte, “[...] in quanto derogatoria del sistema di fonti previsto dagli artt. 70, 76 e 77 Cost.”. Pizzorusso A. (1977), *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice civile*, Bologna-Roma, citato in Cosulich M. (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Collana della Facoltà di giurisprudenza di Trento, p. 80.

⁴⁶ *Ivi*, pp. 111-117. Seppur, a giudizio dell'autore, mediante relazioni di competenza e non di gerarchia.

⁴⁷ “È ormai giurisprudenza costante di questa Corte che le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di "norme interposte". Corte cost., sent. 25/05/1990, n. 260, punto 4. *del Considerato in diritto*.

⁴⁸ Caretti P., (2016), *Diritto regionale*, cit., p. 19

⁴⁹ *Ibidem*.

materie delle Regioni speciali apparivano più ampi di quelli previsti dalla Costituzione per le Regioni ordinarie⁵⁰.

Comunque le attribuzioni legislative erano determinate secondo un sistema che è stato autorevolmente definitivo “euclideo”, secondo cui “[...] non potrebbero esistere aree di sovrapposizione tra le competenze dello Stato e quelle della Regione⁵¹.

Tuttavia, dall’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, gli Statuti speciali non rappresentano più l’unica fonte “pertinente”, soprattutto in materia di potestà legislativa. Ai sensi dell’art. 10 della legge costituzionale 3/2001, tale riforma costituzionale si applica in via transitoria anche alle Regioni a Statuto speciale “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” e nelle more dell’adeguamento ad essa dei rispettivi Statuti⁵².

Con tale disposizione costituzionale (peraltro oggetto di interpretazioni differenti⁵³) da un lato si intendeva ribadire il principio di specialità, e dall’altro, consentire – entro

⁵⁰ Cfr., in generale, artt. 14-15 e 17, Stat. sp. Sicilia; artt. 3-5 Stat. sp. Sardegna; artt. 2-3 bis, Stat. sp. Valle d’Aosta; artt. 4-7 (potestà regionale) e 10-12 bis (potestà provinciali, Stat. sp., Trentino-Alto Adige; artt. 4-7 Stat. sp. Friuli-Venezia Giulia.

⁵¹ Bin R. (1994), *Legge regionale*, in *Digesto disc. pubbl. IX, Torino*, http://www.robertobin.it/ARTICOLI/LEGGE_REGIONALE.pdf

“Il modello originario era organizzato in modo "euclideo", attraverso l'impiego di linee orizzontali e verticali di delimitazione delle "sfere" di attribuzione delle regioni e dello Stato [...]. La potestà legislativa regionale, in particolare, veniva configurata in negativo, attraverso l'indicazione dei suoi limiti: e questi erano stati disegnati dal Costituente e dalla prima dottrina, ragionando sulla base della natura stessa del nuovo ente. Ne è derivato un quadro coerente e astrattamente ineccepibile, in cui i "limiti" della legge regionale sono in parte generali, validi quindi per ogni tipo di legge locale, in parte specifici dei vari livelli di potestà, livelli che proprio in forza di questi limiti specifici si distinguono l'uno dall'altro”.

⁵² Connessa a tale clausola, la disposizione di cui all’art. 11 della legge 5 giugno 2003, n. 131 (*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*), rubricata “Attuazione dell’articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3” e, in particolare il comma 2, secondo il quale “Le Commissioni paritetiche previste dagli Statuti delle Regioni a statuto speciale, in relazione alle ulteriori materie spettanti alla loro potestà legislativa ai sensi dell’articolo 10 della citata legge costituzionale n. 3 del 2001, possono proporre l’adozione delle norme di attuazione per il trasferimento dei beni e delle risorse strumentali, finanziarie, umane e organizzative, occorrenti all’esercizio delle ulteriori funzioni amministrative”.

⁵³ Cfr. Poggi A. (2015), *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in “federalismi.it”, n. 22, pp. 1-30. Secondo l’autrice, seppur nella) prospettiva di un superamento di tale disposizione ad opera della riforma costituzionale c.d. “Renzi-Boschi” e a seguito dell’analisi ivi svolta, “La “resa” della clausola di maggior favore non la fa rimpiangere: alla sua espulsione dall’ordinamento costituzionale non si può che plaudire” e Ferrara A. (2016), *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, in “Italian papers on federalism”, n. 1-2, p. 3, secondo il quale “[...] mi pare che si possa dire che la clausola di maggior favore e di adeguamento automatico abbia funzionato, sebbene abbia operato non in una fase espansiva per le regioni e gli enti locali – come si poteva ancora credere all’indomani della legge cost. n. 3 del 2001 – ma in una fase divenuta restrittiva e mortificante per l’intero sistema delle autonomie in ragione della grave crisi economica e della conseguente forte spinta al riaccentramento dei poteri per il perseguimento di obiettivi di efficienza economica dei sistemi amministrativi e di taglio a una spesa pubblica non più sostenibile”

marginari ragionevoli - una certa omogeneizzazione del sistema complessivo delle Autonomie, ordinarie e speciali⁵⁴.

La frammentarietà e la sporadicità degli interventi successivi⁵⁵, unita ad una forse infelice formulazione della medesima disposizione, hanno finito inevitabilmente per attribuire alla Corte costituzionale il compito di definire il ruolo e la posizione delle Autonomie differenziate nell'ordinamento riformato.

Tutto ciò è intervenuto talvolta con oscillazioni, talora clamorose⁵⁶, nella valutazione della disciplina di maggior favore⁵⁷.

Pur partendo dalla contestazione che il modello interpretativo utilizzato dalla Corte - tra le norme statutarie già attribuite e quelle potenzialmente generatrici di "forme di autonomia più ampia" del Titolo V riformato - pare difficilmente riconducibile ad unità e sistemazione univoca⁵⁸, si possono delineare alcune tendenze generali desumibili dalla

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ In particolare, con decreti di attuazione degli statuti speciali di cui al citato art. 11 della legge 131 del 2003.

⁵⁶ Ci si riferisce al sistema dei controlli preventivi previsti dall'ordinamento siciliano; si era profilata l'ipotesi di un superamento mediante clausola di adeguamento alla riforma sui controlli di cui al novellato art. 127, Cost.. Investita una prima volta della questione, la Corte aveva ritenuto il sistema siciliano talmente peculiare da rendere impossibile il metodo comparativo: "In presenza di questi dati di differenziazione, si deve rilevare l'eccentricità del sistema di controllo vigente per le leggi siciliane e concludere per l'impossibilità di assegnare la prevalenza a questo procedimento o a quello previsto dall'art. 127 della Costituzione, alla stregua della nozione di "forma di autonomia più ampia" adottata dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001" (Corte cost., Sent. 21/10/2003, n. 314, punto 3.2 del *Considerato in diritto*). Tale tesi è stata successivamente smentita da Cort. cost., Sent. 13/11/2014, n. 255.

⁵⁷ Giangaspero P. (2019), *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, in "Le Regioni" n. 3, p. 871

⁵⁸ Fondato, essenzialmente, sul metodo comparativo. Un esempio di tale metodo, nel caso di specie alquanto lineare, è quello seguito dalla Corte cost., Sent. 26/05/2017, n. 126, punto 3 del *Considerato in diritto*, per il quale, in tema di raffronto tra titoli competenziali di natura concorrente, statutarie e costituzionali, "[...] in ambito sanitario non vengono in rilievo le norme dello statuto speciale del Trentino-Alto Adige/Südtirol (o delle relative disposizioni di attuazione), bensì l'art. 117 Cost., in quanto la competenza legislativa concorrente concernente la «tutela della salute», assegnata alle Regioni ordinarie dall'art. 117, terzo comma, Cost., è «assai più ampia» di quella, attribuita alle province autonome dallo statuto speciale, in materia di assistenza ospedaliera". Altro esempio, tra gli altri, riguarda l'attrazione della potestà integrativo-attuativa contenuta in alcuni statuti speciali nell'ambito dell'art. 117, (es. "istruzione"), considerato dalla Corte applicabile alla Regione speciale (nello specifico, la Sardegna) ex art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001. Si veda Corte cost., Sent. 07/07/2010, n. 235, punto 5. del *Considerato in diritto*. Tale meccanismo può verificarsi anche per le materie statutarie concorrenti o primarie. In questo ultimo caso, trattandosi di materia statutaria sostanzialmente equivalente a quella residuale prevista dal nuovo Titolo V per le Regioni ordinarie, l'applicazione della clausola di adeguamento comporterà l'"attrazione" della materia statutaria nell'ambito dell'art. 117, comma quarto, con conseguente applicazione dei limiti - evidentemente meno stringenti di quelli statutarie - previsti dalla Costituzione per il legislatore statale e regionale. Ciò in conseguenza del fatto che "[...] la potestà legislativa esclusiva delle Regioni (e Province) autonome sarebbe irragionevolmente ristretta entro confini più angusti di quelli che oggi incontra la potestà legislativa «residuale» delle Regioni ordinarie" (Corte cost., Sent. 24/07/2003, n. 274, punto 3.2 del *Considerato in diritto*). La comparazione, inoltre, porta all'applicazione dell'art 117 ogni qualvolta la materia ivi contemplata non sia prevista dagli statuti (Corte

copiosa giurisprudenza costituzionale⁵⁹. In estrema sintesi, la “clausola di adeguamento automatico” ha influito sugli ordinamenti speciali di volta in volta in modo differenziato, probabilmente anche in termini di divaricazione tra specialità alpina e specialità insulare⁶⁰.

Secondo alcuni autori, infatti, le prime – piuttosto che ricorrere al “maggior favore” – hanno progredito sul terreno dell’Autonomia approfondendo le ragioni di fondo della specialità, mentre le seconde hanno vissuto un processo di parziale omogeneizzazione alle Regioni di diritto comune, “avendo progressivamente smarrito tale attitudine”⁶¹.

A conclusione di questa brevissima rassegna sui principali elementi della dimensione della specialità in termini di attribuzione formali, anche dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001, un breve accenno è dovuto al sistema dei controlli, che – in seguito al caso di “*overruling*” operato dalla Corte con la richiamata sentenza n. 126 del 2017⁶² – si è ormai assestato per tutte le Regioni in conformità a quanto previsto dall’art. 127, Cost..

In materia di funzioni amministrative, per concludere, le differenze risultano maggiormente attenuate, benché la Corte abbia avuto modo di precisare che “[...] per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l’art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l’”indefettibile” partecipazione della commissione paritetica.”⁶³.

Sebbene la Corte abbia inoltre escluso l’operatività del meccanismo di estensione della clausola di adeguamento automatico anche al sistema delle autonomie locali⁶⁴, occorre

cost. 14/10/2005, n. 383, che riconosce ex art. 117, comma terzo, Cost., la potestà legislativa alla Provincia autonoma di Trento in materia di “produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell’energia”.

⁵⁹ Sul punto, D’Atena A. (2019), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, pp. 275-281.

⁶⁰ Poggi A. (2015), *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali*, cit., p. 27.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Si veda anche Chiara G. (2014), *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in “forumcostituzionale.it” https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/wp-content/uploads/2014/12/nota_255_2014_rossi.pdf

⁶³ Corte Cost. Sent. 19/07/2004, n. 236, punto 3.2 del *Considerato in diritto*.

⁶⁴ Su questi temi si veda Chessa O. (2011), *L’autonomia locale nelle regioni speciali. dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma in I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, cit., pp. 77-96.

precisare che, in generale, gli Statuti speciali già prevedono una amministrazione regionale indiretta, secondo cui normalmente le funzioni amministrative sono esercitate dal sistema delle autonomie locali mediante delega o avvalimento⁶⁵.

1.4 L'esperienza concreta delle Autonomie speciali

Si cercherà di ripercorrere la concreta esperienza storica del regionalismo speciale: in tal senso, a fini del tutto convenzionali, si suddividerà tale periodo in tre fasi (1948-1970; 1970-2001; 2001-2011), mentre le vicende più recenti saranno trattate successivamente)⁶⁶.

Come è noto, per venire alla prima delle fasi suddette, il disegno regionalista modellato dalla Costituzione rimase in larga parte inattuato per circa vent'anni⁶⁷. Furono dunque le Regioni a statuto speciale a sperimentare l'istituto autonomistico e a divenire in tal modo le "avanguardie" del regionalismo italiano⁶⁸.

Nel corso del tempo, tuttavia, la mancata costituzione delle Regioni ordinarie influì negativamente sulla condizione delle Regioni speciali; l'assenza delle Regioni ordinarie (da considerare alla stregua di un loro correlato sistematico), impose a ciascuna Regione speciale di rapportarsi, spesso singolarmente, con uno Stato che preservava il suo assetto segnatamente centralistico, corredato dal connesso apparato burocratico fortemente resistente alle ragioni dell'autonomia⁶⁹.

⁶⁵ Caretti P., Tarli Barbieri G., *Diritto regionale*, cit., p. 20.

⁶⁶ La periodizzazione è ripresa da Demuro G. (2020), *Lo Statuto speciale: forma, materia, revisione*, Relazione al Convegno "Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica", Università di Trento, 4 dicembre, di cui non risultano ancora pubblicati gli atti. Gli interventi integrali sono tuttavia reperibili in <https://www.youtube.com/watch?v=bM39iOTbvQI>.

⁶⁷ Contrariamente a quanto previsto dalle disposizioni costituzionali, VIII, primo comma, e IX disposizioni transitorie e finali, secondo le quali, rispettivamente, entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione si sarebbero dovute tenere le elezioni dei Consigli, mentre entro tre anni la legislazione statale avrebbe dovuto essere adeguata alle esigenze dell'autonomia locale ed alla competenza legislativa attribuita alle Regioni.

⁶⁸ Mangiameli S. (2016), *Il titolo V della costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in "Rivista Aic", n. 2, pp. 1-36.

⁶⁹ Mazzola G., *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, cit., p. 8, per il quale, "L'attuazione delle Regioni ha incontrato notevoli ostacoli anche per il centralismo "radicato" nella politica, nella legislazione, nella cultura e soprattutto nell'amministrazione statale. È opportuno ricordare che, ad eccezione delle Regioni Speciali, le Regioni a Statuto ordinario furono realizzate nel 1970 a notevole distanza di tempo dall'entrata in vigore della Costituzione".

Per garantire l'unità statale, l'autonomia legislativa fu notevolmente ridimensionata, dalla legislazione nazionale, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale ed in termini maggiormente incisivi dall'attività amministrativa centrale⁷⁰.

In tale scenario, le Regioni speciali sarebbero state considerate una sorta di "eresia"⁷¹, come dimostrerebbe secondo alcuni autori il "totale smantellamento dello Statuto siciliano ad opera della giurisprudenza costituzionale"⁷².

A tali elementi di natura esterna, per venire alla seconda fase, si sarebbero aggiunte ben presto per le Regioni speciali varie difficoltà a carattere endogeno imputabili alla strutturale debolezza delle autonomie⁷³.

Alcuni autori, in tal senso, hanno sottolineato le criticità irrisolte nei rapporti col sistema delle autonomie locali ed in una certa inadeguatezza nella promozione e nel governo dello sviluppo economico, unitamente alla "politicizzazione selvaggia dell'attività amministrativa", a cui aggiungere l'assenza di luoghi e momenti di concertazione tra centro e periferia rinvenibile talvolta anche nella giurisprudenza costituzionale⁷⁴.

Questa fase è stata caratterizzata da una progressiva omogenizzazione, se non rincorsa, delle Autonomie speciali rispetto a quelle ordinarie, che videro le prime elezioni per i Consigli regionali svolgersi nel 1970⁷⁵. Nell'affacciarsi sulla scena istituzionale, infatti, queste Regioni ordinarie diventarono in qualche modo antagoniste delle Speciali, potendo contare su una piattaforma di rivendicazioni comuni, oltre che sull'ottenimento di risultati insperati perfino per le Autonomie speciali⁷⁶.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ D'Atena A., *Passato, presente ...e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit. pp. 6-7.

⁷² *Ibidem*. L'Autore si riferisce probabilmente all'annosa questione del coordinamento dello Statuto della Regione Sicilia con la Carta costituzionale che, come è noto, era previsto in origine dal decreto legislativo n. 455 del 1946. L'opera di coordinamento fu affidata totalmente alla giurisprudenza della Corte costituzionale che, in particolare con sentenza 09/03/1957, n. 38, avrebbe ritenuto inconciliabile la presenza dell'Alta corte per la Regione siciliana col principio dell'unità della giurisdizione costituzionale.

⁷³ Per uno sguardo di sintesi su ogni singolo ordinamento speciale, Bartole S., *Passato e presente delle Autonomie speciali*, cit., pp. 375-381.

⁷⁴ Mor G., *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità*, Cit., pp. 37-41.

⁷⁵ Sentinello P. (2012), *La vicenda storica del regionalismo*, in *Diritto regionale* a cura di R. Bin, G. Falcon, Cit., pp.67-74.

⁷⁶ Ci si riferisce, soprattutto, al copioso trasferimento di funzioni previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (*Attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382*), preceduti, tra l'altro, dall'art. 17 della legge 281 del 1970 e dagli undici decreti del 1972 che avevano avviato la c.d. "prima regionalizzazione" e dal successivo decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Nel perdurante rapporto di natura bilaterale con lo Stato, dunque, le Regioni a Statuto speciale rimasero quasi del tutto estranee alle innovazioni cui si è accennato in precedenza, salvo parteciparvi successivamente e in modo tardivo, in una affannosa rincorsa mediante decreti di attuazione statutaria⁷⁷.

In controtendenza (in seguito probabilmente alla mancata risoluzione dei rapporti tra Regione e autonomie locali cui si accennava poc' anzi) non tardò a riesplodere - con tutti i connessi risvolti, persino di carattere internazionale – la questione sud-tirolese. In tal senso, elemento di discontinuità rispetto allo scenario descritto, fu senz'altro l'approvazione del c.d. “Secondo Statuto di autonomia” di cui alla legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 (*Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), che avrebbe accentuato il carattere trilaterale dell'istituzione regionale a vantaggio delle attribuzioni delle Province, configurando per l'ente Regione quasi una sorta di “specialità in negativo”⁷⁸.

Successivamente - anche sulla scia della riforma delle autonomie locali e delle connesse riforme elettorali per l'elezione diretta dei Sindaci - il Parlamento approvò la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*)⁷⁹. Tale legge costituzionale conferì alle Regioni un vero e proprio potere *statuente*: ebbero la possibilità di determinare con legge regionale rinforzata, “la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento”⁸⁰.

Con la legge costituzionale 1/1999 si inaugurò la stagione delle riforme costituzionali e le Regioni speciali dovettero, ancora una volta, rincorrere le Regioni ordinarie in tema di attribuzioni, in quanto l'analoga disciplina statutaria contenuta negli Statuti speciali era pur sempre sottoposta all'approvazione di un *atto statale*⁸¹.

In tal senso fu approvata la già richiamata legge costituzionale n. 2 del 2001, che sottrasse agli “statuti-leggi costituzionali”, tra l'altro, la forma di governo e

⁷⁷ D'Atena A., *Passato, presente ...e futuro delle autonomie regionali speciali*, cit. p. 9.

⁷⁸ Giangaspero P., *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, Cit., p. 154.

⁷⁹ Carli M. (2020), *Diritto regionale Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli, pp. 44-46.

⁸⁰ Mediante modifica dell'art. 123, Cost., che come accennato in precedenza, prevedeva che gli statuti ordinari fossero approvati con legge dello stato, seppur con deliberazione approvata a maggioranza assoluta dai consigli regionali. Olivetti M. (2010), *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in “federalismi.it, n. 2, pp. 1-7.

⁸¹ Salvo quanto previsto dagli statuti sardo e valdostano che, rispettivamente agli artt. 54, quinto comma, e 50, comma quarto, avevano già previsto la decostituzionalizzazione della forma di governo mediante esplicito rinvio all'art. 123 Cost., nella sua formulazione originaria.

l'organizzazione interna, affidandone la relativa disciplina allo “statuto-legge regionale”, riproducendo sostanzialmente quanto previsto dall'art. 123, Cost.⁸².

Con l'avvento dell'ultima fase, la rincorsa delle autonomie speciali si arrestò dinnanzi alla riforma del Titolo V, Parte Seconda, Cost., in cui la specialità fu confermata e, e almeno nella lettera, in qualche modo rafforzata⁸³.

Il nuovo art. 116, comma primo, Cost., consacrava la specialità linguistica del Trentino-Alto Adige e della Valle d'Aosta con l'aggiunta del *nomen* in lingua tedesca e francese⁸⁴, mentre il secondo comma certificava la specialità ulteriore delle Province di Trento e Bolzano, confermando la tendenza della riduzione del ruolo dell'ente Regione⁸⁵.

Accanto alle Regioni ordinarie, enti politici a competenza legislativa generale e soggetta ai medesimi limiti cui è soggetta l'attività legislativa statale (Art. 117, commi 1 e 4, Cost.), la specialità conservava dunque la sua diversità, sebbene quest'ultima cominciasse ad apparire talvolta un privilegio⁸⁶.

Alcuni istituti della riforma fecero il loro ingresso negli ordinamenti speciali mediante la clausola di maggior favore, seppur con le ricordate oscillazioni interpretative: tra l'altro, si ricordano il sistema dei controlli, come accennato, ed alcune competenze legislative, sia in termini qualitativi che quantitativi. Da tali modifiche rimase esclusa tuttavia la clausola di asimmetria di cui all'art. 116, terzo comma, che, benché inattuata, non riguardò le autonomie speciali⁸⁷.

Per il regionalismo nel suo complesso, pertanto, la riforma del 2001 aprì una breve stagione di relativo ottimismo, contrassegnata dalla fase “costituente” della scrittura

⁸² Per un confronto tra le due fonti, nonché tra fonte statutaria speciale e ordinaria, si veda Cardone A. (2008), *Quanti statuti nelle regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario* in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc., 2, pp. 1-23.

⁸³ Demuro G., *Un nuovo statuto per una nuova autonomia*, cit.

⁸⁴ Rispettivamente, “Südtirol e Vallée d'Aoste”.

⁸⁵ Cfr Giangaspero P., *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, Cit., p. 154.

⁸⁶ De Martin G. (2017), *Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle regioni speciali*, in “Amministrazione in cammino”, pp. 1-6.

⁸⁷ Padula C. (2012), *Le Regioni a statuto speciale* in *Diritto regionale*, a cura di R. Bin, G. Falcon, cit., p. 322. Tra le prime si citano alcune materie non contemplate dagli statuti ma previste, invece, dal nuovo Titolo V a titolo concorrenziale o addirittura residuale (“ordinamento della comunicazione”, “trasporto e distribuzione dell'energia”, “politiche sociali e di edilizia residenziale pubblica”); tra le seconde, alcune materie rientranti negli elenchi statutari afferenti la competenza integrativo-attuativa “traslate”, in virtù del dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 in quella concorrente (“istruzione”). Sul punto si veda ampiamente, *infra*, Parte terza, paragrafo 3.3.

degli Statuti, poco prima dell'abnorme contenzioso che si sviluppò davanti alla Corte costituzionale⁸⁸.

Per le Regioni speciali, ad ogni modo, ebbe inizio una lunga transizione destinata a perdurare, tanto da sembrare “infinita”⁸⁹, nonostante le iniziative istituzionali finalizzate alla riscrittura degli Statuti, così come imposto dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, e purtuttavia rimaste senza alcun seguito⁹⁰.

L'imminente crollo economico contribuì all'innescarsi di una nuova crisi, questa volta in termini generalizzati per il regionalismo nel suo complesso⁹¹, i cui effetti - anche e soprattutto sulla dimensione finanziaria della specialità - saranno trattati nel prossimo capitolo.

⁸⁸ Mazzola G, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, cit., p. 8. Anche a causa del fatto che “[...] Le modifiche al Titolo V del 2001 sono rimaste sostanzialmente inattuata essendo per alcuni aspetti confuse e contraddittorie”.

⁸⁹ Cfr Giangaspero P., *La transitorietà infinita: l'applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent'anni dalla sua entrata in vigore*, cit. p. 870.

⁹⁰ Ruggeri A. (2018), *Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell'atto*, in “Consulta on line”, fasc. 2, pp. 420-434.

⁹¹ Mazzola G, *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?*, cit., pp. 8-9.

Parte seconda

La dimensione finanziaria della specialità

2.1 I tratti distintivi degli ordinamenti finanziari speciali

Come accennato in precedenza⁹², la dimensione finanziaria degli ordinamenti delle Regioni ad autonomia speciale – soprattutto in seguito al processo di avvicinamento con le Regioni ordinarie – rappresenterebbe il “[...] *proprium* della specialità, il suo attuale significato” : quest’ultima si risolverebbe oramai esclusivamente in una “[...] *specialità finanziaria*, prima ancora che una specialità del riparto delle competenze legislative e amministrative⁹³.

Nonostante⁹⁴ le singole esperienze di sviluppo della specialità finanziaria mal “si prestano” ad essere ricondotte ad un modello specifico, è tuttavia possibile indicare alcuni profili ricorrenti presenti nei diversi ordinamenti⁹⁵.

Con la rilevante eccezione della Regione siciliana⁹⁶, emerge come prima considerazione la “decostituzionalizzazione” delle norme statutarie disciplinanti l’ordinamento finanziario: quest’ultime possono essere oggetto di revisione mediante legge dello Stato, sebbene come conclusione di un procedimento di formazione atipico caratterizzato dal coinvolgimento, più o meno intenso, della Regione interessata⁹⁷.

⁹² Si veda *supra*, p. 13.

⁹³ Chessa O., *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, cit..

⁹⁴ Vedi, *infra*, pp. 43-45.

⁹⁵ Cerea G. (2010), *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del “federalismo*, in *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, a cura di in Woelk J., Bolzano, Eurac Research, pp. 71-72.

⁹⁶ Macciotta G. (2006), *Competenze e finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in “Astrid on line”, p. 4.

⁹⁷ In tal senso: art. 54, comma quinto, St. spec. Sardegna, ai sensi del quale le modifiche al Titolo III del medesimo (“Finanze- demanio e patrimonio) possono essere modificate “[...] con leggi ordinarie della Repubblica proposta del Governo o della Regione, in ogni caso *sentita* la Regione”; art. 50, comma quinto, St. spec. Valle d’Aosta, che prevede che “Entro due anni dall’elezione del Consiglio della Valle, con legge

Inoltre le disposizioni statutarie in materia finanziaria prevedono “[...] un sistema di compartecipazioni al gettito dei tributi erariali diverso per estensione e livello, con riferimenti puntuali non solo ai singoli tributi erariali ma anche alla modalità di quantificazione dei relativi gettiti, riconducibili ai rispettivi territori”⁹⁸.

La compartecipazione legata ai principali tributi erariali prevista dai rispettivi Statuti speciali – che rappresentano voci senza vincolo di destinazione - può essere sintetizzata come risulta dalla tabella seguente⁹⁹:

Tab. n. 1 - Quota di compartecipazione al gettito dei principali tributi erariali

Ordinamento	Compartecipazione al gettito dei principali tributi erariali				
	<i>Irpef/Ires</i>	<i>Iva</i>	<i>imposta di bollo/registro ipotecaria/catastale/energia elett. e concessioni govern.</i>	<i>Successioni e donazioni</i>	<i>Monopoli tabacchi</i>
Sardegna	7/10	9/10	9/10	5/10	9/10
Valle d'Aosta/ Vallée d'Aoste	10/10	10/10	9/10	9/10	9/10
Trentino- Alto Adige/Südtirol*	9/10	9/10	9/10	9/10	9/10
Friuli Venezia Giulia	5,91/10	5,91/10	5,91/10	5,91/10	5,91/10

* Comprensiva delle quote devolute alle Province Autonome

E’ opportuno precisare che il complesso sistema che prevede la graduazione alla partecipazione del gettito individuato dagli Statuti o dalle norme di attuazione concernere, almeno in linea teorica, il livello della spesa a carico della singola Regione. Sostanzialmente la compartecipazione “è tanto più significativa, sia in termini di quota del gettito che di tributi interessati, quanto maggiori sono le competenze di spesa”;

dello Stato, *in accordo* con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli articoli 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione”; art. 104, St. spec. Trentino Alto Adige, secondo il quale “[...] le norme del titolo VI e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su *concorde richiesta* del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della Regione o delle due Province”; art. 63, comma quinto, St. spec. Friuli Venezia Giulia, che prevede che “Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, *sentita* la Regione” .

