

**RIVISTA GIURIDICA SEMESTRALE**  
**n. 2/2023**

# **BILANCIO COMUNITÀ**

# **PERSONA**

**Editore Associazione**

---

**Comitato Scientifico**

Vincenzo	Barba
Monica	Bergo
Chiara	Bergonzini
Gianluigi	Bizioli
Camilla	Buzzacchi
Guido	Calabresi
Ignacio	Calatyud Prats
Francesco	Capalbo
Elisa	Cavasino
Aldo	Carosi
Ines	Ciolti
Carlo	Colapietro
Giovanna	Colombini
Barbara	Cortese
Giacomo	D'Angelo
Marcello	Degni
Francesco	Fimmanò
Sergio	Foà
Loredana	Giani
Massimo	Luciani
Nicola	Lupo
Vanessa	Manzetti
Simone	Mezzacapo
Vittorio	Occorsio
Simone	Pajno
Giuseppe	Palmisano
Barbara	Pezzini
Eugenio	Picozza
Giovanna	Pistorio
Guido	Rivosecchi
Antonio	Saitta
Maria Alessandra	Sandulli
Gino	Scaccia
Vincenzo	Sforza
Riccardo	Ursi
Giuseppe	Verde

**Direttore Responsabile**

Laura d'Ambrosio

**Vice Direttori**

Francesco Sucameli

Giovanni Guida

La rivista applica la procedura di referaggio reperibile sul sito [www.dirittoeconti.it](http://www.dirittoeconti.it)

Pubblicazione registrata presso il Tribunale di Roma decreto 185 del 22 novembre 2018

CODICE ISSN: 2612-4912

## INDICE

**Editoriale a cura di Mario Pischedda** .....p. 5

### TEMI DI DISCUSSIONE

Può il diritto disciplinare l’Intelligenza Artificiale? Una conversazione preliminare  
*di Massimo Luciani*.....p.10  
 Post-fazione a cura di Francesco Sucameli.....p.17

### DOTTRINA

Il rapporto fra funzioni e risorse nell’attuazione dell’art. 116, terzo comma, della  
 Costituzione  
*di Giuseppe Verde*.....p.22

Autonomia negoziale degli enti territoriali e vincoli di finanza pubblica  
*di Patrizio Ivo D’Andrea*.....p.37

La magmaticità degli “scudi” della responsabilità dei funzionari pubblici: la fragilità  
 dell’abuso d’ufficio e la chimera della temporaneità dello “scudo erariale”  
*di Emanuela Andreis*.....p.64

Paradigmi normativi per la disciplina della tecnologia: auto-regolazione, co-regolazione ed  
 etero-regolazione  
*di Antonio Iannuzzi*.....p.91

### ATTUALITÀ

Contro la gogna mediatica: una salutare lezione della Corte dei Diritti dell’Uomo  
*di Giacinto Della Cananea* .....p.109

Le SS.RR. In sede giurisdizionale in speciale composizione della Corte dei conti  
 disapplicano, per incompatibilità con il diritto UE, la norma limitativa della giurisdizione  
 contabile in materia di inserimento nell’elenco ISTAT (nota a Corte dei conti, SS.RR. In  
 sede giurisdizionale in speciale composizione n. 17/2023/RIS).  
*di Marco Calaresu*.....p.115

Sulla riqualificazione del titolo d’imputazione del danno erariale da parte del giudice  
 d’appello (Breve nota a C. conti, sez. app. III, 19 settembre 2023, n. 348)  
*di Emanuele Fratto Rosi Grippaudo*.....p.131

Le concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative alla luce della giurisprudenza  
 europea e nazionale. Obbligo di evidenza pubblica e profili di danno erariale  
*di Roberto Viscomi*.....p.138

### BILANCIO E TUTELA MULTILIVELLO DEI DIRITTI

*Rubrica a cura di Giovanna Pistorio*.....p.151  
 Commento alla sentenza Corte di Giustizia 563 del 13 luglio 2023 *Ferrovie Nord v. ISTAT*  
 Cause riunite C-363/21 e C-364/21