⁹⁸ Cerea G. (2016), *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*, in “Italian papers on federalism”, n. 1-2, p. 1. Ancora una volta emerge l’eccezione della Sicilia, il cui Statuto prevede una finanza basata sui soli tributi regionali, riconoscendo allo Stato “le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”, ed assimilando ad entrate proprie della Regione l’interessa dei gettiti riferibili agli altri tributi erariali.

⁹⁹ Cfr. art. 8, St. spec. Sardegna; artt- 2-4, legge 26 novembre 1981, n. 690 (*Revisione dell'ordinamento finanziario della regione Valle d'Aosta*); artt. 61-62 e 67-68-bis, St. Spec. Trentino Alto Adige; art. 49, St. spec. Friuli Venezia Giulia.

emerge un rapporto con il costo delle funzioni attribuite e conseguenzialmente con le responsabilità¹⁰⁰.

Quanto alle modalità concrete di quantificazione del gettito spettante, si è progressivamente adottato il criterio del “maturato” rispetto all’altro del “riscosso” che peraltro aveva contribuito ad innalzare il livello del conflitto con lo Stato¹⁰¹; inoltre è stato superato il sistema delle “quote variabili” in modo da conferire certezza alla programmazione economico-finanziaria regionale¹⁰².

Nell’evoluzione della specialità finanziaria, il rilievo delle quote di compartecipazione al gettito dei tributi erariali è rimasto costante nel tempo, fino a rappresentare la posta di gran lunga più rilevante nel complesso delle entrate regionali. Tale fonte “tradizionale”

¹⁰⁰ Cerea G., *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del “federalismo*, cit., pp. 71-72. Cfr. sul punto, quanto argomentato da Corte cost., Sentenza 23/05/2013, n. 97, punto 4.4 del *Considerato in diritto*, con riferimento ad “[...] un sistema di finanziamento che non è mai stato interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall’altro”, e Verde G. (2016), *La rinnovata definizione dell’assetto della finanza e dei tributi della regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello statuto e decreto legge* in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 2, pp. 1-21, in riferimento alla Sicilia ed alla circostanza, del tutto peculiare, di una fonte ordinaria (decreto legge) che incide sull’ordinamento finanziario della Regione, l’autore sostiene: “attribuisce risorse indipendentemente dall’avvenuto trasferimento di funzioni, superando così quell’impostazione che avrebbe preteso che il trasferimento di risorse fosse sempre accompagnato da quello delle funzioni”.

¹⁰¹ Sulla distinzione, si veda, tra gli altri, Corte cost., Sent. 21/10/2004, n. 306, punto 2.2 del *Considerato in diritto*, nella quale si chiarisce che il riferimento al gettito riscosso previsto dagli Statuti o dalle norme di attuazione, nel caso specifico della Sicilia, “[...] non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l’operazione contabile della riscossione. Esso (il decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria, n.d.r.)) tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell’ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell’obbligazione tributaria. E ciò trova conferma, da un lato, nell’art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione”. Disposizioni simili sono ormai presenti in tutti gli statuti speciali. Cfr., sul punto, art. 8, St. spec., Sardegna, art. 5, legge n. 690 del 1981 (Valle d’Aosta), art. 75 bis, Stat. spec. Trentino Alto Adige; art. 2, decreto del Presidente della Repubblica 23 gennaio 1965, n. 114 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia in materia di finanza regionale).

¹⁰² Tale forma di finanziamento, contrapposta alla forma c.d. in “quota fissa”, era prevista originariamente in alcuni Statuti e prevedeva che l’ammontare del gettito spettante al singolo ente dovesse essere annualmente definito d’intesa col Governo, in modo da conferire un certo dinamismo al sistema tenendo conto delle tendenze evolutive nell’ampliamento delle competenze regionali. Si veda, con particolare riferimento alla Provincia autonoma di Trento, Parolari S, Valdesalici A. (2012), *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell’autonomia finanziaria*, in “Le Istituzione del federalismo”, n. 1, pp. 101-142.

di entrata, peraltro, susciterebbe i prodromi di un sistema di *compliance* tra ente regionale e contribuenti¹⁰³.

Rispetto alle considerazioni fin ad ora espresse, invece, i trasferimenti correnti dello Stato - seppur con l'eccezione della Regione siciliana e, per certi versi, della Provincia autonoma di Bolzano - hanno inciso in misura progressivamente assai minore¹⁰⁴, rappresentando attualmente una voce del bilancio tutto sommato marginale¹⁰⁵.

Altra caratteristica originaria e comune della specialità finanziaria è indubbiamente quella che non sarebbero “[...] previste forme di perequazione se non per colmare deficit infrastrutturali”, così come non sarebbe contemplata “[...] la partecipazione delle autonomie speciali a forme di solidarietà nazionale, se non attraverso la parte non devoluta dei tributi erariali localmente riscossi”¹⁰⁶.

Accanto a queste forme di finanza sostanzialmente derivata, ciascun Statuto speciale prevede forme di finanziamento più strettamente autonome: in sostanza, discostandosi dalle Regioni ordinarie¹⁰⁷, possono istituire tributi propri nelle materie di competenza¹⁰⁸.

¹⁰³ Dalmonego I. (2014), *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in “*Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*”, a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche, p. 100, secondo il quale “Si riscontrano nel modello caratteristiche seppure ancora attenuate di “percepibilità oggettiva” dell’onere tributario, nel senso che i contribuenti regionali possono conoscere attraverso le politiche di spesa della regione la destinazione dei tributi da essi prelevati. In tal modo può sussistere, da un lato, un interesse effettivo e diffuso da parte dei cittadini-contribuenti-elettori a verificare la destinazione delle risorse e la funzionalità dell’amministrazione titolare delle devoluzioni, dall’altro un effettivo stimolo per la stessa Regione autonoma a favorire la compliance fiscale e la definizione di opportune azioni di contrasto all’evasione/elusione fiscale”.

¹⁰⁴ Quote consistenti di trasferimenti, finalizzati a diversi interventi, si sono di recente realizzati sulla base degli ultimi accordi tra Giunte regionali e Governi. Vedi, *infra*, pp. 38-43.

¹⁰⁵ Baldi B. (2012), *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un’analisi comparata*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1, pp. 257-258.

¹⁰⁶ Cerea G., *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del “federalismo”*, cit. pp. 72-73. Sul punto, tuttavia, occorrono delle precisazioni. L’art. 13 dello Statuto sardo, prevede che “Lo Stato col concorso della Regione dispone un piano organico per favorire la rinascita economica e sociale dell’Isola”, mentre l’art.38, comma 1, St. spec. Sicilia, prevede che “Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici”. Alcuni Statuti speciali prevedono, inoltre, che lo Stato effettui trasferimenti speciali a carattere aggiuntivo rispetto a quanto previsto dai rispettivi ordinamenti finanziari: art. 9, legge n. 690 del 1981 per la Valle d’Aosta, con la funzione di “provvedere a scopi determinati che non rientrano nelle funzioni normali della regione” e art. 50 Stat. sp. Friuli Venezia Giulia, al fine di “provvedere a scopi determinati [...] e per la esecuzione di programmi organici di sviluppo”.

¹⁰⁷ Guella F. (2014), *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, Edizione scientifiche, pp. 471-477.

¹⁰⁸ Cfr. art. 36, comma 1, St. spec. Sicilia, a mente del quale “Al fabbisogno finanziario della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima”; art. 8, primo comma, lettera h), St. spec. Sardegna, per il quale la Regione ha facoltà di istituire “[...] imposte e tasse sul turismo e [...] altri tributi propri [...] in armonia con i principi del sistema tributario dello Stato”; art. 12, comma primo, St. speciale Valle d’Aosta, che disciplina la facoltà della Valle di istituire proprie

Alle Regioni speciali sono inoltre attribuiti spazi impositivi sui tributi derivati (istituiti da leggi statali con gettito attribuito territorialmente) e tributi erariali qualora la legge statale (o lo Statuto speciale) consenta di variare le aliquote o di incidere comunque sul regime del prelievo¹⁰⁹.

Dopo l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42 (*Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*), c.d. "delega sul federalismo fiscale" quest' ultima eventualità pare ora prevista per tutte le Regioni, ai sensi di quanto disposto dall'art. 7, comma 1, lett. c), della suddetta legge 42/2009¹¹⁰.

Teoricamente la potestà impositiva di cui si sta discutendo - sebbene incontri analoghe limitazioni rispetto a quella ordinaria, generalmente riconducibili a esigenze di coordinamento e armonizzazione con il sistema tributario nazionale - è potenzialmente "foriera di soluzioni diversificate in forza di un sistema statutario meno stringente"¹¹¹.

In relazione alle tendenze di carattere generale, la rilevanza delle fonti di finanziamento, come accennato, si è sostanzialmente mantenuta nel tempo, nei termini evidenziati dalla seguente tabella¹¹²:

Tab. n. 2 – Incidenza sul bilancio per tipologia di entrata

Ordinamento	Rendiconti 2020 - Incidenza sul bilancio per tipologia di entrata (valori assoluti e percentuali)							
	Totale (a+b+c)		a) Tributi compartecipati		b) Tributi propri		c) Trasferimenti correnti	
	Valori assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.
Sardegna	€ 7.883.846.872,29	100%	€ 6.310.042.449,12	80%	€ 645.756.000,00	8%	€ 928.048.423,17	12%
Valle d'Aosta	€ 1.230.619.375,07	100%	€ 1.041.295.550,00	85%	€ 127.620.192,00	10%	€ 61.703.633,07	5%
Provincia BZ	€ 5.427.251.610,76	100%	€ 3.953.759.487,34	73%	€ 373.830.000,00	7%	€ 1.099.662.123,42	20%
Provincia TR	€ 4.543.088.670,48	100%	€ 3.545.660.000,00	78%	€ 348.400.000,00	8%	€ 649.028.670,48	14%
Friuli Venezia Giulia	€ 6.615.610.632,52	100%	€ 5.243.403.780,11	79%	€ 822.600.000,00	13%	€ 549.606.852,41	8%
Totale RSS	25.700.417.161,12	100%	€ 20.094.161.266,57	78%	€ 2.318.206.192,00	9%	€ 3.288.049.702,55	13%

imposte e sovrimposte osservando i principi dell'ordinamento tributario vigente"; art. 65, primo comma, St. spec. Trentino Alto Adige, che prevede che "La Regione ha facoltà di istituire con legge *tributi propri* in armonia coi principi del sistema tributario dello Stato; art. 51, primo comma, St. spec. Friuli Venezia Giulia, secondo il quale "Le entrate della Regione sono anche costituite dai redditi del suo patrimonio o da *tributi propri* che essa ha la facoltà di istituire con legge regionale, in armonia col sistema tributario dello Stato e dei Comuni [...]".

¹⁰⁹ Cfr. art. 10 St. Spec. Sardegna; art. 12, primo comma, legge n. 690 del 1981; art. 51, comma 4, St. spcc. Friuli Venezia Giulia

¹¹⁰ Sul punto, Antonini L (2009), *Federalismo fiscale: la manovrabilità dei tributi propri*, in "Astrid on line", pp. 1-7.

¹¹¹ Emblematica, in tal senso, la vicenda della istituzione, da parte della Regione Sardegna, delle c.d. "imposte sul lusso" affrontata anche dalla Corte costituzionale con Sentenza 15/04/2008, n. 102, che ne ha dichiarata l'illegittimità ma indicando un inquadramento generale sui margini della autonomia impositiva speciale. Per un approfondimento, si veda Perazzelli S. (2008), *'Tassa sul lusso': dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, in "Federalismo fiscale", fasc. 2, pp. 227-250.

¹¹² Su dati dei rendiconti 2020, reperibili sui siti istituzionali, ad eccezione di quello siciliano in quanto non ancora pubblicato (vedasi successiva nota n. 113).

Sostanzialmente in linea con i più recenti studi di settore¹¹³, il dato generale¹¹⁴ evidenzia la forte prevalenza della compartecipazione al gettito tributario: in media il 78% sul totale delle entrate considerate; invece la quota dei trasferimenti correnti tende a ridursi fino ad evidenziare dati marginali (soprattutto per la Valle D'Aosta ed il Friuli)¹¹⁵.

Mediamente ancora più marginali sono i tributi propri; peraltro sotto tale voce vengono per lo più contabilizzati gettiti considerati tributi nominalmente propri, ma in realtà istituiti e regolati dalla legge statale¹¹⁶. Tutto ciò conferma lo scarso utilizzo della leva fiscale autonoma da parte delle Regioni speciali, nonostante le aperture della Corte costituzionale su questo tema¹¹⁷.

Per quanto concerne la spesa, l'analisi dei dati mostra le profonde differenze rispetto alle Regioni ordinarie, essendo presente un volume di risorse generalmente più ampio; tuttavia esistono anche nette differenziazioni tra le Regioni a Statuto speciale¹¹⁸, come del resto evidenziato dalle seguenti tabelle:

¹¹³. Si veda, tra i più recenti, Valdesalici A. (2018), *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in *Le variabili della specialità, Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche di settoriali*, a cura di Palermo F., Parorali S., Napoli, Edizioni scientifiche, p. 172.

¹¹⁴ Per la Regione Sicilia, per la quale non sono ancora disponibili i dati del rendiconto 2020, il rendiconto 2019 presenta valori caratterizzati da una certa continuità nel tempo, unita alle peculiarità del caso (per esempio, sulla contabilizzazione dei tributi compartecipati): gettito compartecipato 60%, tributi propri 17%, trasferimenti.23%. https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_DipBilancioTesoro/PIR_Areematiche/PIR_Bilanciodellaregione/PIR_RendicontoGenerale/PIR_Rendiconto2019

¹¹⁵ I dati delle Province autonome di Bolzano e Trento, con riferimenti ai trasferimenti correnti, sono evidentemente in controtendenza. Tale dato, tuttavia, può essere spiegato dall'elevato ricorso allo strumento della delega di funzioni di cui all'art. 13, comma 3, St. spec, Trentino Alto Adige, a mente del quale "Lo Stato può inoltre delegare, con legge, alla Regione, alla Provincia e ad altri enti pubblici locali funzioni proprie della sua amministrazione. In tal caso l'onere delle spese per l'esercizio delle funzioni stesse resta a carico dello Stato". Per la Regione Sicilia, invece, l'elevato livello dei trasferimenti potrebbe spiegarsi con l'ingente utilizzo dei fondi strutturali europei.

¹¹⁶ Tale definizione, oltre a rinvenirsi nella giurisprudenza della Corte costituzionale (si veda, a tal proposito, il saggio curato da Bellocci M., Passaglia P. (2018), *Nota illustrativa sulla giurisprudenza costituzionale concernente l'art. 119 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in https://cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20181-1_Autonomia%20finanziaria.pdf) è ormai consacrata, a livello normativo, dall'art. 7, comma 1, lett. b) della legge n. 42 del 2009, che prevede che "per tributi delle regioni si intendono: 1) i tributi propri derivati, istituiti e regolati da leggi statali, il cui gettito è attribuito alle regioni; 2) le addizionali sulle basi imponibili dei tributi erariali; 3) i tributi propri istituiti dalle regioni con proprie leggi in relazione ai presupposti non già assoggettati ad imposizione erariale".

¹¹⁷ Scanu G. (2017), *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, Giappichelli, pp. 1-19.

¹¹⁸ Baldi B., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, cit., p. 260.

Tab. n. 3 – Ripartizione della spesa per missioni principali

Missioni	Rendiconti 2020 - Ripartizione della spesa per missioni principali									
	Sardegna		Valle d'Aosta		Provincia autonoma Bz		Provincia autonoma Tr		Friuli Venezia Giulia	
	Valori assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.	V. Assoluti	V. Perc.
Istituzioni	€ 1.187.057.788,39	10,51%	€ 146.870.071,59	7,29%	€ 972.565.123,06	11,71%	€ 396.636.097,64	4,87%	€ 2.019.399.511,43	20,04%
Istruzione	€ 226.248.845,84	2,00%	€ 230.931.226,80	11,47%	€ 1.015.141.160,11	12,22%	€ 997.226.255,04	12,24%	€ 169.542.575,02	1,68%
Beni culturali	€ 124.588.861,43	1,10%	€ 53.512.683,24	2,66%	€ 95.805.888,80	1,15%	€ 111.745.326,51	1,37%	€ 172.643.297,02	1,71%
Politiche giovanili	€ 42.079.345,73	0,37%	€ 23.580.753,61	1,17%	€ 70.603.393,62	0,85%	€ 25.865.979,84	0,32%	€ 73.158.690,19	0,73%
Turismo	€ 108.226.863,68	0,96%	€ 23.402.525,23	1,16%	€ 101.791.249,95	1,23%	€ 155.682.083,83	1,91%	€ 136.325.168,37	1,35%
Territorio e Erp	€ 150.067.362,03	1,33%	€ 8.816.818,42	0,44%	€ 150.661.395,02	1,81%	€ 205.343.768,55	2,52%	€ 359.528.989,10	3,57%
Tutela ambiente	€ 1.012.150.776,56	8,96%	€ 156.641.744,52	7,78%	€ 204.116.289,91	2,46%	€ 443.614.905,22	5,45%	€ 377.781.996,36	3,75%
Mobilità	€ 1.102.397.744,25	9,76%	€ 147.897.685,62	1,87%	€ 870.457.789,56	10,48%	€ 663.930.178,35	8,15%	€ 1.104.102.612,92	10,96%
Protezione civile	€ 87.975.274,78	0,78%	€ 37.581.693,33	1,87%	€ 114.963.562,69	1,38%	€ 217.611.023,92	2,67%	€ 156.199.669,30	1,55%
Politiche sociali	€ 478.094.779,86	4,23%	€ 122.712.830,87	6,09%	€ 775.003.591,61	9,33%	€ 331.199.417,31	4,07%	€ 352.964.404,54	3,50%
Sanità	€ 4.060.557.569,69	35,95%	€ 357.011.994,09	17,73%	€ 1.521.082.058,73	18,31%	€ 1.341.433.157,64	16,47%	€ 3.281.871.153,31	32,57%
Sviluppo econ.	€ 585.286.670,89	5,18%	€ 84.895.680,79	4,22%	€ 402.423.065,75	4,84%	€ 785.359.939,60	9,64%	€ 325.870.216,57	3,23%
Lavoro	€ 355.920.676,03	3,15%	€ 65.676.265,59	3,26%	€ 166.418.782,11	2,00%	€ 158.769.396,45	1,95%	€ 183.957.874,07	1,83%
Agricoltura	€ 318.406.370,00	2,82%	€ 38.924.447,40	1,93%	€ 138.844.213,00	1,67%	€ 111.582.365,28	1,37%	€ 142.182.870,41	1,41%
Energia	€ 125.716.105,91	1,11%	€ 8.355.435,93	0,41%	€ 48.782.065,77	0,59%	€ 28.137.287,86	0,35%	€ 17.110.941,38	0,17%
Rel. Autonomie	€ 681.186.282,65	6,03%	€ 141.798.658,62	7,04%	€ 1.062.399.769,06	12,79%	€ 1.264.646.365,12	15,53%	€ 684.193.720,87	6,79%
Totale	11.294.210.691,39	100%	€ 2.013.939.129,08	100%	€ 8.307.462.386,44	100%	€ 8.145.663.183,27	100%	€ 10.077.009.923,01	100%

Tab. n. 4 – Ripartizione della spesa per missioni principali – Regione Sicilia

Regione Sicilia Missioni	Rendiconti 2019 Ripartizione della spesa per missioni principali	
	Valori assoluti	V. Perc.
Istituzioni	€ 7.027.440.873,85	25,46%
Istruzione	€ 331.740.435,96	1,20%
Beni culturali	€ 157.888.591,82	0,57%
Politiche giovanili	€ 13.994.202,69	0,05%
Turismo	€ 37.677.439,46	0,14%
Territorio e Erp	€ 378.373.390,35	1,37%
Tutela ambiente	€ 787.007.785,54	2,85%
Mobilità	€ 970.400.250,91	3,52%
Protezione civile	€ 157.020.145,87	0,57%
Politiche sociali	€ 478.448.062,81	1,73%
Sanità	€ 9.762.510.215,30	35,37%
Sviluppo econ.	€ 569.064.627,73	2,06%
Lavoro	€ 503.234.349,19	1,82%
Agricoltura	€ 471.468.114,62	1,71%
Energia	€ 64.996.708,53	0,24%
Rel. Autonomie	€ 998.068.876,15	3,62%
Totale	27.603.160.580,07	100%

Per quanto riguarda la spesa pro capite¹¹⁹, con dati concernenti il 2019, la Valle d'Aosta risulta la Regione con la migliore "performance", seguita dalle due Province autonome e dal Friuli. Indietro, invece, su questo terreno, le specialità insulari. Dati, comunque, di norma superiori a quelli delle Regioni ordinarie¹²⁰.

Il maggiore volume di spesa delle Regioni a Statuto Speciale, d'altronde, si spiega in primo luogo con le maggiori competenze previste dagli Statuti e dalle relative norme d'attuazione. A parte la spesa sanitaria - completamente a carico di queste Regioni ad eccezione della Sicilia¹²¹- tale circostanza si può facilmente desumere dal livello degli interventi in materia di enti locali, istruzione, mobilità¹²².

Inoltre occorre considerare la peculiare orografia di questi territori, e i connessi costi minimi di attivazione degli interventi regionali; quest'ultimi prescindono dal bacino di utenza (c.d. "diseconomie di scale") pur in territori di vaste dimensioni ma a bassa densità abitativa¹²³.

In conclusione, tutte le Regioni considerate presentano valori di spesa elevati con riguardo alle spese istituzionali, segnatamente quelle relative al personale¹²⁴. Tali livelli, oltre a porre criticità in termini di sostenibilità¹²⁵, rappresenterebbero il riflesso della

¹¹⁹ Il parametro della popolazione, tuttavia, non appare sufficiente nella spiegazione di tali divari. Si veda, in proposito, per tutti, Dalmonego I., *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, cit., p. 9, secondo il quale "[...] la popolazione non può essere considerata come l'unico parametro di valutazione in quanto rilevano pure altri importanti fattori, quali la natura e l'estensione del territorio, il grado di sviluppo economico, il diverso atteggiamento dei cittadini e delle imprese nei confronti del fisco in termini di *tax compliance*, le scelte delle autonomie in materia impositiva e di tariffe, le politiche in tema di esternalizzazioni di attività e servizi, ecc".

¹²⁰ Il dato è fornito dal Sistema dei conti pubblici territoriali al seguente indirizzo:

https://www.contipubbliciterritoriali.it/EASYCPT/spese/EASYCPT_Spese.html

¹²¹ Sull'annoso problema del finanziamento al sistema sanitario siciliano, si veda, da ultimo, Buzzacchi C. (2020), *Il ruolo del "servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale" alla luce dei parametri costituzionali dell'equilibrio di bilancio e dei LEA*, in "Forum dei quaderni costituzionali", n. 2, pp. 662-676.

¹²² Valdesalici A., *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., pp. 184-188.

¹²³ Del resto, la *Dichiarazione di Aosta*, cit., p. 8, così si esprimeva: "la compartecipazione alla perequazione deve tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto". Per la specialità insulare, ma non solo, pare muoversi nella medesima prospettiva anche l'Atto Senato n. 865, contenente una proposta di modifica costituzionale all'art. 119, Cost., al fine del "[...] Riconoscimento delle peculiarità delle Isole e il superamento degli svantaggi derivanti dall'insularità". La proposta di revisione costituzionale è stata approvata in prima battuta al Senato in data 03/11/2021.

¹²⁴ Si veda, per tutti, Mazzola G. (2013), *In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale in "StrumentiRES"*, n. 5, pp. 4-6, in cui si evidenziano gli allarmanti dati sulla pianta organica della Regione siciliana, legata anche al fenomeno della precarizzazione dell'impiego pubblico,

¹²⁵ Baldi B., *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, cit., pp. 264-267. L'autrice, tra l'altro, pone in evidenza i diversi livelli pro capite del residuo fiscale, sebbene riferiti alla

discrezionalità che fin dalle origini ha caratterizzato la spesa regionale speciale; tale circostanza ha consentito, tra l'altro, una certa espansione degli apparati burocratici¹²⁶.

2.2 La specialità tra crisi finanziaria e diritto emergenziale europeo

Nel ridisegnare il regionalismo italiano, la legge costituzionale n. 3 del 2001 ha inciso anche sull'art. 119, Cost.¹²⁷, divenendo “[...] l'esempio più evidente dell'impostazione autonomistica del nuovo Titolo V”¹²⁸.

La disposizione modella le relazioni finanziarie intergovernative mediante il bilanciamento di principi contrapposti: autonomia e responsabilità da un lato, coordinamento, solidarietà e coesione dall'altro¹²⁹.

In questo nuovo contesto, le autonomie territoriali sono chiamate all'autosufficienza finanziaria tramite: tributi propri, compartecipazione al gettito di tributi erariali

situazione precedente il 2009, comparazione dalla quale emergerebbe “[...] come le RSS possedano in media livelli di spesa meno sostenibili rispetto alle RSO, per fronteggiare i quali non sono sufficienti le entrate proprie, ma risultano necessari sia i trasferimenti statali che la sottoscrizione di mutui.

¹²⁶ Mazzola G., *In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale*, cit., pp. 4-6.

¹²⁷ Così recitava il testo dell'art. 119, Cost., novellato dalla riforma:

“I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno risorse autonome. Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Dispongono di compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibile al loro territorio.

La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Le risorse derivanti dalle fonti di cui ai commi precedenti consentono ai Comuni, alle Province, alle Città metropolitane e alle Regioni di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite.

Per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni.

I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato.

Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio.

È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti.”

Il testo, evidenziato in corsivo, è invece stato aggiunto dall'art. 4 della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*)

¹²⁸ Così Mazzola G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in “Amministrazione in cammino”, <https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2015/11/Mazzola.pdf>, cui si rinvia per l'analisi della disposizione in parola.

¹²⁹ *Ibidem*. Sul punto si veda anche Parolari S., Valdesalici A. (2011), *La riforma dell'ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà*, in “Reaf”, n. 14, p. 74.

riscontrabili sul territorio¹³⁰ secondo il principio della territorialità dell'imposta e la perequazione¹³¹.

Le risorse in tal modo individuate sarebbero destinate a coprire integralmente le spese sostenute da ciascun ente territoriale, secondo il principio del finanziamento integrale delle funzioni (o principio c.d. dell'"equivalenza")¹³²; tutto ciò, dal punto di vista sistematico dovrebbe superare quel "culto della uniformità" che, a partire dalla finanza regionale, aveva costantemente ispirato l'attuazione del Titolo V¹³³.

Tuttavia, dopo una prima fase di assestamento, il regionalismo riformato avrebbe evidenziato "le prime battute d'arresto"¹³⁴. Tale situazione sarebbe derivata principalmente da due ordini di fattori da considerare insieme alle accennate criticità strutturali della riforma¹³⁵.

In primo luogo la grave crisi finanziaria che colpì anche l'Europa soprattutto a partire dalla seconda parte del 2011¹³⁶.

Secondo un' autorevole dottrina la tendenza all'accentramento e allo svuotamento dei poteri da parte dello Stato centrale nei confronti degli enti territoriali è una costante dei periodi di crisi economica anche secondo il diritto comparato¹³⁷. Si ricorre

¹³⁰ Mazzola G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, cit.

¹³¹ Rivosecchi G. (2008), *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", pp. 1-11.

¹³² Per il quale si intende la previsione costituzionale che garantisce a ciascun soggetto di governo autonomo una capacità di entrata correlata alle esigenze di spesa necessarie per l'assolvimento delle funzioni che la stessa Costituzione gli affida. Si veda, anche per una analisi comparata, il vasto lavoro di Guella F., *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, cit., pp. 1-37.

¹³³ Non si può, in questa sede, che accennare sommariamente ai risvolti relativi alle modifiche dell'art. 119, Cost., e alle vicende successive. Per un rapido approfondimento, ivi compreso il ruolo suppletivo operato dalla Corte costituzionale in assenza di attuazione dell'art. 119, si veda Rivosecchi G. (2009), *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in "Astrid on line", pp. 1-22, nonché, per un'analisi dei principi fondanti il nuovo art. 119, Bassanini F. (2006), *L'articolo 119 della Costituzione: autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in "Astrid on line", pp. 1-16.

¹³⁴ Cfr., par. 1.4., p. 22.

¹³⁵ Mazzola G., *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'Autonomia?* cit., p. 8.

¹³⁶ Mazzola G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in "Amministrazione in cammino", pp. 11-12.

¹³⁷ *Ivi*, p. 2. Secondo l'autore "Nei momenti di crisi i sistemi federali tendono a "contrarsi" in un complesso di decisioni di tipo centralistico, data la riduzione complessiva delle risorse; la crisi economica riconduce allo Stato nazionale o alle Federazioni la capacità distributiva verso gli stati membri o verso le diverse articolazioni territoriali". In tal senso si veda anche Bifulco R. (2014), *Il coordinamento finanziario tra crisi economica e contesto europeo*, in "Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale", cit., pp. 46-49.

all'inasprimento dei meccanismi di coordinamento finanziario cercando di coniugare i principi di uguaglianza e autonomia¹³⁸.

Altro aspetto importante è stato invece l'accentuarsi del processo di integrazione europea e la risposta, nell'ambito dell'Euro-zona, al crollo dei debiti sovrani¹³⁹. Tutto ciò si è materializzato mediante il progressivo accentramento della governance economico-finanziaria; successivamente, è stato predisposto una sorta di “diritto europeo della crisi”¹⁴⁰, con i connessi risvolti a livello di ordinamento interno¹⁴¹.

In questo scenario, anche le Regioni a statuto speciale, nonostante le garanzie costituzionali poste a presidio della propria autonomia finanziaria, sono state progressivamente integrate nel coordinamento dinamico effettuato dallo Stato ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost.¹⁴².

A partire dalla fine degli anni Novanta¹⁴³, vengono infatti predisposti i primi interventi di diritto interno secondo il patto di stabilità, come strumento di coordinamento volto a garantire la coerenza della finanza regionale e locale con gli obiettivi definiti a livello comunitario¹⁴⁴.

¹³⁸ *Ibidem*.

¹³⁹ Zorzi Giustiniani A. (2015), *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in “Nomos”, n. 3, pp. 1-20.

¹⁴⁰ Gerbasi G. (2018), *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, 'diritto europeo della crisi' economico-finanziaria e prospettive future dell'unione alla prova dei 'fatti'*, in “federalismi.it”, n. 18, pp. 1-37.

¹⁴¹ Mazzola G., *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, cit., pp. 11-12, secondo il quale la legislazione statale in questo frangente tende a comprimere in modo sempre più pressante le autonomie regionali, secondo “[...] una visione neo-centralista che mal si concilia con quanto stabilito da alcuni articoli della Costituzione [...]”.

¹⁴² Sulla distinzione tra coordinamento statico e coordinamento dinamico, si veda, tra gli altri, Brancasi A. (2010), *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in “Atti del Convegno, Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”, Università di Cagliari, 15-16 ottobre, pp. 1-11. Per quanto concerne il ruolo degli statuti speciali in funzione di coordinamento statico, Toniatti R., Guella F. (2014), *La specialità dell'equilibrio tra separatezza ed unità nel coordinamento finanziario delle regioni ad autonomia differenziata* in “Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale”, cit., pp. 1-20.

¹⁴³ Il primo riferimento normativo in tal senso può rinvenirsi nell'art. 48, comma 2, secondo periodo, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (*Misure per la stabilizzazione della finanza pubblica*), secondo cui “Per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano gli obiettivi di cui al comma 1 sono realizzati secondo criteri e procedure stabiliti d'intesa tra il Governo e i presidenti delle giunte regionali e provinciali nell'ambito delle procedure previste negli statuti e nelle relative norme di attuazione”.

¹⁴⁴ Per una analisi, anche cronologica, degli effetti delle misure di coordinamento inerenti il patto di stabilità sulle Regioni a statuto speciale, Pace A. (2014), *I rapporti finanziari tra provincia autonoma di Trento e stato: l'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno nei confronti delle regioni speciali*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, cit., pp. 136-154.

In questa fase i meccanismi di coordinamento coinvolgono le Regioni speciali inizialmente mediante strumenti di raccordo consensuale, che diventano sempre più stringenti¹⁴⁵, con il progressivo avallo della Corte costituzionale¹⁴⁶, anche se accompagnati talvolta da strumenti innovativi¹⁴⁷.

2.3 Specialità finanziaria e federalismo fiscale

Nel luglio del 2009 con la legge 42 il Parlamento approvò la normativa delega sul “federalismo fiscale”¹⁴⁸ (quest’ultimo termine che peraltro non compare nell’art. 119).

¹⁴⁵ Si veda ancora Mazzola G., *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, cit., pp. 12-13, per quanto concerne, in questa fase, la giurisprudenza della Corte costituzionale in materia di Titolo V e, in particolare, sulle interpretazioni date dai Giudici costituzionali, come ad esempio la considerazione dell’interesse nazionale quale limite generale alla competenza regionale.

¹⁴⁶ Si citano, tra le altre, le sentenze 25.11.2004, n. 353, punto 4. del *Considerato in diritto* e 29/12/2004, n. 425, punto 5. del *Considerato in diritto*. Nella prima, la Corte – chiamata ad esprimersi su una norma che consentiva al Ministro competente in materia di finanza di determinare i flussi di cassa degli enti ad autonomia speciale in assenza dell’accordo – ha precisato che “[...] pur dovendosi privilegiare il metodo dell’accordo, non si può 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”. Con la seconda sentenza, la Corte fornisce un’interpretazione sostanzialmente analoga, in tema di fissazione dei tetti di indebitamento (anche) per le Regioni speciali, esprimendosi così: “La finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei”.

¹⁴⁷ Ad esempio, quanto disposto dall’art. 1, comma 661, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*), secondo cui “Le regioni a statuto speciale e le province autonome, di Trento e di Bolzano concorrono al riequilibrio della finanza pubblica, oltre che nei modi stabiliti dal comma 660 (livello complessivo delle spese correnti, delle spese in conto capitale e dei relativi pagamenti, *N.d.r.*), anche con misure finalizzate a produrre un risparmio per il bilancio dello Stato, in misura proporzionale all’incidenza della finanza di ciascuna regione a statuto speciale o provincia autonoma sulla finanza regionale e locale complessiva, anche mediante l’assunzione dell’esercizio di funzioni statali, attraverso l’emanazione, entro il 31 marzo 2007 e con le modalità stabilite dai rispettivi statuti, di specifiche norme di attuazione statutaria”.

¹⁴⁸ In generale, Antonini L. (2009), *La rivincita della responsabilità, A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale* in “I quaderni della sussidiarietà”, n. 7, pp. 5-24. Per un’analisi critica, anche sul termine “federalismo fiscale”, cfr. Caravita B. (2011), *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in “federalismi.it”, n. 9, pp. 1-8 e Bin R. (2009), *Che ha di federale il “federalismo fiscale”*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, n. 1, pp. 127-130. Sulle politiche di segno opposto alla ratio della legge delega da parte del Governo Monti, in particolar modo su Imu, tesoreria unica e il c.d. “federalismo demaniale”, si veda Mazzola G. (2012), *Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*, in “Amministrazione in cammino”, pp. 1-3. Per la conseguente attuazione nell’utilizzazione della delega si veda Servizio studi della Camera dei deputati, *Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015 Schede di lettura*, in <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/FI0250a.pdf>. Per le difficoltà inerenti i medesimi profili, si veda invece Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, *Relazione semestrale sull’attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale* approvata nella

Delle complesse innovazioni apportate dalla L. 42/2009¹⁴⁹, alle Autonomie speciali si possono applicare, come espressamente prevede la legge, soltanto gli articoli 15 (finanziamento delle città metropolitane), 22 (perequazione infrastrutturale) e 27 (quest'ultimo è inserito nel Capo IX, rubricato "Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le regioni a statuto speciale e per le province autonome di Trento e di Bolzano")¹⁵⁰.

Ribadendo il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica¹⁵¹, le Autonomie speciali sono infatti chiamate al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità definiti dalle norme di attuazione degli statuti*, attribuendo a quest'ultime una vera e propria riserva di competenza in materia finanziaria¹⁵².

Inoltre, le norme di attuazione dovranno tenere in debito conto - evidentemente con funzione di temperamento rispetto ai principi generali individuati dalla legge - alcuni parametri specificamente previsti¹⁵³, nonché stabilire le modalità di perequazione per le Regioni speciali i cui livelli di reddito pro-capite siano inferiori alla media nazionale¹⁵⁴.

seduta del 18 gennaio 2018, in <http://documenti.camera.it/dati/leg17/lavori/documentiparlamentari/IndiceETesti/016bis/028/INTERO.pdf>, da cui si deduce una "perdurante transizione".

¹⁴⁹ In sintesi, il sistema delineato presupporrebbe, tra l'altro, progressivamente il superamento della finanza derivata e la soppressione dei trasferimenti statali ad eccezione di quelli perequativi, l'abbandono dalla spesa storica e l'adozione del finanziamento al costo standard, un certo *favor* per la sussidiarietà, anche in termini di fiscalità di vantaggio funzionale allo sviluppo locale. Sostanzialmente una nuova autonomia finanziaria fondata sulla responsabilità e sulla trasparenza delle decisioni di spesa. Per una sintesi sui principi di fondo della disciplina generale si veda Mazzola G., *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, cit..

¹⁵⁰ Trattasi di un corsivo aggiunto. A giudizio della Corte costituzionale, si tratta peraltro di una scelta frutto di valutazioni discrezionali in quanto "[...] il legislatore delegante, nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 – a porre una disciplina unilaterale". Corte Cost., Sent. 28/03/2012, n. 71, punto 2. del *Considerato in diritto*.

¹⁵¹ Previsto dall'art. 27, comma 1.

¹⁵² Si veda sul punto, ancora, Corte cost., Sent. n. 71 del 2012, nonché, Corte cost., Sent. 31/10/2012, n. 241, 4.2 del *Considerato in diritto*, secondo la quale la disposizione in parola "pone una vera e propria "riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata [...], così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria".

¹⁵³ Si tratta: a) della dimensione della finanza delle Regione e Province autonome rispetto alla finanza pubblica complessiva; b) delle funzioni da esse effettivamente esercitate e dei relativi oneri; c) degli svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano i rispettivi territori o parte di essi, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato, dal complesso delle regioni e, per le regioni e province autonome che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, dagli enti locali.

¹⁵⁴ Ancora art. 27, comma 2, secondo periodo.

Tuttavia in fase di prima applicazione dell'articolo 27 della L. 42/2009 non si è ricorsi alle norme di attuazione ma ad una "fonte parlamentare atipica" che ha recepito i singoli accordi intervenuti tra Stato e ciascuna delle Autonomie¹⁵⁵.

Ciò è avvenuto, in particolar modo per le Autonomie speciali alpine secondo tre separati accordi tra il novembre 2009 e l'ottobre 2010¹⁵⁶; pur con modalità differenti, tali accordi hanno prodotto significative modifiche dell'ordinamento finanziario delle suddette Regioni¹⁵⁷.

In sintesi, tali accordi hanno fornito l'occasione per innovazioni importanti, sotto un duplice profilo¹⁵⁸.

Per quanto concerne l'aspetto giuridico-ordinamentale, la ridefinizione dei rapporti finanziari ha comportato e corretto gli aspetti più critici¹⁵⁹ del sistema, ha garantito il coordinamento della finanza pubblica ed ha consentito un certo grado di sviluppo dell'autonomia¹⁶⁰.

¹⁵⁵ Seppur in conformità alla natura decostituzionalizzata delle disposizioni statutarie in materia di finanza (si veda *supra*, p. 23). Dal 2001, le norme di attuazione statutaria in materia di finanza sono state minori rispetto alla "fonte atipica". Per Rivosecchi G. (2016), *Le autonomie speciali e vincoli di sistema*, in "Rivista Aic", n. 1, pp. 15-25, ciò sarebbe dovuto sia al maggior profilo negoziale, sia alla parlamentarizzazione delle seconde rispetto alla prima, con i connessi vantaggi in ordine alla possibilità di incidere sulla decisione sotto il profilo politico e alla certezza dei termini procedurali.

¹⁵⁶ Più esattamente: c.d. "Accordo di Milano" (Province autonome), trasfuso in legge 23 dicembre 2009, n. 241 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2010)*), art. 1, commi 106-125; c.d. "Accordo Rollandin-Tremonti" (Valle d'Aosta) e "Accordo Tondo-Tremonti" (Friuli Venezia Giulia), trasfusi in legge 13 dicembre 2010 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2011)*), rispettivamente, commi 160-164 e 151-159.

¹⁵⁷ Per le Province autonome e per il Friuli Venezia Giulia, direttamente. Per la Valle d'Aosta, successivamente all'accordo si è giunto all'adozione del decreto legislativo 3 febbraio 2011, n. 12 (*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste recanti modifiche alla legge 26 novembre 1981, n. 690, recante revisione dell'ordinamento finanziario della Regione*), che cita, nel preambolo, sia l'accordo medesimo che la sua declinazione normativa nella legge n. 220 del 2010.

¹⁵⁸ Valdesalici A., *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., pp. 189-193.

¹⁵⁹ *Ibidem*. E', ad esempio, il caso della Valle d'Aosta e del Friuli Venezia Giulia, La prima si è vista attribuire, oltre che i nove decimi dell'iva all'importazione, l'intero gettito delle imposte previste all'art. 2 della legge 690 del 2011, del quale è aumentato anche il paniere dei tributi ivi previsti. Il Friuli Venezia Giulia ha invece risolto il contenzioso relativo alle compartecipazione all'Irpef sulle ritenute da pensione.

¹⁶⁰ Ciò si è verificato valorizzando i contenuti maggiormente innovativi dell'art. 27, come la disposizione prevista dal comma 3, secondo il quale le autonomie speciali possono concorrere agli obiettivi di finanza pubblica anche mediante "[...] l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali alle medesime regioni a statuto speciale e province autonome ovvero da altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato [...]". Nel caso delle Province autonome, sono diversi gli ambiti delle funzioni delegate o trasferite, nonché quelle successive di cui alla legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*): dall'università alla cassa integrazione, disoccupazione e mobilità, dalle funzioni amministrative in materia di giustizia e quelle relative al Parco naturale dello Stelvio.

Relativamente ai termini economici-finanziari, gli accordi in questione hanno seguito una logica redistributiva, consentendo un risparmio per l'erario, seppur con somme variabili da organismo a organismo¹⁶¹.

Peraltro, sebbene la legge n. 42 del 2009 sia rivolta essenzialmente alle autonomie di diritto comune, quest'ultima rappresenta nondimeno un tentativo, seppur dagli esiti incerti¹⁶², di orientare l'adeguamento degli ordinamenti speciali ai principi ispiratori¹⁶³ dell'art. 119, Cost..

Pare confermata, pertanto, la “[...] tendenza ad adottare forme di disciplina pattizia in qualche modo separata per le autonomie speciali, consolidando una sorta di duplice binario anche per gli accordi di riparto delle risorse finanziarie”¹⁶⁴

2.4 Il regionalismo “sospeso” e la specialità finanziaria nel complesso equilibrio tra principi di responsabilità e solidarietà

L'acuirsi della crisi economico-finanziaria si è riflessa sul sistema autonomistico nel suo complesso¹⁶⁵; peraltro, alle Autonomie è attribuita “considerevole parte” delle

¹⁶¹ Secondo Buglione E. (2011), *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in *Federalismo fiscale una sfida comparata*, a cura di Palermo F., Parolari S., Milano, Cedam, pp. 315, il risparmio per la finanza pubblica è stato di entità tutto sommato modesta. A prescindere da tale valutazione, in ogni caso, esso si è realizzato mediante l'eliminazione o la progressiva forte riduzione dei trasferimenti statali, ivi compresi i contributi sulle leggi di settore, l'eliminazione, come già ricordato, della quota c.d. variabile per le Province autonome, nonché la somma sostitutiva all'Iva all'importazione (sia per le Province autonome che per la Valle d'Aosta).

¹⁶² Sebbene siano previsti originali strumenti di raccordo, quali l'istituzione di un tavolo tecnico per le autonomie speciali presso la Conferenza Stato-Regioni. Per la Commissione parlamentare per le questioni regionali, *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, Documento conclusivo*, cit., p. 39. “[...] gli accordi tra Stato, Regioni ed autonomie speciali hanno inciso notevolmente sulle relazioni finanziarie intergovernative, ma non hanno inciso sull'attuazione dei principi del federalismo fiscale”.

¹⁶³ Panzera C. (2011), *Autonomie speciali e federalismo tra “solidarizzazione” della responsabilità e “responsabilizzazione” della solidarietà*, in *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, cit., p. 261.

¹⁶⁴ De Martin G.C., Rivosecchi G. (2009), *Finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in “Astrid on line”, pp. 1-12. Come, tra l'altro, testimonierebbero le numerose disposizioni statali della “clausola di salvaguardia” nell'escludere l'applicazione diretta nei confronti delle Regioni speciali dalle disposizioni legislativi nelle quali tali clausole sono inserite.

¹⁶⁵ Così Mazzola G., *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, cit., per il quale “Se la visione federale presupponeva la volontà di realizzare lo Stato delle Autonomie, le scelte legislative, compiute a partire dal 2012, hanno fatto riemergere una impostazione “centralista””, così come d'altronde confermato dalla legislazione successiva e sostanziata nell'approvazione della “[...] legge costituzionale 20 Aprile 2012, n.1, che ha introdotto il “pareggio di bilancio”; la legge 24 Dicembre 2012, n.243 che ha dato attuazione al principio del pareggio di bilancio ed infine la legge n.114 del 23 Luglio 2012 che ha ratificato il fiscal compact”

difficoltà finanziarie dell'Italia, connesse alle scelte del legislatore costituzionale per quanto concerne la revisione di alcuni tratti distintivi della “Costituzione finanziaria”¹⁶⁶.

Restano, peraltro, incerti i riflessi di tali innovazioni sulle specialità.

Come si è potuto accennare, tutto ciò è di per sé motivo di tensione all'interno della complessa relazione tra principio unitario ed autonomistico (art. 5, Cost.), nonché nelle dinamiche di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.)¹⁶⁷.

Per ricondurre a unità il nuovo assetto costituzionale, anche nei confronti della specialità, autorevole dottrina interpreta i contenuti del nuovo art. 119, Cost., e le modifiche apportate agli artt. 97, primo comma, e 81, Cost.¹⁶⁸, come “vincoli di sistema”¹⁶⁹ per realizzare il delicato equilibrio tra responsabilità e solidarietà, il cui valore è rimasto inalterato – anche in seguito alla riforma del 2001 – quale “imperativo costituzionale inderogabile imposto dall'art. 5”¹⁷⁰.

A tale impostazione ha aderito il legislatore nazionale nella fase dell'emergenza; tutte le “costituzioni finanziarie” degli Statuti speciali hanno subito alterazioni più o meno formali per decisioni unilaterali assunte dallo Stato tramite le manovre finanziarie susseguitesesi dal 2010¹⁷¹.

In tal senso si è operato, oltre ai già menzionati¹⁷² tagli ai trasferimenti correnti e ai limiti alla spesa, tramite il ricorso¹⁷³, ai c.d. “accantonamenti” e alle “riserve erariali”¹⁷⁴, nonché mediante il contributo richiesto alle Regioni per rispettare il patto di stabilità.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ Rivosecchi G., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, cit., p. 10.

¹⁶⁸ Le modifiche, predisposte per adeguare l'ordinamento italiano al Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nella Unione economica e monetaria (c.d. “Fiscal compact”), hanno introdotto il principio dell'equilibrio strutturale delle entrate e delle spese del bilancio (art. 81, Cost., primo comma), collegandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni (art. 97, primo comma), nonché facendo rientrare nell'ambito della competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”.

¹⁶⁹ Così Rivosecchi G. (2016), *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma* in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu289.pdf, p. 27.

¹⁷⁰ Panzera C., *Autonomie speciali e federalismo tra “solidarizzazione” della responsabilità e “responsabilizzazione”*, cit., p. 253-256.

¹⁷¹ Il primo esempio in tal senso è contenuto nel decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 (*Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica*), convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Valdesalici A., *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, cit., p. 194.

¹⁷² Si vedano, in particolare, pp. 33 e 36.

¹⁷³ Si veda, sul punto, ancora Pace A., *I rapporti finanziari tra provincia autonoma di Trento e stato: l'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno nei confronti delle regioni speciali*, cit., pp. 136-154.

¹⁷⁴ La Corte Costituzionale, Sent. 14/06/2016, n. 188, punto 4.2 del *Considerato in diritto*, in tema di nozione di accantonamento ha sostenuto che gli accantonamenti si risolvono in “[...] poste attive che

Secondo i dati della Corte dei conti, il patto di stabilità interno applicato alle Regioni ad autonomia speciale ha comportato per queste ultime, in termini di riduzione dell'indebitamento netto complessivo dello Stato, economie per circa 7,5 miliardi di euro nel periodo compreso tra il 2009 e il 2014¹⁷⁵. Il concorso delle Regioni Speciali alle manovre di finanza pubblica rappresenterebbe pertanto il 38,9% dei risparmi dell'intero comparto delle Autonomie regionali¹⁷⁶.

In questo quadro, la Corte costituzionale ha spesso fornito una sponda alla legislazione emergenziale interna, ancorando la potestà statale sul coordinamento della finanza pubblica, piuttosto che all'art. 117, comma terzo, Cost., al rinnovato quadro costituzionale (artt. 120, 119, 97, 81, Cost.)¹⁷⁷; in tal modo ha operato una sorta di "trasformazione del titolo componenziale" della potestà concorrente in "competenza finalistica"¹⁷⁸.

In tal senso è illuminante la Sentenza n. 88 del 2014, in cui la Corte chiarisce che "La riforma poggia dunque anche sugli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., oltre che – e soprattutto – sui principi fondamentali di unitarietà della Repubblica (art. 5 Cost.) e di unità economica e giuridica dell'ordinamento (art. 120, secondo comma, Cost.) [...]"¹⁷⁹, per concludere che anche in caso di lesione del principio consensualistico, "la disciplina attuativa dei limiti all'indebitamento [...] trova applicazione nei confronti di tutte le

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". In quanto tali, essi "[...] sono strumentali all'assolvimento di un compito legittimamente gravante sul sistema regionale". Precipua caratteristica di tale istituto, pertanto, è "[...] il carattere di necessaria temporaneità [...] strettamente correlato a situazioni di innovazione normativa che presentano una complessità analitica obiettiva e non si prestano a definizioni istantanee finanziariamente univoche". La differenza con l'istituto della riserva erariale risiede nella circostanza che "[...] Attraverso la riserva, lo Stato, ove sussistano le condizioni previste, sottrae definitivamente all'ente territoriale una quota di compartecipazione al tributo erariale che gli sarebbe spettata, e se ne appropria a tutti gli effetti al fine di soddisfare proprie finalità". Corte cost., Sent. 13/05/2015, n. 77, punto 10. del *Considerato in diritto*.

¹⁷⁵ Corte dei conti (2015), *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, pp. 19-20, <https://www.corteconti.it/Download?id=55b4794f-7a80-439f-98d4-1c12951d7610>.

¹⁷⁶ *Ibidem*.

¹⁷⁷ Il cui ambito, peraltro, sarebbe riservato alla legge rinforzata prevista dalla legge costituzionale n. 1 del 2012 (art. 81, sesto comma, Cost.), cioè la legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*).

¹⁷⁸ Così D'Atena A. (2019), *Diritto regionale*, cit, p. 228. Il riconoscimento del carattere finalistico comporterebbe la facoltà dello Stato di compressione dell'autonomia regionale, anche in ambiti di potestà regionale residuale: l'esempio più rilevante sarebbe rappresentato dai limiti alla spesa del personale.

¹⁷⁹ Corte cost., Sent. 10/04/2014, n. 88, punto 6. del *Considerato in diritto*.

autonomie, ordinarie e speciali, senza che sia necessario all'uopo ricorrere a meccanismi concertati di attuazione statutaria"¹⁸⁰.

Per quanto concerne tale tematica autorevole dottrina si è interrogata sulle "potenziali criticità" connesse all'opera congiunta del legislatore nazionale e della Corte Costituzionale in tema di riparto delle competenze costituzionalmente garantite¹⁸¹ e su una conseguente possibile "sospensione" delle istituzioni regionali¹⁸².

Da tali premesse iniziò, con due successive "ondate"¹⁸³, la "seconda stagione", degli accordi in materia finanziaria e questa volta furono coinvolte anche le specialità insulari¹⁸⁴.

Da un primo esame, tali accordi si sono caratterizzati per la loro natura "transattiva"; per lo più hanno comportato, almeno teoricamente, la rinuncia delle Autonomie speciali ai ricorsi contro lo Stato pendenti dinnanzi alle diverse giurisdizioni in materia di finanza

¹⁸⁰ *Ibidem*. Nello stesso segno, sempre nel medesimo arco temporale, si sono orientate la sentenza 60 del 2013 (attribuzioni della Corte dei conti nei confronti delle Province autonome), la sentenza 39 del 2014 (applicabilità alle Regioni speciali del decreto legge n. 174 del 2012), nonché la sentenza 188 del 2014 (vari profili del rendiconto generale delle autonomie speciali). Rispetto a tali pronunzie, a giudizio di Toniatti R., Guella F., *La specialità dell'equilibrio tra separatezza ed unità nel coordinamento finanziario delle regioni ad autonomia differenziata*, cit., pp. 12-13, "[...] la funzione statale di coordinamento viene spesso rafforzata, essendo intesa come espressione di una dimensione di Stato-ordinamento piuttosto che quale volontà dello Stato-persona (contrapposto alle autonomie, anziché inglobante le stesse)".

¹⁸¹ Risponde in senso negativo a tale interrogativo Rivosecchi G. (2014), *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, a cura di Mangiameli S, Milano, Giuffrè, p. 210, secondo il quale "il coordinamento della finanza pubblica, piuttosto che atteggiarsi come materia – ancorché peculiare e trasversale – di potestà concorrente, sembra invece assimilabile ad uno dei criteri o della clausole di riallocazione delle competenze".

¹⁸² Così Mazzola G, *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, cit., p. 13.

¹⁸³ Grosso modo, tra il 2014-2017 e il 2017-2020, peraltro in modo tutt'altro che lineare.

¹⁸⁴ Si vedano, tra i primi: Sicilia: Accordi del 9 giugno 2014 del 24 febbraio e del 20 giugno 2016, recepiti, rispettivamente, dall'art. 42, commi 5-9, del decreto legge 12 settembre 2014, n. 133 (*Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive*), dall'art. 11 del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113 (*Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*) e, infine, dall'art. 1, commi 509-516 della legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*). Sardegna: Accordo del 21 luglio 2014, recepito dalla suddetta legge n. 133 del 2014 /art. 42, commi 9-13. Valle d'Aosta: Accordi del 25 luglio 2015 e del 30 gennaio 2018, recepiti, rispettivamente, dall'art. 8 bis del decreto legge 19 giugno 2015, n. 78 (*Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali*) e dall'art. 1, commi 517-518 della legge n. 232 del 2016. Friuli Venezia Giulia: Accordo del 23 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, commi 512-524 della legge 3 dicembre 2014, n. 190 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)*). Province autonome: Accordi del 15 ottobre 2014, recepito dall'art. 1, commi 406-413 della citata legge 190 del 2014.

pubblica e, comunque, agli effetti finanziari favorevoli su eventuali pronunce di accoglimento¹⁸⁵.

D'altronde tali accordi hanno "implicato" un certo grado di uniformizzazione in tema di coordinamento, in quanto regolano sia il concorso delle autonomie speciali alla finanza pubblica, sia l'allineamento di quest'ultime al nuovo assetto costituzionale mediante l'applicazione del pareggio di bilancio e dell'armonizzazione¹⁸⁶.