Sentenza n. 2 bvg 1/22 della Corte costituzionale tedesca sulla legittimità degli sfondamenti  
 di bilancio Per il giudizio del secondo senato del 15 novembre 2023 - 2 bvf 1/22 –

Secondo bilancio suppletivo 2021 (Traduzione a cura di Clemente Forte)  
.....p.153

Il divieto di indebitamento e il principio di annualità secondo il Tribunale Costituzionale  
tedesco  
*di Clemente Forte* .....p.184

**STORIA DELLA DOTTRINA**

Diritto pratico e diritto teorico  
*Di Vittorio Scialoja*  
Già pubblicato in *Rivista di diritto commerciale*, 1911, I, p.63  
Trascrizione a cura di Cristina Menale  
.....p.191

# DOTTRINA

**IL RAPPORTO FRA FUNZIONI E RISORSE NELL'ATTUAZIONE DELL'ART. 116,  
TERZO COMMA, DELLA COSTITUZIONE.**

*di Giuseppe Verde*

*prof. Ordinario Università di Palermo*

**SOMMARIO**

1. Il rapporto funzioni e risorse nel disegno di legge “Calderoli”
2. I rapporti finanziari fra lo Stato e le Autonomie speciali: un modello da seguire?
3. Le autonomie speciale e il l’attuazione dell’art. 116 comma 3 della Costituzione
4. La definizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e le Regioni speciali: la prassi dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali
5. Il disegno di legge “Calderoli” e il contributo della Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica.

**ABSTRACT**

L'Autore affronta il tema del rapporto fra funzioni e risorse nel contesto dell'attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione. Il regionalismo differenziato – nel disegno di legge “Calderoli” – prova ad estendere alle Regioni interessate alcuni dei principi relativi ai rapporti finanziari fra lo Stato e le Autonomie speciali. Sul punto si sottolinea il contributo offerto dalla Commissione Affari costituzionali del Senato.

*The Author discusses the relationship between functions and resources in the context of the implementation of the art. 116 paragraph 3 of the Italian Constitution. Differentiated regionalism - in the "Calderoli" bill - tries to extend some of the principles relating to financial relations between the State and the special autonomies to the Regions involved. The contribution offered by the Constitutional Affairs Commission of the Senate is highlighted.*

1. Nel presente scritto provo a riflettere sul finanziamento delle funzioni trasferibili alle Regioni che chiedono il riconoscimento di *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*. È bene precisare che il mio interesse al tema è sollecitato dalle opzioni messe in campo dal disegno di legge n. 615 (Disposizioni per l’attuazione dell’autonomia differenziata delle regioni a statuto ordinario ai sensi dell’art. 116, terzo comma, della Costituzione) attualmente all’esame della Commissione affari costituzionali del Senato.

Il c. d. disegno di legge “Calderoli” ha una impostazione chiara: l’attuazione del regionalismo differenziato non dovrà comportare nuovi oneri a carico della finanza pubblica. Non si esclude che il complesso dei meccanismi previsti possa produrre costi a carico del bilancio dello Stato, ma, in questo caso, saranno appositi provvedimenti legislativi – in linea con l’art.81 della Costituzione - a farsi carico dei maggiori oneri eventualmente prodotti nel contesto dell’attuazione del regionalismo differenziato.

La verifica della relazione tecnica a firma del Ragioniere generale dello Stato, dopo aver preso in esame gli articoli del disegno di legge, si conclude con un esito positivo<sup>1</sup>. Stando alle previsioni di cui all’art. 8 del disegno di legge, la c.d. invarianza finanziaria sarebbe assicurata sia per le Regioni che si siano attivate per la differenziazione, sia per quelle non interessate alle

---

<sup>1</sup> La verifica della relazione tecnica risponde alle previsioni di cui all’art. 17, comma 3, della legge n. 196 del 2009.

ulteriori forme di autonomia. Queste ultime potrebbero aspirare ai fondi perequativi e ai fondi ordinari di cui all'art. 119 Cost. In ogni caso le intese che saranno approvate non dovrebbero pregiudicare l'ammontare delle risorse destinate a ciascuna delle altre Regioni.