Per quanto concerne, invece, le singole caratteristiche, emerge una certa divaricazione tra le Autonomie speciali alpine ed insulari nei confronti dello Stato in materia finanziaria¹⁸⁷.

In riferimento alle Specialità alpine, infatti, si evidenzia la tendenza - peraltro già emersa nei precedenti accordi - a conciliare il concorso di quest'ultime alla finanza nazionale con soluzioni innovative funzionali allo sviluppo dell'autonomia speciale¹⁸⁸. Per quanto

¹⁸⁵ Si veda, ancora, in proposito Rivosecchi G., *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, cit., p. 23.

¹⁸⁶ Trattasi delle ipotesi in cui lo Stato può modificare unilateralmente i contributi alla finanza pubblica. Per una analisi generale, si veda Servizio studi della Camera dei deputati (2021), *Le regioni a statuto speciale*, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105813.pdf?_1638114793389.

¹⁸⁷ Sul tema si tornerà ampiamente anche in seguito.

¹⁸⁸ Per la Valle d'Aosta, l'art. 8 bis, comma 2, del decreto legge n. 78 del 2015 disciplina – in recepimento dell'Accordo con lo Stato - il subentro della Regione "[...] nei rapporti attivi e passivi connessi all'erogazione da parte di Trenitalia S.p.A. dei servizi di trasporto ferroviari locali nell'ambito regionale". Per il Trentino Alto Adige la legge n. 190 del 2014 disciplina il "sistema territoriale regionale integrato", affidandone il coordinamento della relativa finanza alle Province autonome competenti. Di particolare interesse la modifica statutaria, intervenuta negli ultimi anni, all'art. 13 dello Statuto, sulla base della quale sono ora disciplinati i criteri per l'esercizio della potestà legislativa affidata alle province in materia di concessioni di grande derivazione a scopo idroelettrico e viene previsto, alla scadenza delle concessioni, il trasferimento in proprietà alle province delle opere in stato di regolare funzionamento. Ancor più rilevanti, per certi profili, i poteri riconosciuti al Friuli Venezia Giulia al fine del concorso della Regione alla finanza pubblica. Ci si riferisce, in primo luogo, alle disposizioni contenute nel decreto legislativo 25 novembre 2019, n. 154 (*Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di coordinamento della finanza pubblica*), che, agli artt. 1 e 2 disciplinano, rispettivamente, il "sistema integrato degli enti territoriali", sostanzialmente in analogia a quanto accade per nelle Province autonome, e il metodo dell'accordo quale modulo procedimentale per la regolazione dei rapporti finanziari. Inoltre, mediante modifica statutaria ad opera della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*), all'art. 51, comma quarto, sono stati disciplinati i poteri della Regione in ordine all'istituzione di nuovi tributi locali, nelle materie di propria competenza, anche in deroga alla legge statale, nonché la disciplina dei tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, con la definizione delle modalità di riscossione, nonché la possibilità di consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni. Si veda, per ogni Regione, l'approfondimento Servizio studi della Camera dei deputati (2020), *Focus Regione Valle d'Aosta*, <https://temi.camera.it/leg18/post/valle-aosta.html>; Id. (2021), *Focus, Regione Trentino Alto Adige e Province autonome di Bolzano e di Trento*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-trentino-alto-adige-province-autonome.html>; Id. (2020), *Focus Friuli Venezia Giulia*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-friuli-venezgia-giulia.html>.

concerne le specialità insulari, tuttavia, si possono riscontrare notevoli novità¹⁸⁹, non esenti, tuttavia, da alcuni elementi critici, come segnalato dalla attenta dottrina¹⁹⁰.

La nuova stagione degli accordi finanziari si caratterizza per l'ampio ricorso alla "fonte atipica" (a cui talvolta sono seguite norme di attuazione statutaria) e per l'effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale¹⁹¹.

In tal senso, gli accordi intervenuti appaiono strumento flessibile di "gestione dinamica" della specialità finanziaria, finalizzata (anche ma non solo) al coordinamento della finanza pubblica; quest'ultimo si esprime, nel caso delle Autonomie speciali, alla stregua di una "funzione negoziata" [...] con forme di necessario consenso molto più rigorose di quelle dell'ordinaria leale collaborazione"¹⁹².

¹⁸⁹ Con una serie di accordi (2014-2019) la Sicilia ha definito il contenzioso con lo Stato in materia di riserve erariali e disciplinato le regole di ripiano del disavanzo. Di sicuro rilievo le novità introdotte in materia di entrate, tra l'altro in materia di Iva. Anche in Sicilia la compartecipazione segue ora il criterio del maturato, potendo in tal modo rimodulare il gettito spettante alla Regione, anche al ribasso rispetto ai 10 decimi spettanti prima della modifica, e portare comunque un maggiore introito. In tal senso dispongono ora, rispettivamente, l'articolo unico e l'art. 1, comma 1, lett. a) del decreto legislativo 25 gennaio 2018, n. 16 (*Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante: «Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria»*) e il decreto legislativo 11 dicembre 2016, n. 251 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, recante: «Norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria»*). Per quanto concerne la Sardegna, gli accordi (ultimo in ordine di tempo quello del 7 novembre 2019) hanno definito la c.d. "vertenza entrate", almeno nelle dichiarazioni della Giunta regionale, anche con la piena attuazione dell'art. 8 (così come modificato dalla legge n. 296 del 2006) mediante l'approvazione del decreto legislativo 9 giugno 2016, n. 114 (*Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna - legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali*). Tale decreto dispone i suoi effetti dal 2010 e prevede il riversamento diretto delle entrate spettanti alla Regione. Tra le novità del suddetto accordo del 2019 la previsione della definizione, in tavola separato, della questione della compensazione dei costi derivanti dall'insularità. Si vedano, anche in questo caso, i dettagliati dossier del Servizio studi della Camera dei deputati (2021), *Focus Regione siciliana*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-siciliana.html> e Id. (2020), *Focus Regione Sardegna*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-sardegna.html>.

¹⁹⁰ Si veda a tal proposito Piraino A. (2016), *Un'intesa non può ignorare la Costituzione o uno Statuto speciale*, in "federalismi.it", n. 15, pp. 1-9, per il quale l'accordo del giugno 2016 tra Regione siciliana e Stato sarebbe stato sottoscritto in condizioni del tutto asimmetriche, con lo Stato in posizione talmente preponderante rispetto alla Regione da poter imporre a quest'ultima delle vere e proprie "clausole vessatorie".

¹⁹¹ Verde G. (2018), *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in "federalismi.it", n. 8, p. 18.

¹⁹² Così Guella F. (2014), *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra stato e regioni a statuto speciale i contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirole per il Friuli-Venezia Giulia*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, cit., p. 187. Nello stesso senso anche Verde G., *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, cit., pp. 22-24, che riferisce di "accordi come strumento per attenuare il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Autonomie differenziate".

2.5 Il diritto comune della specialità finanziaria tra Statuto formale e “Statuto materiale”

In conclusione si possono fare alcune considerazioni di sintesi e di carattere generale della dimensione finanziaria delle Regioni ad Autonomia speciale.

In primo luogo – come più volte è stato rimarcato – non è possibile individuare un modello unitario, perchè “non esiste una categoria omogenea di Regioni speciali, anche perché questa sarebbe la negazione della specialità”¹⁹³.

Tutto ciò ha comportato esiti differenziati nello sviluppo della finanza territoriale dovuti a profili anche di natura politica¹⁹⁴.

In tal senso, non sempre vi è stata coincidenza tra funzioni statutariamente previste, concretamente esercitate e gettito spettante, con connessa dissociazione, in taluni casi, tra responsabilità di spesa e risorse relative¹⁹⁵.

Tuttavia è possibile rintracciare, sotto un triplice profilo, alcuni tratti salienti che, astraendoli da ogni singolo ordinamento, costituiscono una sorta di “diritto comune” della specialità finanziaria¹⁹⁶.

L’analisi effettuata evidenzia una profonda disarticolazione delle fonti del diritto: la perdita di sistematicità è dovuta alla compresenza di fonti riconducibili, talvolta, all’ordinamento generale, a cui si aggiungono fonti di natura atipica, nonché norme di attuazione statutaria¹⁹⁷.

¹⁹³ Bin R. (2003), *L'autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in 1992 *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, a cura di Di Michele A., Palermo F., Pallaver G., il Mulino, Bologna, 2003, pp. 205-218.

¹⁹⁴ *Ibidem*. L’autore sottolinea il profilo strettamente politico nelle dinamiche evolutive delle Province autonome quale fattore fondamentale di differenziazione: “In tutte le altre zone d’Italia il sistema politico è stato sempre centripeto: la carriera politica che iniziava in periferia culminava a Roma. Può essere che questo movimento centripeto sia motivato dalla scoperta che al centro c’è la mitologica “stanza dei bottoni” che, assorbendo le decisioni che contano, impedisce di fatto alla periferia di autogovernarsi; ma è sicuro che esso a sua volta concorre pesantemente a rafforzare il centro e il suo peso decisionale”. Identica riflessione, da un punto di vista generale, svolge Mazzola G., *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, cit., p. 5, secondo il quale “Il sistema politico italiano (es: partiti, sindacati e gruppi di pressione) si erano strutturati secondo un modello nazionale. In particolare, i partiti avevano organizzazioni nazionali con scarse articolazioni regionali e la selezione della classe politica regionale avveniva prescindendo dalla rilevanza territoriale.”

¹⁹⁵ *Ibidem*.

¹⁹⁶ L’espressione è utilizzata da Orlandi E. (2020), *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico*, cit., https://www.youtube.com/watch?v=aFyoM2_BPro.

¹⁹⁷ Critico con l’impianto complessivo delineato ad esempio dall’art. 27 della legge n. 42 del 2009, in termini di rapporto tra le fonti, Palermo F. (2012), *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale: vecchi nodi vengono al pettine*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1, pp. 9-26.

Ciò conduce – oltre alle ovvie difficoltà di ricostruzione del quadro normativo vigente¹⁹⁸ – ad un assetto dei rapporti finanziari che s’impone sostanzialmente come una “fonte statutaria materiale”, trascendendo i contenuti formali degli Statuti¹⁹⁹.

Per quanto concerne il sistema regionalistico inoltre si assiste ad una certa omologazione della specialità complessivamente considerata, sia per quanto riguarda i vincoli di sistema sovranazionali e il coordinamento della finanza pubblica, sia, più recentemente, per quanto concerne le politiche emergenziali di contrasto alla pandemia in corso²⁰⁰.

Nonostante le riforme, per le Regioni appare resistere “[...] una singolare forma di “representation without taxation”: sostanzialmente rimane un contesto istituzionale nel quale le Regioni non hanno dovuto e potuto assumersi la responsabilità politica di chiedere risorse ai propri elettori: tutto ciò sostanzialmente ha tolto alle Regioni legittimazione democratica²⁰¹

Per quanto concene le differenziazioni, invece, permangono le rilevate asimmetrie fra Regioni Speciali e Regioni ordinarie; tuttavia tali differenze debbono essere considerate insite in ogni ordinamento composto e nei confronti delle quali il solo riferimento alle maggiori disponibilità di bilancio appare per certi versi fuorviante²⁰².

Inoltre è opportuno esaminare un ulteriore fase della giurisprudenza costituzionale: quest’ultima in questo frangente contribuisce a precisare e ridefinire contorni e limiti della specialità finanziaria, oltre al bilanciamento con altri precetti costituzionali potenzialmente “antagonisti”, con particolare riferimento al principio pattizio che ne costituisce un elemento fondante²⁰³.

¹⁹⁸ Ancora Orlandi E., *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali*, secondo la quale tale ricostruzione risulta di difficile realizzazione anche per “gli addetti ai lavori”.

¹⁹⁹ *Ibidem*.

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Antonini L. (2014), *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in “Rivista Aic”, n. 4., p. 2.

²⁰² Si veda il recente studio di Postal G. (2020), *Un modello possibile per la finanza delle regioni a statuto speciale?*, in www.robertotoniatti.eu, p. 46, a proposito delle differenze nel gettito partecipato tra Regioni speciali e ordinarie, le quali “[...] non fanno che mettere in luce come molte ipotesi, così come molti dati e i relativi significati ad essi attribuiti, dipendano dalle specifiche definizioni utilizzate. In particolare, sembra che siano considerati e catalogati diversamente i dati relativi ai trasferimenti statali, a seconda che siano destinati alle autonomie ordinarie, nell’ambito dell’attuazione del “federalismo fiscale” di cui alla legge 42 del 2009, piuttosto che a quelle speciali, ma in realtà sempre di tributi statali devoluti alle regioni si tratta, per cui le differenze suddette appaiono dipendere soprattutto dall’utilizzo di definizioni diverse applicate a fenomeni del tutto simili”

²⁰³ Ad esempio, la sentenza 26/02/2015, n. 19, la Corte costituzionale ha negato che - con riferimento al concorso al rispetto del patto di stabilità e degli obiettivi di finanza pubblica concordati in sede europea nell’ambito della manovra di stabilità - possa operare il principio consensuale in presenza di rigide tempistiche dettate dalle istituzioni europee e purché le statuizioni unilaterali dello Stato siano temporanee.

In tal senso, alcuni autori²⁰⁴ sottolineano come il bilanciamento tra principio di responsabilità e principio di solidarietà, con precipuo riferimento alle Regioni ad Autonomia Speciale, lungi dal poter essere demandato ad un complesso disorganico di fonti ordinarie, deve essere ricondotto più espressamente alle scelte costituzionali di fondo, in coerenza con la posizione attribuita alla specialità regionale dall'ordinamento generale²⁰⁵.

Successivamente, la sentenza 15/07/2015, n. 155 - nel giudizio riguardante invece la fiscalità generale - pur dichiarando inammissibili le censure prospettate, la Corte ha fatto ricorso alla tecnica monitoria, denunciando l'“[...] impossibilità [...] di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale [...], considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza” (punto 7.1 del *Considerato in diritto*). Nella medesima pronuncia, la Corte evidenzia l'“[...] inerzia del legislatore statale nella ricerca di un quadro complessivo di relazioni finanziarie conforme al dettato costituzionale ed allo stesso disegno della legge n. 42 del 2009 che ha determinato una situazione che può pregiudicare l'assetto economico-finanziario delle autonomie speciali nella misura in cui non assicuri la congruenza tra l'attribuzione di risorse fiscali successivamente alla riforma del 2011 e le funzioni effettivamente attribuite ed esercitate dalle stesso” (punto 8. del *Considerato in diritto*). Nel ribadire che “[...] i principi fondamentali fissati dalla legislazione dello Stato nell'esercizio della competenza di coordinamento della finanza pubblica si applicano anche alle autonomie speciali” “[...] in quanto essi sono funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica, ” (Sent. 09/05/2017, n. 154, punto 4.4 del *Considerato in diritto*), il Giudice costituzionale ha nuovamente evidenziato come “[...] il principio dell'accordo impone un dovere di discussione ricadente su entrambe le parti affinché si realizzi, in tempi ragionevolmente brevi, un serio tentativo di superare le divergenze[...] Non a caso è stato ribadito da entrambe le parti, senza dar luogo ad atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati, in modo che il confronto possa avvenire su basi di correttezza e di apertura all'altrui posizione (Sentenza n. 06/03/2018, n. 103, punto 6.2.4 del *Considerato in diritto*). Infine i moniti della Corte si sono fatti più stringenti, comportando declaratorie di incostituzionalità di leggi statali che non consentano alle Regioni di programmare in maniera adeguata la proprio finanza, sempre più in presenza di comportamenti omissivi dello Stato (Sent. 11/01/2019, n. 6), o ad escludere il potere di coordinamento finanziario dello stato in materia sanitaria qualora quest'ultima sia a totale carico del bilancio regionale (Sent. 29/07/2020, n. 74).

²⁰⁴ Ancora Palermo F., *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale: vecchi nodi vengono al pettine*, cit., pp. 9-26.

²⁰⁵ Così come confermato d'altronde anche dalla Corte cost., Sent. 25/06/2015, n. 118, punto 8.6 del *Considerato in diritto*, in tema di scrutinio di una legge regionale istitutiva di un referendum consultivo regionale della Regione Veneto, per cui, tra l'altro, si intendeva conoscere l'opinione del corpo elettorale regionale sull'ipotesi dell'inclusione della Regione tra quelle a Statuto speciale. La disposizione è stata dichiarata incostituzionale poiché “[...] incide [...] su scelte fondamentali di livello costituzionale”(corsivo aggiunto).

Parte terza

Brevi riflessioni sulla persistente attualità della specialità finanziaria alla luce del regionalismo differenziato di cui all'art. 116, terzo comma, della Costituzione

3.1 L'art. 116, terzo comma, Cost.: verso il superamento del regionalismo dell'uniformità?

L'art. 116, terzo comma, Cost., ai sensi dell'art. 2 della legge costituzionale n. 3 del 2001²⁰⁶, così recita: “Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117 e le materie indicate dal secondo comma del medesimo articolo alle lettere *l*), limitatamente all'organizzazione della giustizia di pace, *n*) e *s*), possono essere attribuite ad altre Regioni, con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119. La legge è approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti, sulla base di intesa fra lo Stato e la Regione interessata”.

Per quanto concerne tale disposizione costituzionale la dottrina si è divisa. Alcuni hanno parlato di “clausola di asimmetria”²⁰⁷ o di “regionalismo differenziato o asimmetrico”²⁰⁸; altri di “accesso all'autonomia speciale”²⁰⁹ e di “specializzazione dell'autonomia regionale”²¹⁰; altri ancora di “timidissima differenziazione lasciata come ipotesi futura”²¹¹ o addirittura di “regionalismo confuso”²¹².

²⁰⁶ Per una ricostruzione, anche sui profili politici, che portarono alla predisposizione del nuovo comma terzo dell'art. 116, Cost., si veda Mazzola G. (2019), *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in “Amministrazione in cammino”, pp. 1-8.

²⁰⁷ *Ivi.*, p. 3.

²⁰⁸ Carli M., *Diritto regionale*, cit., p. 116.

²⁰⁹ D'Atena A., *Diritto regionale*, cit., p. 287.

²¹⁰ Ruggeri A. (2019), *La “specializzazione” dell'autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in “Consulta online”, fasc. 3, pp. 601-616.

²¹¹ Belletti M., (2012), *La Riforma costituzionale del 2001: un quadro di insieme del nuovo Titolo V*, in *Diritto regionale* a cura di Bin R., Falcon G., cit., p. 91.

²¹² Tarli Barbieri G. (2019), *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 2, pp. 1-32.

Indipendentemente dagli indirizzi dottrinari, il meccanismo delineato dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, consente un'ulteriore estensione delle competenze legislative delle Regioni ordinarie²¹³.

Peraltro, dal punto di vista del diritto comparato, forme più o meno accentuate di differenziazione - seppur non sempre assimilabili tra loro - sono "connaturate" a tutti gli stati composti, siano essi a struttura federale o regionale²¹⁴.

La differenziazione prevista dall'articolo 116, terzo comma, è una differenziazione a carattere eventuale sul *quantum*²¹⁵ delle competenze normativamente attribuite alle Regioni ordinarie dall'articolo 117 terzo comma della Costituzione; tale tipo di impostazione costituzionale sembra "riecheggiare" il modello regionale spagnolo²¹⁶.

La clausola di asimmetria in tal modo delineata ha suscitato un ampio dibattito, sia nell'opinione pubblica che in dottrina, soprattutto dopo i primi tentativi di attuazione da parte di alcune Regioni fin dal 2003²¹⁷.

Alcuni hanno espresso preoccupazioni per lo più "incentrate" sulla tensione che la differenziazione eserciterebbe sull'unità repubblicana, sui principi di solidarietà e di

²¹³ Olivetti M. (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in "federalismi.it", n. 6, p. 3.

²¹⁴ *Ivi*, p. 4.

²¹⁵ *Ivi*, p. 6.

²¹⁶ Si rammenta che le ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia di cui si discute sono quelle relative ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato ex art. 117, secondo comma, Cost. ("organizzative della giustizia di pace", "norme generali sull'istruzione", "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali"), nonché tutte quelle di competenza concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Nel dettaglio:

- rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni;
- commercio con l'estero;
- tutela e sicurezza del lavoro;
- istruzione;
- professioni;
- ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi;
- tutela della salute;
- alimentazione;
- ordinamento sportivo;
- protezione civile;
- governo del territorio;
- porti e aeroporti civili;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- ordinamento della comunicazione;
- produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia;
- previdenza complementare e integrativa;
- coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario;
- valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale;
- enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale.

²¹⁷ Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 7.

uguaglianza (artt. 5, 2 e 3, Cost.) e conseguenzialmente sul connesso “[...] divieto di ogni esercizio delle competenze che possa risultare dannoso o pregiudizievole per lo Stato o per le altre Regioni”²¹⁸.

Altri hanno invece sottolineato il carattere fortemente innovativo della clausola di asimmetria, sia in termini di responsabilizzazione che di sviluppo complessivo dell’Autonomia²¹⁹.

Tale ultimo condivisibile approccio, del resto, assume la previsione costituzionale *dell’articolo 116 terzo comma* quale meccanismo “potenzialmente in grado di aprire una breccia nel regionalismo dell’uniformità”²²⁰ delineato dal Titolo V per le Regioni di diritto comune²²¹.

Per quanto riguarda l’ambito di applicazione, la norma in esame pare destinata unicamente alle sole Regioni ordinarie; tutto ciò sarebbe confermato dall’utilizzazione dell’espressione “altre Regioni” in un contesto che - al di fuori del terzo comma - è dedicato esclusivamente alle autonomie speciali²²².

²¹⁸ Bifulco R. (2019), *I limiti del regionalismo differenziato*, in “Rivista Aic, n. 4, p. 261-262, per il quale “[...] l’art.116, c.3, va sistematicamente interpretato alla luce dei principi di unità e indivisibilità della Repubblica”. Senza pretese di esaustività, posizioni critiche in tale prospettiva sono state espresse da Dogliani M. (2018), *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in “Il Piemonte delle autonomie”, n. 3, pp. 1-4, secondo cui “[...] l’autonomia differenziata non è una questione tecnico-amministrativa, ma un processo di grande - anzi, di "capitale" - significato politico perché potrebbe mettere in discussione il principio di uguaglianza tra gli italiani nella fruizione di alcuni grandi servizi pubblici nazionali: proprio di quei servizi che siamo soliti chiamare "le istituzioni dell'uguaglianza", a partire dalla scuola”, e Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi, Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza, pp. 7-52.

²¹⁹ Ancora Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 7, per il quale “l’autonomia differenziata rappresenta solo un modo previsto dalla Costituzione per un regionalismo più consapevole e responsabile con effetti emulativi fra le Regioni, da cui i cittadini hanno tutto da guadagnare [...]. I comportamenti “virtuosi” di alcune Regioni costituirebbero un forte stimolo per le Regioni più arretrate per migliorare la qualità dei servizi offerti. Tutto ciò permetterebbe allo Stato di disporre di parametri concreti per la politica perequativa da realizzare [...]”

²²⁰ Olivetti M., *Il regionalismo differenziato alla prova dell’esame parlamentare*, cit., p. 6.

²²¹ Si veda a tal proposito Bin R. (2021), *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in “Le Regioni”, n. 1-2, pp. 41-55, per il quale, in primo luogo, “Autonomia significa differenziazione, politica e amministrativa”. Secondo l’autore, l’uniformità dei poteri regionali non significa automaticamente garanzia della tutela dei diritti e, per questa via, l’uguaglianza dei cittadini, in quanto “la eguale tutela dei diritti, promessa dalla Costituzione su tutto il territorio nazionale, non gode di alcuna tutela sistematica, [...] E questo – si badi bene – pur in presenza di un modello di regionalismo uniforme, quale si è avuto sino ad oggi. [...] Su questa condizione di grave disuguaglianza di fatto si è abbattuta la pandemia, con le conseguenze a tutti note. È bene però sottolineare che ciò non avviene di certo a causa della differenziazione tra le regioni, che nelle competenze legislative e amministrative attualmente non c’è: la disuguaglianza è nei fatti, i diritti dei cittadini subiscono pesanti compressioni nei territori dove minore è la capacità organizzativa e amministrativa (qualificazione non riguarda sempre e necessariamente le regioni del Sud, come la Lombardia docet).

²²² Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 5. Come si vedrà *infra*, pp. 60-62, una parte rilevante della dottrina ritiene la norma estensibile anche alla Regioni speciali.

Il procedimento per un'eventuale realizzazione della differenziazione, inoltre, è attivabile soltanto “su iniziativa della Regione interessata”.

Sulla questione si discute²²³ se con tale procedura il legislatore costituzionale abbia inteso richiamare l'iniziativa legislativa di cui all'art. 121 della Costituzione, tipizzando un'ipotesi di iniziativa legislativa riservata, ovvero se vada considerato un mero atto d'impulso per la stipula dell'Intesa.

Ad ogni modo, la questione pare risolta in via legislativa dall'art. 1, comma 571, della legge 27 dicembre 2013, n. 147 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)*), che prevede che “l'iniziativa regionale” sia presentata al Presidente del Consiglio e al Ministro per gli affari regionali²²⁴.

Ancora più ampio è il dibattito sulla natura formale o sostanziale della legge di differenziazione e sul connesso ruolo del Parlamento in sede emendativa²²⁵.

Alcuni hanno sostenuto che la legge attributiva di ulteriori forme e condizioni di autonomia di cui all'articolo 116, terzo comma, per quanto concerne la competenza del Parlamento, si dovrebbe limitare all'approvazione o al respingimento dell'intesa

²²³ Con riguardo alla tesi che riferisce l'iniziativa regionale ex art. 116, comma terzo, ad una iniziativa legislativa formale, si veda Chessa O. (2017), *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni* Convegno Astrid – Cranec Roma, reperibile in <https://www.sipotra.it/old/wp-content/uploads/2017/10/Il-regionalismo-differenziato-e-la-crisi-del-principio-autonomistico.pdf>, pp. 9-17. Si veda inoltre quanto sostenuto da Dimmig A. (2008), *Quale “regionalismo differenziato?”* in “Istituzioni del federalismo, n. 1, pp. 56-57: “[...] A mio parere si tratta di una ipotesi di iniziativa legislativa riservata, per cui la presentazione della relativa proposta di legge spetta soltanto alla Regione stessa. Non vedo su quale base si possa sostenere – come pure qualcuno fa – che l'iniziativa di cui parla la disposizione in discussione non è l'iniziativa legislativa, ma solo quella dell'intesa; la legge potrebbe dunque essere proposta da qualsiasi altro soggetto titolare del potere di iniziativa legislativa”. Con riguardo alla tesi opposta, si veda Bifulco R., *I limiti del regionalismo differenziato*, cit., p. 272, per il quale il riferimento all'iniziativa regionale dell'art. 116, terzo comma, andrebbe scisso in due momenti: uno di avvio del procedimento e l'altro della presentazione della proposta legislativa in parlamento. Il primo non potrebbe essere inteso, a giudizio dell'autore, come iniziativa legislativa ma più propriamente come “iniziativa d'intesa”.

²²⁴ Si riporta il testo integrale vigente: “Anche ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Governo si attiva sulle iniziative delle regioni presentate al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali ai fini dell'intesa ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione nel termine di sessanta giorni dal ricevimento. La disposizione del primo periodo si applica anche alle iniziative presentate prima della data di entrata in vigore della presente legge in applicazione del principio di continuità degli organi e delle funzioni. In tal caso, il termine di cui al primo periodo decorre dalla data di entrata in vigore della presente legge.”.

²²⁵ Per tutti, Dickmann R. (2019), *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell'art. 116, terzo comma, Cost.*, in “federalismi.it”, n. 5, pp. 1-19.

(previamente stipulata tra gli esecutivi) sul modello delineato dall'articolo 8 della Costituzione., in tema di intese in materia di confessioni religiose²²⁶.

Altri più realisticamente²²⁷ hanno sottolineato la necessità di un ruolo sostanziale delle Camere nella definizione delle Intese ex art. 116, terzo comma, Cost., anche alla luce di una lettura sistematica della Carta costituzionale²²⁸.

Dall'analisi effettuata emergono rilevanti elementi critici, evidentemente dovuti alla “[...] formulazione a tratti aperta, se non ambigua, della disposizione e dal suo carattere di forte novità rispetto all'impianto costituzionale previgente”²²⁹.

Tali contraddizioni non paiono limitate ai profili cui si è fatto cenno, ma investono in maniera generalizzata la struttura complessiva dell'art. 116, comma terzo, Cost.; tale situazione ha indotto parte della dottrina a riflettere sulla necessità di una legge generale di attuazione della clausola di asimmetria²³⁰.

²²⁶ Si veda, su questo profilo, quanto riportato dalla Commissione parlamentare per gli affari regionali (2018), *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo*, pp. 18-19, in merito alle udizioni ivi effettuate da D'Atena e Mangiameli.

²²⁷ Si veda ancora Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 24, per il quale “L'obiettivo del legislatore costituzionale del 2001 è stato quello di affidare al Parlamento, con voto “rinforzato” la decisione di incremento dell'Autonomia che costituisce un'eccezione ai principi generali fissati dall'articolo 117 della Costituzione. Si tratta quindi di una tipica “materia costituzionale” che presuppone una riserva d'Assemblea, ex art. 72, comma 4, della Costituzione, ulteriormente rafforzata dalla maggioranza richiesta per la sua approvazione”.

²²⁸ Ragiona sul punto, tra gli altri, Mencarelli A. (2019), *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento; i possibili scenari procedurali* in “federalismi.it”, n. 17, pp. 5-9, secondo il quale le ragioni di un intervento sostanziale delle Camere sulla legge di differenziazione attengono a considerazioni di fondo sull'impianto complessivo della Costituzione. In primo luogo, per l'autore, occorre interrogarsi sulle relazioni tra art. 116 e revisione costituzionale. In tal senso, appare irragionevole che al Parlamento sia negato un ruolo nel procedimento che comporta “[...] una decostituzionalizzazione del catalogo delle competenze legislative (ed amministrative) attribuite ad alcune regioni” e, in via speculare, sul restringimento dei “[...] campi materiali sui quali può esercitarsi la funzione legislativa parlamentare”. In secondo luogo, il particolare procedimento delineato dalla disposizione *de quo* (struttura a carattere complesso e duale, natura consensuale, atipica e rinforzata della legge di approvazione) non potrebbe che informarsi ai “[...] canoni di leale collaborazione, sussidiarietà, negoziazione e co-decisione che sempre più di frequente sono richiamati anche con riferimento all'esercizio della funzione legislativa, specie là dove questa abbia in varia guisa ad oggetto le autonomie territoriali”. Infine, non vale ad escludere un intervento sostanziale dell'organo legislativo, laddove la legge di approvazione dell'intesa rechi contenuti ulteriori rispetto a quest'ultima, per esempio norme sulla produzione normative e/o procedurali.

²²⁹ Così Tubertini C (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in “federalismi.it”, n. speciale 7, pp. 318-335, secondo la quale le interpretazioni non univoche della dottrina sono in parte attribuibili alla lacunosità delle disposizioni costituzionali.

²³⁰ Sulle necessità di una legge costituzionale “integrativa” dell'art. 116, terzo comma, Cost., Ronchetti L. (2020), *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in “Costituzionalismo.it”, n. pp. 117-138. Medesime riflessioni, seppur riferita ad una legge ordinaria, svolgono i 30 costituzionalisti (2019) firmatari dell'”*Appello sul regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del paese*, consultabile anche su

A questa ultima tesi, d'altronde, ha aderito il Governo Conte II quando, alla fine del 2019, ha predisposto una bozza di disegno di legge²³¹.

3.2 I recenti tentativi di attuazione per le Regioni Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto

L'attenzione dedicata dalla dottrina²³² alla clausola di asimmetria è andata intensificandosi contestualmente ai tentativi di attivazione della medesima da parte di alcune Regioni alla fine della XVII legislatura²³³.

Tali tentativi²³⁴, dovuti anche a contingenti motivazioni politiche²³⁵, sono stati preceduti, limitatamente alle Regioni Lombardia e Veneto²³⁶, da una fase referendaria²³⁷.

https://www.federalismi.it/ ApplOpenFilePDF.cfm?artid=38182&dpath=document&dfile=1403201915192_2.pdf&content=Regionalismo%2Bdifferenziato%2C%2Bruolo%2Bdel%2BParlamento%2Be%2Bunit%2C%3%A0%2Bdel%2BPaese%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B, in cui si legge che “[...] in assenza di una legge generale che stabilisca le condizioni del regionalismo differenziato e che eviti un’attuazione disordinata dello stesso, e in assenza di ogni dibattito preliminare, è importante sottolineare come lo stesso articolo 116 terzo comma presupponga un ruolo positivo del Parlamento nella definizione del regionalismo differenziato” (corsivo aggiunto). Per una analisi dettagliata delle problematiche sull’interpretazione della disposizione costituzionale di differenziazione si veda, inoltre, D’Atena A. (2020), *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, in “Rivista Aic”, n. 4, pp. 313-333.

²³¹ Testo consultabile al seguente link:

<file:///C:/Users/franc/Downloads/Norme%20cornice%20%207%20novembre%202019.pdf>.

²³² Tanto da far parlare di una “dottrina 116”. Tubertini C., *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, cit., p. 2.

²³³ Servizio studi del Senato della Repubblica (2017), *Dossier n. 565, Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057305.pdf>, p. 5.

²³⁴ Che peraltro non furono gli unici, come riportato Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, p. 12. A tal fine di è parlato di un processo di “emulazione” da parte delle Regioni ordinarie di quanto fatto da Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto.

²³⁵ Id. (2019), *Autonomia differenziata. realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, in “Working Paper Series”, Luiss, pp. 1-4.

²³⁶ Cfr. nota n. 205. Come ivi ricordato, nel caso del Veneto, le leggi regionali 19 giugno 2014, n. 14 e n. 15 (rispettivamente, *Indizione del referendum consultivo sull’indipendenza del Veneto*, e *Referendum consultivo sull’autonomia del Veneto*) sono state pressoché falcidiate dalla Sentenza n. 118 del 2015 che ha dichiarato costituzionalmente illegittimi sia il quesito indetto dalla prima (“Vuoi che il Veneto diventi una Repubblica indipendente e sovrana?”), sia i quesiti previsti dall’art. 2, comma 1, punti da 2-5. Rispettivamente: “Vuoi che una percentuale non inferiore all’ottanta per cento dei tributi pagati annualmente dai cittadini veneti all’amministrazione centrale venga utilizzata nel territorio regionale in termini di beni e servizi?”; “Vuoi che la Regione mantenga almeno l’ottanta per cento dei tributi riscossi nel territorio regionale?”; “Vuoi che il gettito derivante dalle fonti di finanziamento della Regione non sia soggetto a vincoli di destinazione?”; “Vuoi che la Regione del Veneto diventi una regione a statuto speciale?”.

²³⁷ Entrambi i referendum si sono infine svolti il 22 ottobre 2017. In Lombardia, il quesito proposto agli elettori recitava: “Volete voi che la Regione Lombardia, in considerazione della sua specialità, nel quadro dell’unità nazionale, intraprenda le iniziative istituzionali necessarie per richiedere allo Stato l’attribuzione di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, con le relative risorse, ai sensi e

D'altronde i tentativi di realizzare la differenziazione fra le Regioni sono stati caratterizzati da trattative non propriamente trasparenti²³⁸, da improvvise accelerazioni²³⁹ e altrettante battute d'arresto²⁴⁰, conformemente all'indirizzo politico espresso dai diversi Governi in carica²⁴¹.

Il primo "momento significativo" di tale processo può ben essere "fissato" al 28 febbraio 2018, quando, nella "sorpresa generale"²⁴², l'allora Governo Gentiloni sottoscrisse alcuni pre-accordi²⁴³ propedeutici alle Intese ex art. 116, terzo comma, Cost., con i Presidenti pro-tempore delle Regioni Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna²⁴⁴.

Da un primo sommario esame dei documenti citati, emergerebbe una certa identità dei contenuti, con possibile "aggiramento" della ratio della norma, che si sostanzierebbe

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?". I risultati hanno visto la netta prevalenza dei Sì (95,29%) rispetto ai No (3,95). I risultati sono consultabili al seguente indirizzo: <https://www.referendum.regione.lombardia.it/#/coc/100000>. In Veneto il quesito sopravvissuto al vaglio della Corte costituzionale recitava: "Vuoi che alla Regione del Veneto siano attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia?". Anche in questo caso, i risultati hanno visto una prevalenza plebiscitaria dei Sì (98,1%). <http://referendum2017.consiglio Veneto.it/sites/index.html#!/riepilogo>.

²³⁸ Ha parlato in proposito di "retrobottega della democrazia" Staiano F. (2020), *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in "Corti supreme e salute", n. 2, pp. 485-500.

²³⁹ Pallante F. (2019), *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, "federalismi.it", n. 20, pp. 5-6.

²⁴⁰ Violini L. (2019), *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, in "Osservatoriosullefonti.it", n. 3, pp. 3-4. L'autrice connette le diverse fasi nei quali si sono svolti i negoziati tra l'inizio del 2018 e la fine del 2019 ai diversi orientamenti in materia dei Governi in carica (cronologicamente, Gentiloni, Conte I – sostenuto, come è noto, da una maggioranza composta da Movimento 5 stelle e Lega per Salvini – e Conte II, a guida c.d. "giallo-rossa").

²⁴¹ A tal proposito parte della dottrina ha evocato un "uso congiunturale delle autonomie", espressione con la quale s'intende descrivere una "tendenza consistente nel dare applicazione al testo costituzionale o nel progettare riforme dello stesso in una prospettiva del tutto incentrata su esigenze politiche contingenti" o, ancora, la propensione, da parte degli attori istituzionali, a intendere "[...] l'autonomia come un "valore da esaltare" o come una "diseconomia", a seconda che questa potesse essere sfruttata come mezzo di esercizio del potere o che, al contrario, si rivelasse un elemento d'intralcio alla loro azione di governo". Si veda, per tutti, Morelli A. (2019), *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in "Diritto pubblico europeo", n. 3, pp. 18-19.

²⁴² Così Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 10.

²⁴³ *Ibidem*. Reperibili, rispettivamente, ai seguenti indirizzi:

Emilia-Romagna <http://www.affariregionali.gov.it/media/432886/art-116-emilia-romagna.pdf>;

Lombardia <http://www.affariregionali.gov.it/media/432884/art-116-lombardia.pdf>;

Veneto: <http://www.affariregionali.gov.it/media/432885/art-116-veneto.pdf>.

²⁴⁴ Tali accordi hanno una struttura formata da una parte generale, sostanzialmente coincidente in tutti i casi considerati, che disciplina l'oggetto (art. 1), la durata decennale (art. 2), le procedure di verifiche e monitoraggio (art. 3), le modalità di attribuzione delle risorse (art. 4), possibili modalità congiunte di investimento e il rinvio alle materie devolute (art. 5 e 6). Gli allegati invece concernono più dettagliatamente gli ambiti nei quali si esplicheranno le ulteriori forme e condizione particolari di autonomia: Lavoro, istruzione, salute, tutela della salute e dell'ecosistema, E' previsto inoltre un addendum sui rapporti con l'Unione europea.

nella vanificazione di “[...] ogni tentativo di diversificare (e motivare), sulla base di specifiche esigenze delle Regioni coinvolte, le richieste avanzate”²⁴⁵.

A tali pre-accordi seguirono delle bozze di intese datate 15 febbraio 2019²⁴⁶ e successivamente 15 maggio 2019²⁴⁷, siglate tra le Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia Romagna e il Governo Conte I.

Sebbene si ribadisca la tendenza all’uniformità cui si accennava in precedenza, l’indirizzo del Governo del tempo “ lascia prevedere” l’attribuzione di tutte²⁴⁸ o quasi²⁴⁹ le materie contemplate dalla disposizione costituzionale di cui all’articolo 116 terzo comma della Costituzione.

Le diversità delle pre-intese fra le tre Regioni richiedenti paiono riflettere altrettante visioni della differenziazione regionale. La Lombardia ed il Veneto sembrano orientate ad un certo massimalismo caratterizzato da richieste concernenti interi comparti sui quali estendere il controllo strategico della Regione²⁵⁰; l’Emilia Romagna invece maggiormente è protesa ad una integrazione delle funzioni in vista di una maggiore efficienza, soprattutto nella materia del lavoro²⁵¹.

Per quanto concerne i profili maggiormente rilevanti , ossia quelli di finanza pubblica, le maggiori responsabilità dovrebbero essere connesse ovviamente con la devoluzione di

²⁴⁵ Violini L.(2019), *I procedimenti per l’attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, in “Italian papers on federalism”, n. 1, p. 4.

²⁴⁶ Anche queste pubblicate sul sito istituzionale del Governo, ai seguenti link:

Emilia-Romagna: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433197/intesa-con-regione-emilia-romagna-parte-generale-concordata.pdf>;

Lombardia: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433199/intesa-con-regione-lombardia-parte-generale-concordata.pdf>;

Veneto: <http://www.affariregionali.gov.it/media/433198/intesa-con-regione-veneto-parte-generale-concordata.pdf>.

²⁴⁷ Tali bozze sono reperibili al seguente indirizzo: <https://www.roars.it/online/ecco-le-carte-segrete-sullautonomia-differenziata-come-veneto-lombardia-ed-emilia-romagna-si-preparano-a-frantumare-il-paese/>.

²⁴⁸ Pallante F. (2018), *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in “federalismi.it”, n. 6, pp. 1-35. In particolare, nei primi accordi, la Regione veneta e lombarda avrebbero richiesto l’attribuzione di tutte le 23 materie previste dall’art. 116, comma terzo, Cost.

²⁴⁹ *Ibidem*. L’Emilia-Romagna, invece, ha richiesto l’attribuzione di “soltanto” 15 materie.

²⁵⁰ Quali istruzione, lavoro, sanità, ambiente, impiego pubblico, per citare i più rilevanti. Violini L. (2018), *L’autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost*, in “Astrid on line”, n. 4, pp. 319-365.

²⁵¹ *Ibidem*.

maggiori risorse, “[...] secondo un nesso ragionevole e verificabile”²⁵² e comunque coerente con i principi di cui all’art. 119, Cost.²⁵³.

Nonostante si registri una certa genericità²⁵⁴ sul tema, sia nell’ambito della legge sul federalismo fiscale²⁵⁵ che delle bozze delle pre-intese cui si è fatto riferimento²⁵⁶, ad ogni modo, i meccanismi finanziari dell’autonomia differenziata dovrebbero consentire la partecipazione delle Regioni interessate al raggiungimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica e di perequazione²⁵⁷.

Il limite del rispetto dei c.d. “vincoli di sistemi” cui si è accennato²⁵⁸, infatti, si porrebbe, in maniera ancor più cogente, per l’attuazione dell’art. 116, terzo comma, per la Regione

²⁵² Lucarelli A. (2019), *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in “Diritto pubblico europeo”, n. speciale 2. pp. 14-16.

²⁵³ Ossia tributi propri, compartecipazioni al gettito di tributi erariali riferibili al territorio e, nel caso, trasferimenti di natura perequativa. Cfr. Zanardi A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Convegno Astrid - Cranec Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma, p. 4-5 e *supra* pp. 34-35.

²⁵⁴ Secondo Petrillo G. (2019), *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, “Diritto pubblico europeo n. speciale 2. pp. 47-57, in merito al rispetto del limite di cui ai principi dell’art. 119, Cost., esplicitamente previsto dalla clausola asimmetrica, occorre ricercare un “[...] punto di equilibrio fra le ragioni della differenziazione e la solidarietà fra le varie aree territoriali stabilendo quali siano i principi dell’art. 119, Cost., che integrano fondamenti o limiti all’attuazione del regionalismo differenziato. In merito, tuttavia, si osserva che dalle bozze delle intese circolate l’individuazione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie necessarie all’esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia trasferite o assegnate dallo Stato alle Regioni appare abbastanza generico”.

²⁵⁵ Il riferimento è all’art. 14, della legge 42 del 2009 secondo cui “Con la legge con cui si attribuiscono, ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, forme e condizioni particolari di autonomia a una o più regioni si provvede altresì all’assegnazione delle necessarie risorse finanziarie, in conformità all’articolo 119 della Costituzione e ai principi della presente legge”.

²⁵⁶ Per quanto concerne le 3 pre-intese, in tutti i casi, all’art. 4, era previsto che le modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali fossero determinate da un apposita Commissione paritetica, sul modello di quelle previste dagli statuti speciali, secondo i seguenti termini: a) compartecipazione al gettito di alcuni tributi erariali; b) spesa storica sostenuta dallo Stato per le funzioni oggetto di differenziazione; c) fabbisogni standard, che sarebbero dovuti essere determinati entro un anno dalla approvazione delle intese e che progressivamente, entro 5 anni, sarebbero dovuti essere il termine di riferimento, nell’ottica del superamento della spesa storica, in relazione alla popolazione residente nella Regione interessata e al gettito dei tributi ivi maturato in rapporto ai valori nazionali, salvi gli attuali livelli di erogazione dei servizi. Nelle bozze del maggio 2019, in cui è presente un testo “che recepisce i rilievi del Ministero”, quest’ultimo riferimento è rivolto al rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. È anche previsto che, in assenza nel termine di 3 anni di determinazione dei fabbisogni standard, l’ammontare delle maggiori risorse finanziarie finalizzate all’esercizio delle funzioni ex art. 116, terzo comma, Cost., non sarebbe potute essere “[...] inferiore al valore medio nazionale pro-capite della spesa statale per l’esercizio delle stesse”.

²⁵⁷ Cfr. Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., pag. 5 e Petrillo G., *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, cit., p. 55. Si veda, sul punto, inoltre, ancora, Zanardi A., *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, cit., p. 59

²⁵⁸ Vedi *supra*, pp. 37-42

richiedente l'Autonomia differenziata: quest'ultima dovrebbe dare garanzie in tema di sostenibilità economico-finanziaria²⁵⁹ e di rispetto del principio di equivalenza²⁶⁰.

Da quanto fin ad ora detto si possono trarre alcune considerazioni conclusive.

Il “residuo fiscale”²⁶¹ - che, almeno inizialmente, ha rappresentato un motivo ricorrente nei tentativi di differenziazione delle Regioni del nord²⁶² - attualmente sembrerebbe oggetto di ridimensionamento, se non di critica²⁶³, sia da parte dottrinale²⁶⁴ che giurisprudenziale²⁶⁵.

Relativamente alla piena attuazione dell'art. 119, Cost. - unico esplicito limite previsto dall'art. 116, terzo comma - e della connessa legge n. 42 del 2009, “in questo scenario

²⁵⁹ Rivosecchi G. (2019), *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in “Diritto, comunità, persona”, n. 2, p. 30, secondo il quale “la Regione che chiede di attivare la procedura costituzionalmente prevista per l'acquisizione di ulteriori competenze dovrebbe presentare determinate caratteristiche finanziarie idonee a sostenere le ulteriori funzioni acquisite (debito pubblico sostenibile; capacità fiscale adeguata; finanza locale equilibrata; assenza di piani di rientro dal disavanzo sanitario”).

²⁶⁰ *Ibidem*: “dovrebbe essere rispettato il principio di connessione tra funzioni e risorse, in maniera tale da garantire che le rinnovate dotazioni finanziarie regionali siano strettamente corrispondenti alle funzioni preventivamente acquisite, senza invertire la sequenza costituzionalmente presupposta tra l'identificazione delle funzioni e il relativo finanziamento”.

²⁶¹ Ricorda Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 13, come “Il residuo fiscale da alcuni centri studi (es: Formez) è stato considerato un presupposto teorico “infondato” perché i cittadini versano all'erario più tasse godendo di redditi superiori (in base alle statistiche le tre Regioni richiedenti producono oltre il 40 per cento del Pil italiano). Lo Stato, d'altronde, fornisce servizi non in base ai territori ma direttamente alle singole persone; tutto ciò renderebbe difficile la determinazione dei residui fiscali”. Sul punto si veda anche, *infra*, p. 65-66.

²⁶² Buzzacchi C. (2019), *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?* in *Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, Milano, pp. 43-52.

²⁶³ Cfr., *Ivi*, p. 47, e Letizia L. (2021), *Prospettive di asimmetria tra mancati compimenti del federalismo fiscale, nodi finanziari, divari regionali e crisi pandemica*, in “Rivista telematica di diritto tributario”, n. 3, p. 8.

²⁶⁴ Riflette ancora sul punto Mazzola G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in I.S.SR.A., <https://www.issirfa.cnr.it/issirfa-pubblica/studi-e-interventi/>: “Dai dati finora analizzati emerge che non è così semplice, a differenza di quanto possa pensarsi, fare riferimento ai residui fiscali negativi nel tentativo di rivendicare un'inversione radicale della spesa pubblica, sostenendo fra l'altro la necessità di trattenere nel proprio territorio la gran parte delle risorse versate sotto forma di tassazione. Infatti non si può dimenticare che gran parte dell'avanzo fiscale che dal Nord si trasferisce al Sud finanzia gli acquisti da parte dei cittadini meridionali di beni e servizi prodotti da imprese soprattutto dell'area padana. Tali aziende hanno assoluto bisogno della domanda proveniente dal Mezzogiorno. Se è evidente una maggiore efficienza di alcune Regioni del Nord che dispongono di conti pubblici più in ordine e di servizi più efficienti per i propri abitanti, non si può negare che proprio in Lombardia (es: scandali della sanità lombarda) ed in Veneto (crisi di alcune banche venete: es: Popolare di Vicenza e Veneto Banca) sono “esplosi scandali” i cui costi sono stati sopportati da tutti i contribuenti italiani”.

²⁶⁵ Osserva infatti sul punto la Corte costituzionale, Sent. 05/04/2016, n. 69, punto 4. del *Considerato in diritto*, che “[...] il criterio del residuo fiscale [...] non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost.”, in quanto “Data la struttura fortemente accentrata, nel nostro ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie e quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego. L'esigenza di aggregare dati eterogenei secondo metodologie non univocamente accettate ha fatto sì che il concetto di residuo fiscale sia stato utilizzato piuttosto come ipotesi di studio che come parametro di correttezza legale nell'allocazione territoriale delle risorse”.

“confuso”²⁶⁶, tali riferimenti normativi dovrebbero rappresentare la premessa anche per la realizzazione del regionalismo differenziato²⁶⁷.

Infine, anche per quanto detto poc’anzi, nonché per un duplice e ulteriore ordine di ragioni, l’attuazione della clausola di asimmetria pare destinata a incerti sviluppi²⁶⁸.

Ne è stato un esempio l’avvicinarsi del primo e del secondo Governo Conte con il relativo cambiamento dell’indirizzo politico: infatti il secondo Governo Conte ha voluto predisporre prioritariamente una legge quadro di attuazione dell’art. 116²⁶⁹, comma terzo, prevedendo in quest’ultima anche le procedure per la determinazione dei Lep²⁷⁰.

²⁶⁶ Così Violini L., *I procedimenti per l’attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell’art. 116, comma 3, della Costituzione*, cit., p. 12-13.

²⁶⁷ Diffusamente, Uricchio A. (2019), *Primi passi nella direzione dell’autonomia regionale differenziata profili finanziari*, “Rivista Corte dei conti”, n. 3, pp. 1-11.

²⁶⁸ Sempre sul tema della mancata attuazione del federalismo fiscale, osserva Gallo F. (2018), *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in “federalismi.it”, n. 10, pp. 9-10: “Sul fronte delle risorse ciò che preoccupa non è tanto il fatto che ad una asimmetria nella distribuzione delle competenze non possa corrispondere una asimmetria in quelle modalità di finanziamento indicate genericamente nell’accordo, quanto il fatto che, a quasi dieci anni dall’approvazione della legge n. 42, si è ancora lontani dall’aver raggiunto un assetto organico della finanza regionale e locale. Il che, lo ripeto, non solo pone gravi problemi di compatibilità con il meccanismo da definire per lo stesso finanziamento delle funzioni ordinarie, ma fa emergere anche il rischio che il percorso di differenziazione sia avviato in una modalità transitoria, creando possibili conflitti istituzionali e incertezze nella dotazione delle risorse. Ad esempio, con riguardo alle funzioni aggiuntive relative ai diritti civili e sociali che richiedono livelli essenziali di protezione (la salute e l’istruzione) che dovrebbero essere fissate dallo Stato ex art. 117 Cost. C’è da domandarsi quale compatibilità possa esservi tra il sistema di finanziamento differenziato e l’ancora incerto, incompleto sistema perequativo nazionale basato su fabbisogni standard e sulla capacità fiscale. Non è sufficiente fare riferimento nell’accordo ai criteri del fabbisogno standard e alla necessità del superamento della spesa storica. E’ anche necessario che questo tipo di problematiche sia affrontato in termini più concreti e, soprattutto, sia risolto con un’adeguata revisione del sistema previsto dalla più volte citata legge n. 42. Il che vuol dire che il decentramento asimmetrico nel nostro Paese difficilmente potrà divenire una realtà se non sarà accompagnato da un impegno parallelo indirizzato a riempire, a monte, i numerosi vuoti ancora esistenti nell’ordinario, complessivo sistema di finanza decentrata”.

²⁶⁹ Per la cui analisi si rinvia a Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., pp. 17-22.

²⁷⁰ Id. (2021), *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in “Nomos”, n. 1, p. 3. Si vedano anche le Commissioni riunite I e V della Camera dei deputati (2019), *Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza*, Resoconto stenografico della seduta del 17 ottobre, https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=10&giorno=17&idCommissione=0105&numero=0001&file=indice_stenografico, in cui il Ministro giudica “sbagliato” il modello finanziario delle bozze di intesa sin qui prodotte e annuncia che “La proposta che noi formuliamo è quella di presentare in Parlamento, nel più breve tempo possibile, un disegno di legge cornice ovvero di legge quadro che, partendo dall’attuazione dell’articolo 116 della Costituzione, richiami il rispetto di tutti gli altri pertinenti articoli della Carta medesima a partire dall’articolo 119, che – come sapete – garantisce al momento la perequazione sulla base del combinato disposto tra la legge n. 42 del 2009, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale, e il decreto legislativo n. 68 del 2011, attuativo della delega medesima. Questo è l’attuale modello di perequazione che consente la sostenibilità di bilancio delle regioni a statuto ordinario e, se questo modello deve essere modificato, qualcuno ci deve proporre un modello alternativo”.

Infine l'ennesima crisi nei rapporti Stato-Regioni²⁷¹ ingenerati dall'emergenza epidemiologica in corso, nonché del connesso ripensamento generale sul modello regionalista²⁷², ha contribuito a collocare in secondo piano il processo di attuazione dell'art. 116, comma terzo, Cost.²⁷³.

Comunque²⁷⁴, l'indirizzo espresso dal secondo Governo Conte di procedere preventivamente alla definizione di una legge generale di attuazione dell'art. 116, terzo comma, Cost. e è stato confermato dal Governo Draghi attualmente in carica²⁷⁵.

3.3 Nuova specialità o sviluppo del regionalismo ordinario? Regioni speciali e Regioni differenziate a confronto

Con l'introduzione della clausola di asimmetria, il legislatore costituente non pare aver inteso intaccare il modello duale del regionalismo italiano.

Infatti l'Autonomia differenziata appare rientrare come una specificazione delle Regioni ordinarie²⁷⁶.

²⁷¹ Si rinvia sul punto a Mazzola G., *Coronavirus: crisi o sviluppo dell'autonomia?*, cit., pp. 1-14.

²⁷² Si veda, in proposito, la proposta di legge, ad autorevole prima firma Ceccanti, inerente "Introduzione dell'articolo 116-bis e modifica all'articolo 117 della Costituzione, in materia di conferenze per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le autonomie locali e di clausola di supremazia statale" (Atto Camera n. 2422: <https://www.camera.it/leg18/126?tab=2&leg=18&idDocumento=2422&sede=&tipo=>).

²⁷³ Letizia L., *Prospettive di asimmetria tra mancati compimenti del federalismo fiscale, nodi finanziari, divari regionali e crisi pandemica*, cit., pp. 1-14.

²⁷⁴ Ancora Mazzola G., *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, cit., p. 5, che rende conto di una recente audizione della Ministra Gelmini, nella quale quest'ultima avrebbe confermata la necessità di una legge quadro utile sia ad "evitare i conflitti fra lo Stato centrale e le Regioni", sia ad "un inquadramento nazionale sul costo standard e sui livelli essenziali delle prestazioni".

²⁷⁵ Sul punto, si segnala un laconico riferimento all'attuazione del federalismo fiscale contenuto nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, secondo il quale "Il federalismo fiscale per le regioni, definito dal decreto-legislativo n. 68/2011 (articoli 1-15), come da ultimo modificato dalla legge n°176/2020 (articolo 31-sexagesies), è in corso di approfondimenti da parte del Tavolo tecnico istituito presso il MEF. Il processo sarà definito entro il primo quadrimestre dell'anno 2026" (<https://www.camera.it/temiap/2021/06/25/OCD177-4986.pdf>, p. 75) nonché la previsione, in sede di Nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza (deliberazione del Consiglio dei ministri del 29 settembre 2021), tra i collegati alla manovra, del "DDL "Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata di cui all'articolo 116, comma 3, Cost" (http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_progammazione/documenti_programmatici/nadef_2021/NADEF_2021.pdf, p. 12).

²⁷⁶ Caramaschi O. (2020), *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?* in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di Bertolino C., Morelli A., Sobrino G., Quaderni del dipartimento di giurisprudenza dell'università di Torino, n. 17, pp. 666-667.

Infatti, sebbene non manchino possibili convergenze²⁷⁷, la clausola di asimmetria non dovrebbe essere confusa con il regime della specialità²⁷⁸, nonostante i testi assai simili del primo²⁷⁹ e terzo²⁸⁰ comma dell'art. 116, Cost.²⁸¹.

Come si è potuto notare precedentemente²⁸², infatti, l'asimmetria regionale non rappresenterebbe certamente una novità ordinamentale. Al contrario, ha caratterizzato fin dall'origine la struttura stessa dell'art. 116, primo comma, Cost., secondo un modello che potrebbe essere definito "top down"²⁸³.

Il regionalismo asimmetrico, invece, sembra seguire un'impostazione differenziata, c.d. di "bottom up", in quanto nascerebbe da una preventiva intesa fra lo Stato e la Regione "istante", sulla base di una richiesta del medesimo ente regionale²⁸⁴.

A ciò parrebbe riconnettersi la distinzione "teologica" tra i due istituti: mentre la finalità della specialità "risiederebbe nel carattere "culturale-identitario" di singole realtà

²⁷⁷ Come sembra suggerire col termine "specialità diffusa" Ruggeri A. (2020), *Il valore di "unità-autonomia" quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della "specializzazione" dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Convegno del Gruppo di Pisa, Trento, 18-19 settembre, p. 108: "Ciò che avrebbe richiesto – come mi affanno a dire da tempo – la introduzione di un sistema internamente articolato e composito, "plurale", di specialità diffusa, in seno al quale cioè fosse data ad ogni Regione l'opportunità di "specializzarsi" rispetto alle altre, con esclusione di alcuni campi materiali (o di loro porzioni) non coltivabili in regime di autonomia in quanto espressivi di interessi comunque non frazionabili per l'intero territorio della Repubblica."

²⁷⁸ Di tale avviso Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., pp. 3-4: "Appare necessario sottolineare che l'autonomia differenziata con la relativa clausola di asimmetria è costituzionalmente differente rispetto all'autonomia delle Regioni Speciali. Le Regioni a Statuto Speciale sono individuate dall'articolo 116, primo comma, della Costituzione. Le Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta hanno condizioni particolari di autonomia determinate dai rispettivi Statuti speciali aventi valenza costituzionale. Peraltro, ai sensi del secondo comma del medesimo articolo 116 Cost. la Regione Alto-Adige è costituita dalle Province Autonome di Trento e Bolzano".

²⁷⁹ A mente del quale le Regioni ivi tassativamente previste "dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia" (corsivo aggiunto).

²⁸⁰ Che invece, sottolinea l'eventualità dell'attribuzione di "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia" (corsivo aggiunto).

²⁸¹ Per quanto concerne le differenze, assai rilevanti, del sistema delle fonti che governano i due istituti si rinvia rispettivamente, *supra*, pp. 11-18 e pp. 42-47.

²⁸² Cfr., pp. 2-13 e pp. 46-50.

²⁸³ Palermo F. (2018), *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in "Istituzioni del federalismo", n. 2, p. 265. Con tale espressione l'autore intende evidenziare i processi di asimmetria imposti dall'alto, nei quali con norma costituzionale si riconosce la natura differenziata di alcuni territori. "[...] come l'art. 116 c. 1 Cost. italiana, che formalizza la posizione differenziata delle cinque Regioni speciali, gli artt. 6 c. 2 e 227 ss. Cost. portoghese in riferimento allo status delle Azzorre e di Madeira, i Devolution Acts nel Regno Unito e relative modifiche, l'art. 142 c. 4 Cost. Svizzera sugli ex "mezzi cantoni". Si tratta in definitiva – almeno sotto il profilo della fonte – di una asimmetria "top-down", costituzionalmente imposta anche se politicamente negoziata".

²⁸⁴ Morelli A. (2019), *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in "Diritti regionali", n. 3, p. 5.

territoriali²⁸⁵, il regionalismo asimmetrico” tenderebbe” invece ad uno sviluppo migliore di determinate funzioni²⁸⁶.

Peraltro le Regioni speciali sono tassativamente indicate dalla Costituzione e conseguenzialmente la specialità non è estendibile ad altre Regioni²⁸⁷.

In tal senso il termine “disporre”²⁸⁸ - inserito nell’ambito dell’art. 116, primo comma - sembrerebbe fare riferimento²⁸⁹ ad “un portato della storia”²⁹⁰ mentre le forme delle autonomie differenziate sarebbero in ogni caso soggette alla volontà discrezionale della controparte statale²⁹¹.

Sostanzialmente la specialità seguirebbe un’impostazione federalista, contrapposta ad una logica autonomista della clausola di asimmetria²⁹²; l’autonomia differenziata rimarrebbe circoscritta – a differenza dei poteri riconosciuti dagli Statuti speciali – agli ambiti della legislazione concorrente e a limitate materie della legislazione esclusiva²⁹³.

²⁸⁵ Cerruti T. (2019), *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza*, in “Diritti regionali”, n. 2, pp. 19-22, la quale osserva come “Se ci si chiede infatti quali sono gli aspetti che configurano la differenziazione e la specialità come tali, le stesse espressioni con cui vengono formulati i quesiti indicano la diversa matrice che sta alla base dei due istituti. Mentre sorge spontaneo domandarsi “perché” le speciali sono tali, ci si chiede invece “in che cosa” le differenziate assumano tale qualifica. Le risposte sono in sintonia con le domande, risultando di tipo prevalentemente ideologico nel primo caso, prettamente funzionale nel secondo”.

²⁸⁶ *Ibidem*. Rinvenibile nella “[...] possibilità di svolgere con maggiore autonomia rispetto alla generalità delle Regioni ordinarie specifici compiti [...] finalizzata a consentire che in ogni territorio si raggiungano i maggiori livelli di efficienza grazie ad un riparto delle funzioni improntato alla flessibilità, che preveda quindi il mantenimento in capo allo Stato ovvero il passaggio alla Regione delle varie attribuzioni in base a soli parametri qualitativi, in linea del resto con quel principio di sussidiarietà che permea tutto il Titolo V della Costituzione”.

²⁸⁷ Ritene Caramaschi O., *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico*, cit., p. 15, con riguardo alla specialità, che “finché continuerà ad avere un fondamento costituzionale (nonché storico, linguistico e culturale), dovrà fondarsi su “fatti differenziali”; così, la differenziazione sarebbe una clausola generale, valevole per tutte le Regioni, mentre la specialità non può che essere costituzionalmente attribuita caso per caso”.

²⁸⁸ Cfr. nota n. 29.

²⁸⁹ Cfr. p. 6-7.

²⁹⁰ Silvestri G. (2014), *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell’Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio, reperibile in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/relazioni_annuali/Silvestri20140526.pdf, p. 9.

²⁹¹ Cfr. Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., pag. 6, secondo il quale il Parlamento conserverebbe la facoltà di “[...] di approvare o meno la normativa in tema di autonomia differenziata” e Caramaschi O., *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?*, cit., pp. 669-670.

²⁹² Silvestri G. (2004), *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in “Le Regioni”, n. 5, p. 1128, secondo il quale “la specialità obbedisce ad una logica federalistica, la differenziazione ad una logica ancora autonomistica, ancorché ampliata”.

²⁹³ Così Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit. 4.

Sostanzialmente, la compresenza delle due forme di asimmetria all'interno della medesima disposizione costituzionale rappresenterebbe “[...] una plastica evidenza della comunanza di *ratio*, ma della diversità di estensione, qualitativa e quantitativa”²⁹⁴.

In tal senso, per gli enti che aspirano alla differenziazione, il regime delle autonomie speciali potrebbe costituire un punto di riferimento, “[...] una sorta di *benchmark*, ma anche, nel contempo, un limite massimo non valicabile”²⁹⁵.

Pertanto non è concepibile che “[...] le Regioni a statuto speciale si trovino, come già da tempo paventato, a “rincorrer[e]” le Regioni a statuto ordinario, neppure una volta attribuite ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia ad una o più di queste”²⁹⁶.

Le profonde distinzioni tra i due istituti non si limiterebbero ai profili evidenziati, ma investirebbero più propriamente il concreto atteggiarsi delle molteplici dimensioni dell'Autonomia²⁹⁷.

Occorre a questo punto chiarire se il meccanismo di cui all'art. 116, terzo comma, Cost. sia utilizzabile²⁹⁸ anche dalle Regioni a Statuto speciale oppure, come detto in precedenza, sia ad esse precluso. Sulla questione la dottrina appare divisa.

²⁹⁴ Osserva sul punto Girotto D. (2018), *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in “federalismi.it”, n. 7, p. 342: “[...] E' ben vero che, a sua volta, il livello della autonomia speciale è difficilmente inquadrabile entro canoni di uniformità (e basta leggere gli statuti regionali per rendersene conto), e può comunque prestarsi a modifiche in *melius* o in *peius*; ma immaginare che con legge ordinaria, pur rinforzata, si possano superare i livelli di autonomia concessi alle Regioni a Statuto speciale pone problemi di compatibilità con i principi che reggono il sistema delle fonti.

²⁹⁵ *Ibidem*.

²⁹⁶ Così Benvenuti M. (2021), *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in “Rivista Gruppo di Pisa”, n. 1, p. 213.

²⁹⁷ Per un'analisi dettagliata di tali profili si rinvia integralmente a Mobilio G. (2020), *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, cit., pp. 209-219. Per quanto concerne l'autonomia legislativa, benché non manchino contenuti di criticità nelle bozze di intesa (non ultimo, il riferimento ad una imprecisata potestà legislativa d’“esecuzione”), “la comparazione sotto il profilo dell'autonomia legislativa fa emergere come tra specialità e differenziazione si mantengano differenze quanto al numero di materie affidate alla potestà legislativa regionale, comunque più comprensivo nel caso delle Regioni speciali per via dell'operare della clausola di maggior favore, e alla natura della potestà legislativa vantata su di esse, che gli statuti speciali possono derogare rispetto al riparto all'art. 117 Cost. [...]”. Per quanto riguarda, invece, l'autonomia amministrativa, le Regioni “differenziande” dovrebbero sottostare a quanto previsto dall'art. 118, Cost., in materie di rispetto dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, mentre per le Regioni speciali, come si è visto (*supra*, p. 18) continua a persistere il principio del parallelismo delle funzioni. Peraltro, nelle bozze d'intesa sono scarni i riferimenti all'art. 118, Cost., se si fa eccezione - per alcune di esse - al riferimento, ancora piuttosto imprecisato, di una “competenza complementare” in materia di “organizzazione e all'esercizio delle funzioni amministrative locali riferite alle materie oggetto dell'intesa”.

²⁹⁸ A tal proposito si rammenta che la riforma costituzionale non confermata dal referendum del 4 dicembre 2016 prevedeva esplicitamente, all'art. 39, comma 13, l'estensione dell'applicazione alle Regioni speciali dell'art. 116, terzo comma, nella versione modificata dalla medesima. Si veda in proposito Mazzola G., *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in “Amministrazione in cammino”, cit..

Per sostenere la tesi estensiva potrebbe “soccorrere” il meccanismo previsto della clausola di adeguamento automatico²⁹⁹ della specialità alle forme più ampie di autonomia previste dal Titolo V riformato, tra cui potrebbe rientrare la differenziazione ex art. 116, terzo comma³⁰⁰.

Al contrario ragioni di ordine sistematico³⁰¹, ancor prima che letterale³⁰², portano ad escludere le Regioni a Statuto speciale dall’applicazione della clausola di asimmetria³⁰³.

²⁹⁹ Cfr., *supra*, nota n. 48.

³⁰⁰ Ovviamente senza alcuna pretesa di esaustività, si veda – tra gli altri - Pastori G., (2001), *La nuova specialità*, in “Le Regioni”, n. 3, p. 493, secondo il quale non vi sarebbe distinzione tra regioni comuni e speciale in ordine all’applicazione dell’art. 116, terzo comma, Cost., in quanto questo configurerebbe “[...] un diretto rapporto di integrazione od osmosi fra statuti speciali e nuovo sistema autonomistico, senza con ciò pregiudicare le condizioni di specialità e le garanzie costituzionali proprie di ciascuna Regione e Provincia autonoma”. Del medesimo avviso, pur escludendone una operatività “a regime”, Cecchetti M., (2003), *La differenziazione delle forme e condizioni dell’autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in “Osservatorio sulle fonti 2002”, a cura di Caretti P., Giappichelli, Torino, 2003, p. 145: “[...] interpretando (come sembra possibile) la clausola dell’art. 10 della l. cost. n. 3/2001 come concernente non soltanto le norme sostanziali ma anche quelle procedurali, questo meccanismo di ampliamento delle forme e condizioni di autonomia possa ritenersi estensibile anche alle Regioni e Province già dotate di specialità, sebbene limitatamente alla sola fase di transizione che precederà l’emanazione delle leggi costituzionali di adeguamento dei rispettivi statuti e tenendo pur sempre presente che la maggiore autonomia da concordare con lo Stato non potrà che essere riferita al (e dunque parametrata sul) modello costituzionale «comune» individuato nel Titolo V della Costituzione”. Si veda anche Galliani D. (2003), *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in “Le Istituzioni del federalismo”, n. 3, p. 236, per il quale “[...] l’art. 116, comma 3, Cost. potrebbe benissimo essere applicato dalle Regioni speciali, intendendo con questo che, fermi restando gli elenchi delle materie previsti negli Statuti speciali e ferma restando la competenza trasversale dello Stato che si tradurrebbe in uno dei limiti previsti dagli stessi Statuti speciali alle leggi regionali, il recupero della specialità potrebbe passare proprio attraverso il regionalismo differenziato”.

³⁰¹ Cfr. Benvenuti, *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, cit., p. 213 e Ruggeri A. (2002), *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in “Osservatorio sul federalismo”, in www.federalismi.it, p. 19-20, secondo il quale le “[...] Regioni speciali, cui la legge cost. n. 2 del 2001 dà modo di inserirsi attivamente nei procedimenti di modifica dei loro statuti, non sono come si sa – presenti in questi ultimi nella forma “codecisionale” disegnata nel nuovo art. 116, ed è assai discutibile che possa al riguardo valere la clausola della immediata applicazione delle condizioni di maggior favore, di cui all’art. 10 della legge di riforma, dal momento che l’ingranaggio apprestato dall’ultimo comma dell’art. 116 è stato pensato specificamente per la “specializzazione” delle Regioni di diritto comune, (alle quali pertanto espressamente ed esclusivamente si dirige).

³⁰² “[...] deve ritenersi che con la formula “ad altre regioni”, contenuta nel comma III, il legislatore costituzionale abbia inteso indicare proprio le “altre regioni” rispetto a quelle a Statuto Speciale; viene utilizzata in tal senso la stessa formula “forme e condizioni particolari di autonomia” utilizzata dal comma I del medesimo articolo 116, riguardante proprio le Regioni a Statuto speciale”. Ferrara L. (2018), *La possibile attuazione dell’articolo 116, III, Costituzione: contesto, situazione attuale e possibili sviluppi futuri*, in “Italian papers on federalism”, n. 3, p. 4.

³⁰³ Da ultimo, D’Atena A., *A proposito della “clausola di asimmetria” (art. 116 u.c. Cost.)*, cit., p. 318, che confutando l’opposta tesi fondata sulla clausola di adeguamento automatico, tra le altre considerazioni osserva che sia “[...] ragionevole ritenere che le “forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite” siano quelle spettanti all’intero comparto delle autonomie ordinarie, e non quelle occasionalmente acquisite da questo o quell’ente regionale. D’altra parte, in questo senso depone il tenore letterale del cit. art. 10, il quale predica l’applicazione alle Regioni speciali e alle Province autonome delle “disposizioni della presente legge costituzionale [...] per le parti in cui prevedono un’autonomia più ampia

Cercando di tirare le somme di questa rassegna comparata tra i due istituti, si può ragionevolmente concludere che “[...] mentre le Autonomie speciali, pur nelle loro diversità, costituiscono una deroga all’Autonomia ordinaria, la “clausola di asimmetria” prevista dall’articolo 116, comma 3, rientra in un *processo di più compiuta realizzazione dell’autonomia ordinaria* prevista dalla Costituzione”³⁰⁴.

3.4 Attualità della specialità regionale e della connessa specialità finanziaria alla luce del regionalismo differenziato ex art. 116, terzo comma, Costituzione: Conclusioni

Un primo dato che pare emergere riguarda una “[...] inattuazione permanente delle scelte riformatrici”³⁰⁵.

Questa appare la condizione complessiva del regionalismo italiano³⁰⁶ sia considerando - per citare due dei nodi cruciali affrontati - l’incerto processo di differenziazione³⁰⁷, sia l’incompiuta attuazione del c.d. “federalismo fiscale”³⁰⁸.

Le Regioni speciali - pur nella loro sostanziale estraneità ai processi di rinnovamento istituzionale³⁰⁹ - sembrano “partecipare al suddetto moto inerziale”, a cominciare dalla mancata revisione organica dei rispettivi Statuti, nonostante la prescrizione dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001³¹⁰.

La riforma del Titolo V ha confermato per alcuni aspetti la specialità nei suoi tratti essenziali³¹¹, mentre per altri versi sembra averne assecondato un certo appiattimento

di quella attribuita”: non anche, quindi, delle disposizioni poste da fonti diverse, quali le leggi previa intesa di cui all’articolo 116, u.c., Cost”.

³⁰⁴ Così Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 5 (corsivo aggiunto).

³⁰⁵ Cortese F. (2021), *Un check-up per il regionalismo italiano*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1, p. 119.

³⁰⁶ Tarli Barbieri G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit. p. 1, dove si parla di “perdurante inattuazione del Titolo V della Costituzione”.

³⁰⁷ Cfr., *supra*, pp. 51-57 e Mazzola G., (2021), *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in “Nomos”, n. 1, pp. 2-5, nel quale si ripercorre il processo di attuazione dell’art. 116, comma terzo, Cost., in senso trasversale rispetto agli ultimi 3 governi, dando conto di un certo “raffreddamento” delle prospettive di differenziazione.

³⁰⁸ Cfr., *supra*, p. 34-35. Si veda altresì Demuro G. (2021), *A vent’anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obiettivi del federalismo*, in “Istituzioni del federalismo”, cit., p. 135.

³⁰⁹ Palermo F. (2019), *Autonomia in movimento. Verso dove?*, in *Autonomie(s) en mouvement*, a cura di Louvin R., Napoli, Edizioni scientifiche italiane, pp. 15-20.

³¹⁰ *Ibidem*.

³¹¹ D’Atena, *La specialità regionale tra deroga e omologazione*, in “Rivista Aic”, n. 1, p. 7.

delle Speciali al regime delle Regioni ordinarie³¹²; tutto ciò è stato amplificato dall'incertezza sui “margin di operatività” della clausola di adeguamento³¹³. Sostanzialmente è stata confermata la specialità finanziaria, pur con tutte le richiamate tensioni riguardanti i principi di eguaglianza e solidarietà³¹⁴; per queste considerazioni, perfino da una parte della dottrina³¹⁵, la specialità è considerata un privilegio ormai incompatibile con l'assetto della finanza territoriale ai sensi della nuova formulazione dell'articolo art. 119 della Costituzione³¹⁶.

In questo scenario alcuni studiosi hanno cercato di indicare le opportunità previste dalla clausola di asimmetria, per “[...] realizzare una maggiore efficienza finanziaria non solo per il territorio regionale che la applica ma per l'intero sistema nazionale”³¹⁷.

L'introduzione di questo meccanismo di differenziazione ha indotto alcuni studiosi ad interrogarsi sulla persistenza o meno del senso della specialità nei termini attualmente fissati dall'ordinamento³¹⁸. La clausola di asimmetria è stata elevata talvolta al “rango di principio qualificante il sistema delle autonomie regionali”³¹⁹, e pertanto idonea a

³¹² Come ricordato altrove (si veda ad esempio, *supra*, p. 17) tale dato varrebbe soprattutto per le specialità insulari. Si veda, inoltre, Mangiameli S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione, Relazione introduttiva*, Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati, 14 marzo, consultabile in [issirfa_mangiameli_marzo2017.pdf \(astrid-online.it\)](#): “[...] bisogna prendere atto che ormai dobbiamo parlare di due differenti tipi di specialità: l'autonomia alpina con le quattro entità Valle d'Aosta, Trento, Bolzano e Friuli Venezia Giulia e l'autonomia insulare con la Sicilia e la Sardegna. Questi due tipi di autonomie presentano ormai una certa distanza tra loro, sono due sistemi speciali che rispondono a condizioni diverse: quella alpina caratterizzata da una più ampia acquisizione di competenze e di compiti amministrativi ha realizzato sistemi sociali competitivi sul piano europeo con una protezione ambientale di un certo rilievo. Quella insulare, all'opposto, è ricompresa nell'ambito del divario territoriale italiano, per cui le due Regioni “isole” sono in una condizione di forte ritardo nello sviluppo e assommano tre condizioni di disagio peculiare: l'insularità, che significa essenzialmente separatezza, un forte flusso migratorio, per via dell'arretratezza economica, e una grave questione ambientale. La posizione più logica è quella di considerarli separatamente, anche perché la prima oggi può giocare molto concretamente la partita del regionalismo di esecuzione; mentre per la seconda sembrano necessari, sulla base del principio di collaborazione, importanti interventi di tipo sostitutivo e/o sussidiario”.

³¹³ Tarli Barbieri G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, cit. p. 4.

³¹⁴ Cfr., *supra*, pp. 37-42.

³¹⁵ Ad esempio, De Martin G. (2015), *L'autonomia e le differenziazioni regionali. i nodi pendenti*, in “Astrid on line”, n. 4, pp. 4-7.

³¹⁶ *Ibidem*.

³¹⁷ Così Mazzola G., *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, cit., p. 7.

³¹⁸ Per una rassegna di queste posizioni, si veda, da ultimo, Poggi. A. (2020), *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in “federalismi.it, paper, pp. 1-19.

³¹⁹ Si veda sul punto Cecchetti (2008), *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in “federalismi.it”, n. 23, pp. 1-19.

provocare il superamento del modello duale in favore di un emergente “regionalismo della differenziazione”³²⁰.

Tali assunti non paiono condivisibili, in primo luogo, perché, come si è cercato di dimostrare, esistono diversità, anche di carattere “teologico”, tra i due istituti in esame, sommariamente riassumibili nella dicotomia “identità-funzionalizzazione”³²¹ su cui non ci si sofferma ulteriormente

Ma c’è una ragione ulteriore di carattere sistemico, che sembra costituire un “argine invalicabile alla “liquefazione”³²² della specialità nella differenziazione”: ai sensi delle norme costituzionali “[...] la specialità delle cinque regioni è principio di regime, non disponibile nell’ambito del potere di revisione”³²³.

Pertanto non sarebbe possibile “[...] la loro cancellazione per pura volontà politica”³²⁴.

Per quanto concerne la finanza pubblica, si è potuto evidenziare³²⁵ come – pur nel non sempre chiaro legame tra maggiore volume di entrate e responsabilità in termini di funzioni - il sistema della compartecipazione finisce nella sostanza col garantire “[...] un legame forte con la capacità fiscale e l’economia locale”³²⁶.

In tal senso è paradossale che il modello a cui sembrano ispirate le richieste di differenziazione fin qui esaminate³²⁷ abbia avuto come riferimento proprio l’attuale condizione finanziaria delle Autonomie speciali³²⁸.

Per quanto concerne le risorse da attribuire, appare fin troppo evidente il richiamo delle bozze d’intese alle “Commissione paritetiche”³²⁹ quale sede di negoziazione per la

³²⁰ *Ibidem*.

³²¹ Cfr. pp. 57-59.

³²² Sul “paradosso della specializzazione o della differenziazione”, con riferimento ad una paventata “specialità diffusa” insita nell’art. 116, terzo comma, si veda D’Amico G. (2020), *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, cit., pp. 119. Tale paradosso si sostanzierebbe nel fatto che “se questa è diffusa e uniforme, sia quanto ai soggetti interessati sia quanto agli oggetti coinvolti, contraddice la sua ragion d’essere. In altre parole, un processo di differenziazione che coinvolgesse tutte le Regioni ordinarie per tutte le materie suscettibili di essere oggetto dell’intesa ex art. 116, ultimo comma, Cost. snaturerebbe il senso di questo istituto, trasformando una “uniformità ordinaria” in una “uniformità a seguito della differenziazione””.

³²³ Sul principio di specialità come principio di sistema, per tutti, Labriola S. (1997), *Il principio di specialità nel regionalismo italiano* in S. Ortino, P. Penthaler (a cura di), *Il punto di vista delle autonomie speciali. La riforma costituzionale in senso federale*, Accademia Europea di Bolzano, workshop Bolzano-Trento, 1997.

³²⁴ Silvestri G., *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, cit., p. 9.

³²⁵ Cfr. p. 26.

³²⁶ Mobilio G., *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, p. 216.

³²⁷ *Supra*, pp. 54-55.

³²⁸ Morelli A. (2020), *Fonti e procedimenti dell’asimmetria*, in “federalismi.it”, n. 5, pp. 78-79.

³²⁹ Si veda anche *supra*, nota n. 256.

definizione delle modalità di attribuzione delle risorse finanziarie, umane e strumentali³³⁰ necessarie allo svolgimento delle materie devolute³³¹.

La soluzione prospettata pare essere quella di un modello alternativo di finanza pubblica che conceda ad alcune Regioni ordinarie maggior autonomia rispetto alle altre nel “tentativo” di trattenere le risorse “prodotte” e riscosse sul territorio”³³².

In tal senso, come accennato, si è ampiamente utilizzata la teoria del c.d. “residuo fiscale”³³³.

Anche in questo caso tali impostazioni non paiono “trovare solido ancoraggio” nel dettato costituzionale per motivazioni sia formali che sostanziali.

Quanto agli aspetti formali, la disciplina delle Commissioni paritetiche previste dalle bozze di intesa risulta alquanto problematica, in particolare per quanto concerne la sottrazione del controllo agli organi di vertice e la connessa delegificazione delle forme di finanziamento³³⁴.

³³⁰ Morelli A. (2020), *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in “*federalismi.it*”, cit., pp. 78-79. Secondo l'autore il modello è riecheggiato, implicitamente, anche per quanto concerne il numero delle materie richieste (il cui dato quantitativo è simile a quello previsto in uno Statuto speciale). Nel caso dei referendum del Veneto, inoltre, il riferimento alle Regioni a Statuto speciale è finanche di natura esplicita.

³³¹ *Ibidem*.

³³² Tra gli altri, Mangia A. (2019), *L'eterno ritorno dell'autonomia differenziata*, in “Forum di quaderni costituzionali”, pag. 8, secondo cui “[...] dovrebbe essere evidente che, nel momento in cui la differenziazione viene proposta, si propone implicitamente un modello alternativo di finanza pubblica per una parte del territorio nazionale [...] Magari ci fosse, nelle Regioni, un discorso che prima identifica le politiche pubbliche e poi passa a chiedere competenze e dotazioni, secondo un ordine logico di corrispondenza tra fini e mezzi, come ci ha detto, a più riprese e anche di recente, R. Bin. Questo non avverrà mai: è uno dei casi in cui, purtroppo, il buon senso, a contatto con i fatti, sconfina nell'idealismo sognatore. Il discorso sulla differenziazione è, semmai, una battaglia di tasse e servizi condotta da alcuni territori nei confronti di altri in nome dell'efficienza e del risparmio”.

³³³ Cfr., *supra*, nota n. 261.

³³⁴ Osserva sul punto Palermo F. (2019), *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in “*federalismi.it*”, n. 15, p. 15: “Innanzitutto, quanto alla provenienza, i membri delle commissioni paritetiche delle regioni speciali sono nominati dal Governo, non dal ministro per gli affari regionali, e dal Consiglio regionale, non dalla Giunta, e quindi queste nuove commissioni si pongono “fuori dal controllo degli organi politici di vertice”. Soprattutto, alle commissioni così formate viene sostanzialmente consegnata la determinazione dei contenuti reali dell'intesa. Spetta loro infatti determinare le “risorse finanziarie, umane e strumentali nonché le forme di raccordo con le amministrazioni centrali, necessarie all'esercizio delle funzioni di cui al Titolo II”⁵³, prevedendo altresì le modalità per tale attribuzione, e stabilire “i beni e le risorse finanziarie, umane e strumentali” che il Governo deve trasferire alla regione, nonché la tempistica con cui inizierà l'esercizio delle nuove competenze conferite. In questo modo, com'è stato opportunamente sottolineato, si “delegificano” l'individuazione delle funzioni da trasferire e le forme di finanziamento, e in definitiva l'intero processo. È questo l'aspetto più problematico in riferimento alla compressione del ruolo del Parlamento, assai più del paventato rischio di limitare la funzione emendativa delle Camere rispetto ai testi delle intese. Se le stesse intese sono prive di contenuto, c'è poco da accapigliarsi sul potere di modificarle. La differenza di contesto rispetto alle commissioni paritetiche per l'attuazione degli statuti speciali è evidente. Intanto qui non si tratta di dettagliare norme costituzionali, ma atti regolamentari, sia pure previsti in costituzione. In secondo luogo, i decreti di attuazione degli statuti speciali sono atti aventi forza di legge, previsti da leggi costituzionali, mentre la natura giuridica dei

Inoltre, il rischio che le richieste di differenziazione si risolvano in una una modalità surrettizia di ottenere nuove risorse³³⁵ si porrebbe in aperto contrasto con il richiamo operato dalla clausola di asimmetria all'art. 119, Cost, il quale imporrebbe al contrario che la finanza “segua” e non “preceda” l’attribuzione delle ulteriori funzioni³³⁶.

Ma, come visto³³⁷, nemmeno il concetto di “residuo fiscale” (o quello, connesso, di spesa pro-capite), appare invocabile al fine di considerare superata la specialità finanziaria, se non al prezzo di una torsione “semantica” dal modello di capacità contributiva costituzionalmente previsto³³⁸.

decreti previsti dalle bozze di intesa è incerta. Di sicuro non sono atti con forza di legge, e non sono neppure regolamenti in senso proprio. Appare assai dubbio che atti di questo tipo, elaborati da organismi legittimati in modo solo (molto) indiretto e senza alcun coinvolgimento nemmeno meramente formale delle opposizioni, e sottratti al controllo di legittimità costituzionale, possano costituire l’architrate dell’intero sistema del regionalismo differenziato. In definitiva, l’analogia con le regioni a statuto speciale ha portato a scimmiottarne le forme in un contesto costituzionale radicalmente diverso, che rende altamente problematico l’intero impianto su cui viene edificata l’attuazione della differenziazione asimmetrica tra regioni ordinarie”.

³³⁵ Ancora Mangia A., *L’eterno ritorno dell’autonomia differenziata*, cit., p. 8: “E’ chiaro che la rivendicazione di nuove competenze non è un fine in sé, ma è soltanto un modo, indiretto e politicamente spendibile, per rivendicare nuove risorse”.

³³⁶ Così Mobilio G., *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., pp. 217-218, secondo il quale “Il rischio, infatti, è quello – e qui il discorso vale certo anche per le Regioni speciali – di abbandonare la prospettiva del regionalismo solidaristico, tendente a perequare le condizioni delle componenti regionali della Repubblica per garantire una autonomia comunitaria e solidale, a vantaggio di una concezione di regionalismo schiettamente concorrenziale, competitivo e di impronta individualistica. Questo tipo di approccio rischia seriamente di porsi in contrasto con i principi di cui all’art. 119 Cost., richiamati come limite dall’art. 116, c. 3 Cost., fra i quali si annovera il principio di neutralità perequativa, secondo cui spetterebbe allo Stato compensare i minori finanziamenti destinati alle Regioni “meno virtuose”, a fronte dei maggiori finanziamenti derivanti dalle maggiori competenze attribuite alle Regioni “più virtuose””.

³³⁷ Cfr. *supra*, p. 55.

³³⁸ Chiaramente, sul punto, Cerea G. (2019), in sede di audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell’articolo 116, terzo comma, della costituzione, Resoconto Stenografico*, Seduta del 1° aprile. http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_regioni/2019/04/01/leg.18.stencomm.data20190401.U1.com23.indag.c23_regioni.0001.pdf, p. 8: “La Costituzione afferma che ciascuno di noi è chiamato a contribuire in base alla capacità contributiva e gode di spese legate ai fabbisogni. Attenzione, se il mio reddito è il doppio di quello del presidente o viceversa, io non ho diritto ad avere il doppio di servizio. Siamo d’accordo? Se lo trasferiamo sul piano territoriale e la sua regione ha redditi più alti dei miei, pagherà più imposte, ma ha diritto ad avere più servizi dallo Stato? La risposta è una sola: no, in base ai fabbisogni. Infatti, se fosse una regione povera, paradossalmente non pagherebbe imposte, ma cosa facciamo? Chiudiamo le scuole e la sanità? Se io pago il doppio di un’altra regione, ho diritto ad avere il doppio della sanità o il doppio della scuola? Chiaramente no. Ciascuno paga in base alla capacità contributiva e riceve in base ai fabbisogni. Questo vale sul piano individuale e, così come lo abbiamo declinato per gli altri due principi sul piano territoriale, deve valere per i territori, altrimenti passa indirettamente il principio che, se io pago il doppio delle imposte, ho diritto al doppio di servizio o a un rimborso, che non mi sembra una cosa molto ragionevole”.

Sostanzialmente l'elevato livello pro-capite delle Regioni speciali avrebbe, tra l'altro, un significato intimamente connesso al relativo "fabbisogno" di questi enti³³⁹. Una sorta di "costo aggiuntivo" (anche) legato alla peculiare dimensione territoriale, demografica, orografica, insulare e, in definitiva, al "disagio territoriale" che ne deriva³⁴⁰.

Infine, piegare le specialità a logiche puramente efficientistiche e "quantitative", analoghe a quelle che dovrebbero reggere la differenziazione, comporterebbe il rischio di una perdita d'ancoraggio a quei "fatti differenzianti"³⁴¹ posti a fondamento del loro riconoscimento costituzionale³⁴².

Per tutti questi motivi è ragionevole supporre che la specialità regionale, e il suo relativo ordinamento finanziario, mantengano inalterata la sua attualità anche alla luce dell'art. 116, terzo comma, Cost.

Ciò non significa ovviamente che i due tipi di Regioni non possano convivere o che non sia possibile rinvenire delle convergenze tra "specialità identitaria" e "differenziazione funzionalizzata"³⁴³, anche per dare compiuta attuazione alla Carta costituzionale.

³³⁹ *Ivi*, p. 9: "La Sardegna ha un sesto degli abitanti della Lombardia, ha una superficie leggermente superiore a quella della Lombardia ed è un'isola. Il fabbisogno della Sardegna in termini di interventi pubblici è un sesto (come da dati *n.d.r.*) di quello della Lombardia? No. Di conseguenza, il valore pro capite, che è lo sport preferito degli italiani, da questo punto di vista è fuorviante, perché io devo guardare la dimensione del territorio e la sua complessità. Scavare una galleria in montagna costa molto, e inoltre bisogna farne tante di gallerie, quindi da questo punto di vista la montagna è costosa."

³⁴⁰ Si veda anche *Id.* (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, Franco Angeli, pp. 94-95. "Trento e Bolzano, ad esempio, sommano un 100% di popolazione in montagna con una forte presenza di aree protette e con una superficie, rapportata agli abitanti che si colloca tra le più elevate d'Italia (mediamente cinque volte della Lombardia e quattro volte quella del Veneto). Ancora più grave è la situazione della Valle d'Aosta. Ciò significa che tre fattori di sicuro costo, legati all'estensione/natura del suolo, finiscono tendenzialmente per ricadere su un numero limitato di residenti, con evidenti conseguenze in termini di spesa pro-capite [...] Allo stesso modo Sicilia e Sardegna associano la particolarità statutaria con l'insularità. Ma la Sardegna ha anche una superficie pari a quella della Lombardia, con una popolazione che è però pari ad un sesto. Le sue aree protette sono, in termini relativi, ben nove volte il dato lombardo."

³⁴¹ *Cfr.*, *supra*, pp. 6-7.

³⁴² In tal senso, Mobilio G., *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, cit., pp. 225.

³⁴³ Tarli Barbieri G. (2019), *Le relazioni istituzionali. relazione di sintesi*, in "Rivista Aic", n. 4, p. 211: "In questo contesto, si è accentuata anche nell'esperienza italiana la contrapposizione tra una visione del regionalismo "politico-identitaria" e una "funzionalista" che coglie un aspetto indubbiamente rilevante e in qualche modo rinvenibile nella prassi soprattutto di alcune Regioni. Essa però non deve essere enfatizzata alla luce del fatto che - lo si ricava anche da studi politologici e di economia pubblica - anche se nella configurazione istituzionale di un livello territoriale di governo si parte dall'esigenza di soddisfare al meglio gli interessi, non si può prescindere dalle risultanze storico-sociali e dalle intrecciate ragioni economiche legate alla comunità di riferimento: tanto più in quanto si riconosca che le autonomie territoriali «costituiscono per i cittadini esercizio, espressione, modo d'essere, garanzia di democrazia e di libertà» e si rinvenga la funzione delle stesse nel soddisfacimento dei diritti fondamentali, in particolare dei diritti sociali, in un'ottica di valorizzazione del pluralismo sociale".

Tuttavia, l'emergenza³⁴⁴ sanitaria in atto, ha fatto “esplosione” le problematiche del Titolo V³⁴⁵ e contribuito³⁴⁶ ad accentuare alcuni critici orientamenti politici e dottrinali nei confronti del regionalismo.

Anche per una malintesa concezione del rapporto tra eguaglianza ed autonomia³⁴⁷, la pandemia ha inasprito talvolta le diffidenze verso le differenziazioni territoriali³⁴⁸, viste come fattori di insopportabile discriminazione. Qualcuno “[...] propone all’orizzonte un deciso superamento della regionalizzazione in materia sanitaria, se non del regionalismo globalmente inteso”³⁴⁹.

Queste argomentazioni paiono in netto contrasto sia con la realtà concreta³⁵⁰, sia con la natura dell’asimmetria, così come si presenta nelle diverse esperienze³⁵¹.

³⁴⁴ Per una dettagliata disamina dei rapporti Stato-Regioni nel periodo pandemico, ivi compreso il ruolo in esso assunto dal sistema delle conferenze, si rinvia integralmente ancora a Mazzola G., *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, cit., pp. 6-13.

³⁴⁵ In tal senso Poggi A., (2020), *A vent’anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in “Istituzioni del federalismo”, cit., p. 77.

³⁴⁶ Violini L. (2021), *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in “MLR”, Volume 1, n. 1, pp. 105-112.

³⁴⁷ Cfr. nota n. 221. Ragiona ancora con estrema chiarezza Bin R., *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, cit., pp. 45-50: “Sembra che l’eguaglianza di regime cui sono sottoposti gli enti territoriali sia la condizione dell’eguaglianza dei cittadini nel godimento dei diritti “di prestazione”. I due piani sono invece del tutto distinti. Attribuire le stesse risorse finanziarie e le stesse competenze amministrative alle regioni non significa affatto che tutti i cittadini siano messi nelle stesse condizioni di godimento delle prestazioni pubbliche. Che non sia affatto vero lo dimostra la realtà di oggi: la sanità corrisponde alle condizioni di eguaglianza appena descritte (stesse competenze, stessi finanziamenti), ma ci sono regioni in cui i cittadini godono di livelli di prestazione che altrove non sono affatto garantiti [...] L’eguaglianza nei diritti non è garantita dalla parità delle attribuzioni e dei livelli di autonomia.”. Nello stesso senso, Cortese F., *Un check-up per il regionalismo italiano*, cit., p. 109, secondo il quale, secondo il quale è tuttora invalsa una “[...] radicatissima e diffusissima convinzione – cui è spesso incline anche il ceto intellettuale e buona parte della cd. classe dirigente – secondo cui soltanto lo Stato può essere il vettore dell’eguaglianza (oltre che dell’efficienza), e ciò perché, per questa impostazione, eguaglianza dovrebbe significare soltanto uniformità [...] La differenziazione territoriale, così concepita, è strumento del «compito» che l’art. 3 Cost. prefigura, coerentemente, per tutta la Repubblica, che, come è noto, non coincide con lo Stato, ma si compone di altri soggetti, in primis degli enti pubblici territoriali, abbracciando tutto l’intero Stato comunità. È un disegno profondo e ambizioso, tradotto in un (altro) principio fondamentale, quello autonomistico, per il quale – con un precetto tuttora cogente – è lo Stato a dover adeguare «i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze dell’autonomia e del decentramento» (art. 5 della Costituzione)”.

³⁴⁸ Mazzola G., *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, cit., p. 17, che dà conto di come “Nel corso della pandemia autorevoli studiosi ma soprattutto alcuni rappresentanti delle forze politiche hanno “invocato” modifiche costituzionali per limitare le competenze delle Regioni “accusate” di generare una continua conflittualità con lo Stato e soprattutto “confusione” nei servizi da erogare ai cittadini”.

³⁴⁹ Cortese F., *Un check-up per il regionalismo italiano*, cit., p. 107, che pone l’accento sul rischio della polarizzazione creato da queste posizioni.

³⁵⁰ Si veda a tal proposito ancora Mazzola G., *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, cit., p. 17, per il quale, tutto sommato, “Si può pertanto convenire che [...], in questo stato di emergenza sanitaria vi sia stato un confronto proficuo fra lo Stato, le Regioni ed i Comuni.”.

³⁵¹ Cfr. p. 44.

Sotto questo profilo, infatti, le forme che essa assume “[...] nel panorama comparato mostra invece che questa risulta la forma dei sistemi composti in quanto ne rappresenta la *regola*, e un loro formante in quanto costituisce uno degli elementi che concorre a definirne la *normalità*”³⁵².

Il problema del regionalismo sarebbe allora anche di ordine culturale³⁵³, tenuto conto che lo “[...] ”scandalo” del sistema regionale non sta nella ”specialità” di alcune Regioni, ma nella parificazione di tutte le altre”³⁵⁴.

In tal senso, le autonomie si trovano dinnanzi a grandi e inedite sfide, prima tra tutte quella inerente il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) che coinvolgerà per gli anni a venire tutte le istituzioni democratiche³⁵⁵.

In questa nuova “veste solidaristica indossata dall’Europa”³⁵⁶, occorrerebbe forse recuperare il senso profondo dell’autonomia, così come delineata dall’Assemblea costituente³⁵⁷.

Al fine di “meritarsi la specialità”³⁵⁸ e - si potrebbe aggiungere - la differenziazione, oltre che “voler esserlo”, sarebbe necessario sviluppare l'autonomia in primo luogo sul terreno della garanzia dei diritti³⁵⁹.

Come è noto, infatti, non sempre la specialità ha dato buon prova di sé³⁶⁰.

³⁵² Così Palermo F., *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, cit., 256 (corsivo aggiunto).

³⁵³ Bin R. (2016), *Prospettiva della specialità*, in “Le Regioni”, n. 3, pp. 439-448.

³⁵⁴ *Ibidem*.

³⁵⁵ Morrone A. (2021), *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in “istituzioni del federalismo”, cit., p. 58.

³⁵⁶ *Ibidem*.

³⁵⁷ Bin R. (2020), *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in “Munus”, n. 3, secondo il quale “Autonomia legislativa e autonomia politica delle regioni sono un binomio spesso ricorrente nei discorsi dei nostri costituenti. Perché dotare le regioni del potere di emanare leggi? La risposta era chiara: perché questa era la condizione per assicurare l’autonomia politica dei territori. Nell’incertezza di chi avrebbe vinto le faticose elezioni del 18 aprile 1948 e nel timore che, restando sconfitti, si chiudessero tutti gli spazi di azione politica, ecco che l’idea di dotare le regioni – quelle da sempre “rosse” e quelle da sempre “bianche”, in primo luogo – di autonomia politica significava la garanzia di sopravvivenza degli sconfitti, la possibilità di arroccarsi nei propri territori, allevare una classe dirigente indipendente e mostrare a tutti che esiste un altro modo di governare, e di governare meglio. Autonomia significa differenziazione.”

³⁵⁸ L’espressione è attribuita a L. Paladin da Bin R., *Prospettiva della specialità*, cit., pp. 439-448.

³⁵⁹ Argomenta, sul punto, Morrone A. (2021), *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in “istituzioni del federalismo”, cit., p. 58: “[...] l’anteriorità della persona umana e dei diritti della personalità (diritti civili, politici e diritti sociali) riguarda la Repubblica in tutte le sue forme: e il decentramento e l’autonomia sono al servizio di questo fine costituzionale superiore, quali mezzi che dovrebbero realizzare al meglio quell’obiettivo, consentendo al progetto di società politica prescritto dalla Costituzione di essere adattato nei diversi contesti ma senza pregiudizio dei valori fondanti e fondamentali.”

³⁶⁰ Cfr. nota n. 124.

Nella prospettiva di un suo rilancio³⁶¹, è dunque fondamentale “[...] riconoscere la propria quota di errori, di insufficienze e di cattivo uso di competenze e risorse”³⁶².

Partendo da tale assunto, tuttavia, è altresì necessario riconoscere allo stesso tempo che “[...] *volare alto* è un imperativo etico cruciale, imprescindibile per le autonomie speciali”³⁶³

“Volare alto”, significherebbe, in primo luogo, una iniziativa di ampio respiro sul piano costituzionale che traghetti le istituzioni autonomistiche verso una revisione organica degli statuti³⁶⁴; quest’ultima peraltro sarebbe la sede più adeguata per una ricognizione sulla persistenza del fondamento storico della specialità³⁶⁵, oltre ad una sua proiezione attualizzata nel XXI secolo³⁶⁶.

³⁶¹ Toniatti R. (2019), *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in *Autonomie(s) en mouvement*, cit., pp. 91-106.

³⁶² *Ivi*, pp. 96-97.

³⁶³ *Ibidem*. Secondo l’autore, la specialità deve essere vissuta “[...] come assunzione di responsabilità vitali, come opzione per la qualità comunitaria del vivere sociale, come impegno diffuso all’interno della comunità, con la consapevolezza circa la natura diffusa della classe dirigente regionale e circa la conseguente vocazione ad *una autonomia militante* come investimento costante nella memoria del passato per la sua proiezione nel presente e nel futuro”.

³⁶⁴ Cfr. *Ibidem* e Tarli Barbieri G., *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost.*, cit., p. 4, per il quale “La revisione degli statuti speciali costituisce un aspetto centrale non solo per riaffermare l’attualità di quel regionalismo “duale” che sarebbe semplicistico considerare ormai obsoleto, ma anche nell’ottica del “regionalismo differenziato”, per non dare luogo cioè ad un assetto confuso nel quale le Regioni “specializzate” in forza dell’attuazione dell’art. 116, comma 3, Cost., possano assumere forme di autonomia più rilevanti rispetto a quelle attualmente riconosciute alle Regioni ad autonomia particolare”. Sulla necessità di riformare gli statuti speciali, anche al fine di adeguamento alla riforma del 2001, senza pretesa di esaustività si veda inoltre Palermo F., *Autonomia in movimento. Verso dove?*, cit., p. 15; Lanzinger G. (2020), *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in “federalismi.it”, n. 7, 187-201; Verde G. (2016), *Quale futuro per l’ autonomia speciale della Regione siciliana?*, in “federalismi.it”, n. 16, pp. 14-16;

³⁶⁵ Argomenta sul punto Verde G. (2015), *Uniformità e specialità delle regioni*, in “Rivista Aic”, n. 4, pp. 12-13: “Dovrebbero essere le stesse Regioni speciali a farsi promotrici del ripensamento delle particolari forme e condizioni di autonomia che possono essere mantenute ma che non possono più essere né quelle della specialità del periodo costituente né quelle della specialità degli anni successivi. A distanza di più di un decennio dalla modifica del Titolo V il patrimonio di informazioni scientifiche e giurisprudenziali sul regionalismo italiano dovrebbe consentire una riflessione che si faccia carico di elaborare nuove regole costituzionali grazie alle quali le esigenze delle differenziazione – se effettivamente presenti – dovrebbero trovare una nuova forma” per concludere che “Diverse oggi appaiono le esigenze che un tempo giustificavano forme particolari di autonomia e che oggi dovrebbero almeno considerare lo sviluppo dell’ordinamento dell’Unione Europea in un contesto nel quale profonde trasformazioni sociali ed economiche impongono di immaginare istituzioni efficienti, un uso accurato delle risorse disponibili, così da prospettare uno sviluppo che dovrà assumere forme e rivendicazioni diverse da quelle pensate (si pensi per esempio alla Sicilia) nel 1946”.

³⁶⁶ Di attualizzazione dei motivi fondanti la specialità sarda discorre ad esempio Allegretti A. (2009), *Ragioni e frontiere dell’autonomia speciale della Sardegna*, in “federalismi.it”, n. 1, p. 3, con riferimento, tra gli altri, alla lingua sarda: “Sono del pari vivacemente attuali le questioni dell’identità, della cultura, della lingua, elementi che si presentano tutti con una qualità particolare rispetto alla generalità delle regioni italiane: esse son venute in luce, assieme alle condizioni già viste, nei sessanta anni di autonomia, e sono esplose con particolare forza, non di rado in termini confusi, negli ultimi decenni”.

Per quanto concerne la finanza regionale, la riforma degli statuti potrebbe favorire, infine, una ricomposizione organica del sistema “quasi inestricabile” delle fonti che governano la specialità finanziaria³⁶⁷.

Quanto alle Regioni “differenziande”, la relativa tematica dovrebbe in primo luogo essere depurata da taluni ideologismi³⁶⁸ che contribuiscono in qualche modo ad allontanarsi dallo spirito dell’articolo 116, terzo comma, della Costituzione.

L’attuazione dell’art. 116, terzo comma, purché costituzionalmente orientata³⁶⁹, è “un obbligo costituzionale”³⁷⁰, oltreché risultare utile anche come termine di confronto per le Regioni speciali³⁷¹.

Per concludere, a ben vedere le une e le altre non dovrebbero essere altro che “[...] servizio apprestato alla comunità – il più adeguato possibile, alle condizioni oggettive di contesto –, con la conseguenza che ogni Regione deve dotarsi di una organizzazione e va dotata delle competenze e degli strumenti idonei al fine dell’appagamento dei bisogni peculiarmente emergenti dal proprio territorio e maggiormente avvertiti in seno alla comunità in esso stanziata”³⁷².

³⁶⁷ Cfr., *supra*, pp. 43-44.

³⁶⁸ Poggi A., *A vent’anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, cit., p. 84.

³⁶⁹ Così Vernata A. (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in “Costituzionalismi.it”, fasc. 2, pp. 22-26.

³⁷⁰ Così Bin R. (2017), *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, consultabile in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/RelazioneTorino.pdf>

³⁷¹ Cfr., *supra*, nota n. 364.

³⁷² Così Ruggeri A. (2020), *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in “Diritti regionali”, n. 3, p. 549.

Bibliografia

AA.VV. (2019), *Appello sul regionalismo differenziato, ruolo del parlamento e unità del paese*, <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?artid=38182&dpath=document&dfile=14032019151922.pdf&content=Regionalismo%2Bdifferenziato%2C%2Bruolo%2Bdel%2BParlamento%2Be%2Bunit%C3%A0%2Bdel%2BPaese%2B%2D%2Bstato%2B%2D%2Bdocumentazione%2B%2D%2B>

Alberti A. (2016), *Forme e contenuti delle leggi costituzionali. a proposito di un problema di coordinamento tra la riforma Renzi- Boschi e gli statuti speciali*, in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 3

Allegretti A. (2009), *Ragioni e frontiere dell'autonomia speciale della Sardegna*, in “federalismi.it”, n. 1

Antonini L. (2014), *L'autonomia finanziaria delle regioni tra riforme tentate, crisi economica e prospettive*, in “Rivista Aic”, n. 4

Antonini L. (2009), *Federalismo fiscale: la manovrabilità dei tributi propri*, in “Astrid on line”

Antonini L. (2009), *La rivincita della responsabilità, A proposito della nuova Legge sul federalismo fiscale* in “I quaderni della sussidiarietà”, n. 7

Armao G. (2016), *L'autogoverno della Sicilia: dall'oblio al rilancio della prospettiva della revisione costituzionale* in *Settant'anni di autonomia siciliana 1946-2016*, a cura di Armao G., Saija M., Cosenza, Rubbettino

Baldi B. (2012), *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1

Bartole S. (2010), *Esiste oggi una dottrina delle autonomie regionali e provinciali speciali?* In “Le Regioni”, n. 4

Bartole S. (1983), *Verso una nuova specialità, Relazione di sintesi*, in “La Sicilia e le altre Regioni a statuto speciale davanti ai problemi dell’autonomia differenziata”, Palermo

Bartole S. (1979), *Passato e presente delle Autonomie speciali*, in “il Mulino”, 3

Bassanini F. (2006), *L’articolo 119 della Costituzione: autonomia e garanzie nel finanziamento delle Regioni e degli enti locali*, in “Astrid on line”

Belletti M., (2012), *La Riforma costituzionale del 2001: un quadro di insieme del nuovo Titolo V*, in *Diritto regionale* a cura di Bin R., Falcon G, Il Mulino, Bologna

Bellocci M., Passaglia P. (2018), *Nota illustrativa sulla giurisprudenza costituzionale concernente l’art. 119 della Costituzione, nel testo risultante dalle modifiche introdotte dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*, in https://cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/STU%20181-1_Autonomia%20finanziaria.pdf

Benvenuti M. (2021), *La dimensione finanziaria delle differenziazioni territoriali*, in “Rivista Gruppo di Pisa”, n. 1

Betzu M., Demuro G., Pinna P. (2020) *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sardegna* (a cura di), Torino Giapicchelli

Bifulco R. (2019), *I limiti del regionalismo differenziato*, in “Rivista Aic, n. 4

Bifulco R. (2014), *Il coordinamento finanziario tra crisi economica e contesto europeo*, in “*Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*”, a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche

Bin R. (2021), *Il filo rosso della dialettica tra unità e autonomia: ieri, oggi, domani*, in “Le Regioni”, n. 1-2

Bin R. (2020), *Unità e differenziazione: il problema costituzionale e le prospettive*, in “Munus”, n. 3

Bin R. (2017), *L’attuazione dell’autonomia differenziata*, in <http://www.robertobin.it/ARTICOLI/RelazioneTorino.pdf>

Bin R. (2016), *Prospettiva della specialità*, in “Le Regioni”, n. 3

Bin R. (2009), *Che ha di federale il “federalismo fiscale”*, in “Forum di Quaderni Costituzionali”, n. 1

Bin R. (2003), *L’autonomia e i rapporti tra esecutivo, legislativo e le commissioni paritetiche*, in 1992 *Fine di un conflitto. Dieci anni dalla chiusura della questione sudtirolese*, a cura di Di Michele A., Palermo F., Pallaver G., il Mulino, Bologna

Bin R. (1994), *Legge regionale*, in Digesto disc. pubbl. IX, Torino, http://www.robertobin.it/ARTICOLI/LEGGE_REGIONALE.pdf

Bin R, Falcon G. (2012), *Concetti, tendenze e problemi di base in Diritto regionale*, a cura di R. Bin, G. Falcon, Bologna, Il Mulino

Bin R., Pitruzzella G. (2019), *Diritto costituzionale*, Torino, Giappichelli

Brancasi A. (2010), *Ambito e regole del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario: il quadro costituzionale*, in “Atti del Convegno, Il coordinamento dinamico della finanza pubblica”, Università di Cagliari, 15-16 ottobre

Buglione E. (2011), *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, a cura di Palermo F., Parolari S., Milano, Cedam

Buzzacchi C. (2020), *Il ruolo del “servizio sanitario e ospedaliero in ambito locale” alla luce dei parametri costituzionali dell’equilibrio di bilancio e dei LEA*, in “Forum dei quaderni costituzionali”, n. 2

Buzzacchi C. (2019), *Regionalismo differenziato e finanza: più autonomia o più risorse?* in *Atti del convegno “Regionalismo differenziato: opportunità e criticità”*, Milano

Caramaschi O. (2020), *Dalla specialità regionale alla differenziazione ex art. 116, terzo comma, Cost.: verso un sistema regionale asimmetrico?* in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive*, a cura di Bertolino C., Morelli A., Sobrino G., Quaderni del dipartimento di giurisprudenza dell’università di Torino, n, 17

Caravita B. (2011), *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in “federalismi.it”, n. 9

Cardone A. (2008), *Quanti statuti nelle regioni speciali? Sul rapporto tra legge statutaria speciale e statuto regionale ordinario* in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc., 2

Caretti P., Tarli Barbieri G. (2016), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli

Carli M. (2020), *Diritto regionale Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, Giappichelli

Cecchetti (2008), *Attualità e prospettive della “specialità” regionale alla luce del “regionalismo differenziato” come principio di sistema*, in “federalismi.it”, n. 23

Cecchetti M., (2003), *La differenziazione delle forme e condizioni dell'autonomia regionale nel sistema delle fonti*, in "Osservatoriosullefonti.it", a cura di Caretti P., Giappichelli, Torino, 2003

Cerea G. (2019), *Audizione in Commissione parlamentare per le questioni regionali, Indagine conoscitiva sul processo di attuazione del regionalismo differenziato ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della costituzione, , Resoconto Stenografico*, Seduta del 1° aprile, http://documenti.camera.it/leg18/resoconti/commissioni/stenografici/pdf/23/indag/c23_regioni/2019/04/01/leg.18.stencomm.data20190401.U1.com23.indag.c23_regioni.0001.pdf

Cerea G. (2016), *La finanza delle autonomie speciali: le evidenze, i problemi e un'auspicabile evoluzione*, in "Italian papers on federalism", n. 1-2

Cerea G. (2014), *Le autonomie speciali. Le vicende e i possibili sviluppi dell'altro regionalismo*, Milano, Franco Angeli

Cerea G. (2010), *La finanza delle autonomie speciali: le previsioni originarie, la realtà e le prospettive del "federalismo*, in *Federalismo fiscale tra differenziazione e solidarietà. Profili giuridici italiani e comparati*, a cura di in Woelk J., Bolzano, Eurac Research

Cerruti T. (2019), *Regioni speciali e differenziate: verso una convergenza*, in "Diritti regionali", n. 2

Chiara G. (2014), *Il controllo successivo delle leggi regionali si estende anche alla Regione siciliana: un overruling forzato, ma felice*, in "forumcostituzionale.it"

Chessa O. (2017), *Il regionalismo differenziato e la crisi del principio autonomistico*, in *Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Convegno Astrid – Cranec Roma

Chessa O. (2011), *L'autonomia locale nelle regioni speciali. dalla clausola di adeguamento automatico alle prospettive di riforma in I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, a cura di Bin R., Coen L., Udine, I.S.G.Re

Chessa O. (2011), *Specialità e asimmetria nel sistema regionale italiano*, in “Diritto e storia”, <https://dirittoestoria.it/10/contributi/Chessa-Specialita-asimmetria-sistema-regionale-italiano.htm>

Commissione per la Costituzione (1947), *Progetto di Costituzione della Repubblica italiana, Relazione del Presidente della Commissione*, http://legislature.camera.it/_dati/costituente/lavori/ddl/00Anc.pdf

Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale (2018), *Relazione semestrale sull'attuazione della legge delega 5 maggio 2009, n. 42, sul federalismo fiscale* approvata nella seduta del 18 gennaio

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2018), *Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, con particolare riferimento alle recenti iniziative delle Regioni Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna, Documento conclusivo approvato*, seduta del 6 febbraio

Commissione parlamentare per le questioni regionali (2015), *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, Documento conclusivo approvato*, seduta del 4 novembre

Commissioni riunite I e V della Camera dei deputati (2019), *Audizione del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, Francesco Boccia, sulle linee programmatiche nelle materie di sua competenza*, Resoconto stenografico della seduta del 17 ottobre, https://www.camera.it/leg18/1058?idLegislatura=18&tipologia=audiz2&sottotipologia=audizione&anno=2019&mese=10&giorno=17&idCommissione=0105&numero=0001&file=indice_stenografico

Corte dei conti (2015), *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*

Cortese F. (2021), *Un check-up per il regionalismo italiano*, in "Istituzioni del federalismo", n. 1

Cosulich M. (2017), *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Collana della Facoltà di giurisprudenza di Trento

Dalmonego I. (2014), *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in "Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale", a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche

D'Amico G. (2020), *Regionalismo differenziato, sistema finanziario e specialità regionale*, in *Regionalismo differenziato e specialità regionale: problemi e prospettive* a cura di Bertolino C., Morelli A., Sobrino G., Quaderni del dipartimento di giurisprudenza dell'università di Torino, n, 17

D'Atena A. (2020), *A proposito della "clausola di asimmetria" (art. 116 u.c. Cost.)*, in "Rivista Aic", n. 4

D'Atena A. (2019), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli

D'Atena A. (2014), *Passato, presente ...e futuro delle autonomie regionali speciali*, in "Rivista AIC", n. 4

De Martin G. (2017), *Autonomie malintese e diseguaglianze: il caso delle regioni speciali*, in "Amministrazione in cammino"

De Martin G. (2015), *L'autonomia e le differenziazioni regionali. i nodi pendenti*, in "Astrid on line", n. 4

De Martin G.C., Rivosecchi G. (2009), *Finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009*, in “Astrid on line”

Demuro G. (2021), *A vent'anni dal Titolo V, la disapplicazione degli obbiettivi del federalismo*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1

Demuro G. (2020), *Lo Statuto speciale: forma, materia, revisione, Relazione*, Convegno "Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica", Università di Trento, 4 dicembre, <https://www.youtube.com/watch?v=bM39iOTbvQI>

Demuro G. (2018), *La Repubblica delle autonomie, una e indivisibile*, in “federalimi.it”, n. speciale 7

Demuro G (2007), *Una nuova autonomia per un nuovo statuto, Relazione*, Convegno Regionale Cagliari, 19-20 gennaio, in “Astrid online”, http://www.astridonline.it/static/upload/protected/Demu/Demuro_relazione_convegno_regionale_19-20_01_07.pdf

Dickmann R. (2019), *Note in tema di legge di attribuzione di “ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia” ai sensi dell’art. 116, terzo comma, Cost.*, in “federalismi.it”, n. 5

Dimmig A. (2008), *Quale “regionalismo differenziato?”* in “Istituzioni del federalismo”, n. 1

Dogliani M. (2018), *Quer pasticciaccio brutto del regionalismo italiano*, in “Il Piemonte delle autonomie”, n. 3

D’Orlando E. (2020), *L’autonomia finanziaria delle Regioni speciali*, Convegno "Le relazioni fra Autonomie speciali e Regioni ordinarie (1970-2020) in un contesto di

centralismo asimmetrico: le complessità di una dialettica”, Università di Trento, 4 dicembre, <https://www.youtube.com/watch?v=bM39iOTbvQI>

D’Orlando E., Mezzetti L., (2017), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Tornio, Giappichelli; Torino, Giappichelli

Ferrara A. (2016), *Dalla clausola di maggior favore a quella di minor sfavore per le Regioni a statuto speciale*, in “Italian papers on federalism”, n. 1-2

Ferrara A. (2008), *Riflessioni in punta di penna sul principio di specialità regionale*, in “federalismi.it”, n. 28

Ferrara L. (2018), *La possibile attuazione dell’articolo 116, III, Costituzione: contesto, situazione attuale e possibili sviluppi futuri*, in “Italian papers on federalism”, n. 3

Gallo F. (2018), *L’incerto futuro del regionalismo differenziato sul piano finanziario*, in “federalismi.it”, n. 10

Galliani D. (2003), *Brevi osservazioni su due concetti apparentemente opposti ma probabilmente speculari: specialità e regionalismo differenziato*, in “Le Istituzioni del federalismo”, n. 3

Gerbasì G. (2018), *Convergenze e divergenze tra dottrine economiche, ‘diritto europeo della crisi’ economico-finanziaria e prospettive future dell’unione alla prova dei ‘fatti’*, in “federalismi.it”, n. 18

Gianguasero P. (2019), *La transitorietà infinita: l’applicazione della clausola di maggior favore a quasi vent’anni dalla sua entrata in vigore*, in “Le Regioni” n. 3

Gianguasero P. (2012), *La nascita delle Regioni a statuto speciale*, in *Il regionalismo italiano dall’unità alla Costituzione e alla sua riforma, Volume I*, a cura di Mangiameli S, Milano, Giuffrè

Giangaspero G. (2008), *I decreti di attuazione degli statuti speciali*, in *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, a cura di Bin R., Coen L., Udine, I.S.G.Re

Giroto D. (2018), *L'autonomia differenziata delle Regioni ordinarie: possibilità e limiti*, in "federalismi.it", n. 7

Guella F. (2014), *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra stato e regioni a statuto speciale i contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirole per il Friuli-Venezia Giulia*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche

Guella F. (2014), *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, Napoli, Edizione scientifiche

Labriola S. (1997), *Il principio di specialità nel regionalismo italiano* in S. Ortino, P. Penthaler (a cura di), *Il punto di vista delle autonomie speciali. La riforma costituzionale in senso federale*, Accademia Europea di Bolzano, workshop Bolzano-Trento

Lanzinger G. (2020), *La riforma dello Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige/Südtirol: se non ora, quando?*, in "federalismi.it", n. 7

Letizia L. (2021), *Prospettive di asimmetria tra mancati compensi del federalismo fiscale, nodi finanziari, divari regionali e crisi pandemica*, in "Rivista telematica di diritto tributario", n. 3

Louvin R., Trucco L., Pasqual C. (2020), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste*, (a cura di), Torino, Giappichelli

Lucarelli A. (2019), *Regionalismo differenziato e incostituzionalità diffuse*, in "Diritto pubblico europeo", n. speciale 2

Macciotta G. (2006), *Competenze e finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in “Astrid on line”

Mangia A. (2019), *L’eterno ritorno dell’autonomia differenziata*, in “Forum di quaderni costituzionali”

Mangiameli S. (2017), *Il regionalismo italiano dopo la crisi e il referendum costituzionale. Appunti per concludere una lunga transizione, Relazione introduttiva, Presentazione del Rapporto sulla legislazione tra Stato, Regioni e Unione europea a cura della Camera dei Deputati*, 14 marzo

Mangiameli S. (2016), *Il titolo V della costituzione alla luce della giurisprudenza costituzionale e delle prospettive di riforma*, in “Rivista Aic”, n. 2

Mastropaolo A (2018)., *Ieri, oggi, domani: quale autonomia per la Valle d’Aosta?* In “federalismi.it”, n. 11

Mazzola G., (2021), *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in “Nomos”, n. 1

Mazzola G. (2020), *Coronavirus: crisi o sviluppo dell’Autonomia?* in “Nomos”, n. 1

Mazzola G. (2019), *Autonomia differenziata. realtà e prospettive: le bozze di pre-intese*, in “Working Paper Series”, Luiss

Mazzola G. (2019), *Autonomia differenziata: storia e nuove prospettive*, in “Amministrazione in cammino”

Mazzola G. (2018), *Autonomia regionale: da sviluppare o da ridimensionare?*, in - I.S.S.I.R.F.A

Mazzola G. (2015), *Prime note sul ruolo delle Regioni nella riforma costituzionale*, in “Amministrazione in cammino”

Mazzola G. (2013), *In Sicilia esiste anche un'emergenza istituzionale* in “StrumentiRES”, n. 5

Mazzola G. (2012), *Che fine ha fatto il federalismo fiscale?*, in “Amministrazione in cammino”

Mazzola G. (2012), *Le Regioni fra riforme costituzionali, crisi finanziarie e federalismo*, in “Amministrazione in cammino”

Mencarelli A. (2019), *Il caso della legge negoziata sul “regionalismo differenziato” e il ruolo del Parlamento; i possibili scenari procedurali* in “federalimi.it”, n. 17

Mobilio G. (2020), *Differenziazione e specialità nella incerta evoluzione del regionalismo italiano*, in *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazioni*, Convegno del Gruppo di Pisa, Trento, 18-19 settembre

Mor G.(1988), *Le autonomie speciali tra passato e futuro*, in *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità* a cura di Mor G., Collana di studi e ricerche dell'Istituto di Studi Giuridici Regionali, Udine

Morrone A. (2021), *Per la Repubblica delle autonomie dopo la pandemia*, in *Europa*, in “istituzioni del federalismo”, n. 1

Morelli A. (2020), *Fonti e procedimenti dell'asimmetria*, in “federalismi.it”, n. 5

Morelli A. (2019), *Dinamiche del regionalismo differenziato e declinazioni congiunturali dell'autonomia territoriale*, in “Diritto pubblico europeo”, n. 3

Morelli A. (2019), *Regionalismo differenziato e autonomia speciale: un quadro complesso*, in “Diritti regionali”, n. 3

Olivetti M. (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova dell'esame parlamentare*, in “federalismi.it”, n. 6,

Olivetti M. (2010), *La legge costituzionale 1 del 1999 dieci anni dopo*, in “federalismi.it”, n. 2

Pace A. (2014), *I rapporti finanziari tra provincia autonoma di Trento e stato: l'evoluzione della disciplina del patto di stabilità interno nei confronti delle regioni speciali*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*, a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche

Padula C. (2012), *Le Regioni a statuto speciale in Diritto regionale*, a cura di R. Bin, G. Falcon, Bologna, il Mulino

Paladin L. (1997), *Diritto regionale*, Padova, Cedam

Pallante F. (2019), *Ancora nel merito del regionalismo differenziato: le nuove bozze di intesa tra Stato e Veneto, Lombardia ed Emilia-Romagna*, in “federalismi.it”, n. 20

Pallante F. (2018), *Nel merito del regionalismo differenziato: quali «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia» per Veneto, Lombardia ed Emilia Romagna?*, in “federalismi.it”, n. 6

Palermo F. (2019), *Autonomia in movimento. Verso dove?*, in *Autonomie(s) en mouvement*, a cura di Louvin R., Napoli, Edizioni scientifiche italiane

Palermo F. (2019), *Il ruolo dello Stato nel regionalismo asimmetrico*, in “federalismi.it”, n. 15

Palermo F. (2018), *Asimmetria come forma e formante dei sistemi composti*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 2

Palermo F. (2012), *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale: vecchi nodi vengono al pettine*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1

Panzerà C. (2011), *Autonomie speciali e federalismo tra “solidarizzazione” della responsabilità e “responsabilizzazione” della solidarietà*, in *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, a cura di Palermo F., Parolari S., Milano, Cedam p. 261

Parolari S., Valdesalici A. (2012), *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*, in “Le Istituzioni del federalismo”, n. 1

Parolari S., Valdesalici A. (2011), *La riforma dell'ordinamento finanziario in Italia tra autonomia e solidarietà*, in “Reaf”, n. 14

Pastore F. (2018), *La crisi del modello duale di regionalismo in Italia*, in “Federalismi.it”, n. speciale 7

Pastori G., (2001), *La nuova specialità*, in “Le Regioni”, n. 3

Perazzelli S. (2008), *'Tassa sul lusso': dalla Corte costituzionale un esito scontato e un'apertura a sorpresa*, in “Federalismo fiscale”, fasc. 2

Petrillo G. (2019), *Profili finanziari del regionalismo differenziato: prospettive e limiti*, “Diritto pubblico europeo n. speciale 2

Pinna P. (2008), *Il ruolo della Regione nella riforma dello Statuto*, in “Diritto e storia”, n. 7, https://www.dirittoestoria.it/7/Contributi/Pinna-Ruolo-Regione-riforma-statuto.htm#_ftn6

Pinna P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappicchelli

Piraino A. (2016), *Un'intesa non può ignorare la Costituzione o uno Statuto speciale*, in “federalismi.it”, n. 15

Postal G. (2020), *Un modello possibile per la finanza delle regioni a statuto speciale?*, in www.robertotoniatti.eu

Pizzorusso A. (1989), *Regioni speciali: motivazioni storiche ed esigenze attuali*, in “Quaderni regionali”, 1989

Poggi A., (2021), *A vent'anni dalla revisione costituzionale del Titolo V: un bilancio con lo sguardo rivolto al futuro*, in “Istituzioni del federalismo”, n. 1

Poggi. A. (2020), *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in “federalismi.it”, paper

Poggi A. (2015), *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in “federalismi.it”, n. 22

Poggi A. (2014), *Le Regioni speciali nel contesto dell'attuale disegno di revisione costituzionale* in “Il Piemonte delle autonomie”, n. 4

Presidenti delle Regioni e delle Province autonome Presidenti dell'Assemblea e dei Consigli delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome (2006), *Dichiarazione d'Aosta*, https://www.regione.vda.it/varie/pdf/Dichiarazione_di_aosta.pdf

Riviezzo A. (2020), *La persistente specialità sarda*. in “federalismi.it”, n. 5

Rivosecchi G. (2019), *L'autonomia finanziaria regionale e il regionalismo differenziato*, in “Diritto, comunità, persona”, n. 2

Rivosecchi G. (2016), *Le autonomie speciali e vincoli di sistema*, in “Rivista Aic”, n. 1

Rivosecchi G. (2016), *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma* in https://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu289.pdf

Rivosecchi G. (2014)), *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la riforma del Titolo V*, a cura di Mangiameli S, Milano, Giuffrè

Rivosecchi G. (2009), *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in “Astrid on line”

Rivosecchi G. (2008), *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”

Ronchetti L. (2020), *L'attuazione del regionalismo differenziato esige norme costituzionali d'integrazione*, in “Costituzionalismo.it”, fasc. 1,

Rolla G. (2015), *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato* in “federalismi.it”, n. 13

Rossi D. (2020), *L'invenzione di una Regione. Le radici storiche dell'autonomia in Friuli, Venezia Giulia, Istria, Fiume e Dalmazia nel lungo Novecento*, in “federalismi.it”, n. 18

Ruggeri A. (2020), *Il valore di “unità-autonomia” quale fondamento e limite dei giudizi in via d'azione e della “specializzazione” dell'autonomia regionale (prime notazioni)*, in *Il regionalismo italiano alla prova delle differenziazione*, Convegno del Gruppo di Pisa, Trento, 18-19 settembre

Ruggeri A. (2020), *La specialità regionale: dalle sofferte e non gratificanti esperienze del passato (e del presente) una lezione da mettere a frutto nella ricerca di una nuova e qualificante identità*, in “Diritti regionali”, n. 3

Ruggeri A. (2019), *La “specializzazione” dell’autonomia regionale: i (pochi) punti fermi del modello costituzionale e le (molte) questioni aperte*, in “Consulta online”, fasc. 3

Ruggeri A. (2018), *Per un nuovo statuto del Trentino-Alto Adige (chiose a margine di due documenti preparatori della riscrittura dell’atto)*, in “Consulta on line”, fasc. 2

Ruggeri A. (2017), *Per un nuovo statuto siciliano* in “Consulta on line”, fasc. 2

Ruggeri A. (2002), *Neoregionalismo, dinamiche della normazione, diritti fondamentali*, in “Osservatorio sul federalismo”

Ruggeri A., Verde G. (2012), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia* (a cura di), Torino, Giappichelli

Scanu G. (2017), *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, Giappichelli

Sentinello P. (2012), *La vicenda storica del regionalismo*, in *Diritto regionale* a cura di R. Bin, G. Falcon, Bologna, Il Mulino

Servizio studi della Camera dei deputati (2021), *Focus Regione siciliana*. <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-siciliana.html>

Servizio studi della Camera dei deputati (2021), *Focus, Regione Trentino Alto Adige e Province autonome di Bolzano e di Trento*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-trentino-alto-adige-province-autonome.html>

Servizio studi della Camera dei deputati (2021), *Le regioni a statuto speciale*, https://www.camera.it/temiap/documentazione/temi/pdf/1105813.pdf?_1638114793389

Servizio studi della Camera dei deputati (2020), *Focus Friuli Venezia Giulia*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-friuli-venezias-giulia.html>

Servizio studi della Camera dei deputati (2020), *Focus Regione Sardegna*, <https://temi.camera.it/leg18/post/regione-sardegna.html>

Servizio studi della Camera dei deputati (2020), *Focus Regione Valle d'Aosta*, <https://temi.camera.it/leg18/post/valle-aosta.html>

Servizio studi della Camera dei deputati (2015), *Lo stato di attuazione della legge n. 42 del 2009 al 1° aprile 2015, Schede di lettura*, <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/FI0250a.pdf>

Servizio studi del Senato della Repubblica (2017), *Dossier n. 565, Il regionalismo differenziato con particolare riferimento alle iniziative di Emilia-Romagna, Lombardia e Veneto*, <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01057305.pdf>

Silvestri G. (2014), *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, Discorso tenuto in occasione della seduta solenne in ricordo del 50° dell'Assemblea legislativa regionale, Trieste, 26 maggio

Silvestri G (2004), *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in "Le Regioni", n. 5,

Staiano F. (2020), *Il regionalismo differenziato dalla terra al mito e ritorno*, in "Corti supreme e salute", n. 2

Tarli Barbieri G. (2019), *Le relazioni istituzionali. relazione di sintesi*, in "Rivista Aic", n. 4

Tarli Barbieri G. (2019), *Verso un regionalismo differenziato o verso un regionalismo confuso? appunti sulla (presunta) attuazione dell'art. 116, comma 3, Cost.*, in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 2

Toniatti R. (2019), *Criticità e rilancio per le autonomie speciali in Italia*, in *Autonomie(s) en mouvement*, a cura di Louvin R., Napoli, Edizioni scientifiche italiane

Toniatti R., Guella F. (2014), *La specialità dell'equilibrio tra separatezza ed unità nel coordinamento finanziario delle regioni ad autonomia differenziata* in “*Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle regioni a statuto speciale*”, a cura di Toniatti R., Guella F, Napoli, Edizioni scientifiche

Tubertini C (2018), *La proposta di autonomia differenziata delle Regioni del Nord: una differenziazione solidale?*, in “federalismi.it”, n. speciale 7

Uricchio A. (2019), *Primi passi nella direzione dell'autonomia regionale differenziata profili finanziari*, “Rivista Corte dei conti”, n. 3

Valdesalici A. (2018), *Autonomia finanziaria e specialità: un modello per sei sistemi ad alto tasso di differenziazione*, in *Le variabili della specialità, Evidenze e riscontri tra soluzioni istituzionali e politiche di settoriali*, a cura di Palermo F., Parorali S., Napoli, Edizioni scientifiche

Verde G. (2018), *La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali*, in “federalismi.it”, n. 8

Verde G. (2016), *La rinnovata definizione dell'assetto della finanza e dei tributi della regione siciliana tra disposizioni di attuazione dello statuto e decreto legge* in “Osservatoriosullefonti.it”, fasc. 2

Verde G. (2016), *L'autonomia speciale della Regione Siciliana: origini, caratteri e prospettive in Sicilia 1643-1947, Sulle tracce dell'autonomia*, a cura di ARS, Palermo

Virgottini G (2019), *Diritto costituzionale comparato*, Padova, Cedam

Verde G. (2016), *Quale futuro per l' autonomia speciale della Regione siciliana?*, in "federalismi.it", n. 16,

Verde G. (2015), *Uniformità e specialità delle regioni*, in "Rivista Aic", n. 4

Vernata A. (2019), *Il regionalismo differenziato alla prova della Costituzione*, in "Costituzionalismo.it", fasc. 2

Viesti G. (2019), *Verso la secessione dei ricchi, Autonomie regionali e unità nazionale*, Roma-Bari, Laterza

Violini L. (2021), *Regionalismo differenziato: un cammino a ritroso partendo dai più recenti accadimenti*, in "MLR", Volume 1

Violini L.(2019), *I procedimenti per l'attuazione del regionalismo differenziato: luci e ombre dell'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in "Italian papers on federalism", n. 1

Violini L. (2019), *Il regionalismo differenziato in bilico tra due governi*, in "Osservatoriosullefonti.it", n. 3

Violini L. (2018), *L'autonomia delle regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, comma 3, cost*, in "Astrid on line", n. 4

Zanardi A. (2017), *Le richieste di federalismo differenziato: una nota sui profili di finanza pubblica*, in *Convegno Astrid - Cranec Autonomie regionali: specialità e differenziazioni*, Roma

Zorzi Giustiniani A. (2015), *Parlamento europeo e parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in “Nomos”, n. 3

Sitografia

<https://dirittoeconti.it/>

https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/

<https://raco.cat/raco/index.php/en/home/#gsc.tab=0>

<http://referendum2017.consiglioveneto.it/sites/index.html><http://referendum2017.consiglioveneto.it/sites/index.html>

<https://riviste.unimi.it/index.php/milanlawreview/index>

<https://sog.luiss.it/it/ricerca/working-papers>

<https://www.affariregionali.it/>

<https://www.amministrazioneincammino.luiss.it/>

<http://www.astrid-online.it/>

<https://www.camera.it/leg18/1>

<https://www.contipubbliciterritoriali.it/>

<https://www.cortecostituzionale.it/default.do>

<http://www.cortisupremeesalute.it/>

<https://www.costituzionalismo.it/>

<https://www.dirittoestoria.it/>

<https://www.dirittiregionali.it/>

<https://www.federalismi.it/>

<https://www.forumcostituzionale.it/wordpress/>

<http://www.gianliboriomazzola.it/>

<https://www.giurcost.org/>

<https://www.giurisprudenza.unitn.it/>

<https://www.gruppodipisa.it/>

<https://www.ipof.it/>

<https://www.isgre.it/>

<https://www.issirfa.cnr.it/>

<https://www.mef.gov.it/index.html>

<https://www.nascitacostituzione.it/>

<https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it/>

<https://www.normattiva.it/>

<https://www.oa.unito.it/editori/web/index.php?r=editori%2Fview&id=2781>

<https://www.osservatoriosullefonti.it/>

<https://www.piemonteautonomie.it/>

<https://www.provincia.bz.it/it/default.asp>

<https://www.provincia.tn.it/>

https://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/federalismo/

<https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/>

<https://www.regione.lombardia.it/wps/portal/istituzionale/>

<https://www.regione.vda.it/>

<https://www.rivistaaic.it/it/>

<http://www.rivistacorteconti.it/>

<https://www.rivistadirittotributario.it/>

<https://www.rivistamunus.it/>

<https://www.roars.it/online/>

<https://www.robortobin.it/>

www.robortoniatti.eu

<http://www.sardegnaprogrammazione.it/>

<https://www.senato.it>

<http://www.serena.unina.it/index.php/dperonline>

<https://www.unica.it/unica/>

<https://www.unito.it/>

<https://www.youtube.com/>