L'invarianza finanziaria riguarda anche l'impegno volto a garantire la *“promozione dello sviluppo economico, della coesione e della solidarietà sociale, dell'insularità, della rimozione degli squilibri economici e sociali [...] anche nei territori delle Regioni che non concludono le intese”* (art 9 ddl). La prospettiva solidaristica appena esposta è rinviata al momento in cui i programmi si tradurranno in scelte precise che si indirizzeranno ai territori meritevoli di un intervento perequativo.

Muovendo da quanto appena anticipato la prospettiva entro la quale matura la scelta di come finanziare le funzioni trasferibili è segnata dalla clausola di invarianza. Nella logica del disegno di legge “Calderoli” saranno le intese che individuano *“le modalità di finanziamento delle funzioni attribuite attraverso compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale”* e ciò in ossequio a quanto previsto dal già citato art. 17 della l. 196/2009 *“nonché nel rispetto di quanto previsto dall'art. 119, quarto comma, della Costituzione”*.

Non si tratta di una novità assoluta in quanto l'indicazione da ultimo espressa nel secondo comma dell'art. 5 del disegno di legge “Calderoli” applica al regionalismo differenziato un meccanismo utilizzato per il finanziamento delle regioni speciali e delle province autonome<sup>2</sup>.

In generale la dottrina ha avuto modo di soffermarsi sugli aspetti problematici connessi con la scelta di finanziare le funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni attraverso la compartecipazione delle Regioni stesse al gettito prodotto nel territorio regionale da alcuni tributi erariali. Nel paragrafo che segue mi soffermo sui rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie speciali con l'intento di capire perché il disegno di legge “Calderoli” immagini di finanziare le funzioni teoricamente trasferibili dallo Stato alle Regioni che chiedono l'attuazione dell'art. 116, c. 3, della Costituzione, attraverso un meccanismo che può presentare aspetti applicativi discutibili. È forte il rischio che si producano squilibri irragionevoli in quanto la compartecipazione se riferita a territori in cui si registra un'economia florida, potrà produrre nel tempo un *surplus* di risorse rispetto a quelle ritenute (o meglio definite nell'intesa) come idonee a sostenere lo svolgimento delle funzioni trasferite dallo Stato.

Clausola di invarianza finanziaria e compartecipazione sono due principi che dovrebbero assicurare un'attuazione del regionalismo differenziato senza costi aggiuntivi a carico della finanza pubblica. Ma sul punto – come si avrà modo di esporre – la dottrina ha già avvertito che il trasferimento delle funzioni non può essere un'operazione neutra dal punto di vista finanziario. A riguardo proverò a richiamare gli spunti del dibattito svoltosi in Commissione Affari costituzionali del Senato. Da alcuni emendamenti approvati si comprende l'importanza

---

<sup>2</sup> In generale è stato osservato che il modello di regionalismo cui aspirano le Regioni che chiedono l'attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione sia quello ascrivibile al sistema delle regioni speciali, cfr., MORELLI, *Fonti e procedimenti dell'asimmetria* (4 marzo 2020), in *Federalismi.it*, n. 5/2020, 73 ss., spec. 78.

di monitorare ed aggiornare il rapporto funzioni/risorse per evitare che il sistema produca effetti irragionevoli legati all'assegnazione di risorse in misura superiore a quelle necessarie per assicurare lo svolgimento delle funzioni trasferite. L'intenzione – emersa nel corso dei lavori della Commissione Affari costituzionali del Senato – sarebbe nel senso di dotarsi di strumenti capaci di monitorare il rapporto funzioni/risorse. Il punto che merita di essere approfondito attiene alle modalità concrete attraverso le quali si dovranno valutare gli effetti prodotti dalle singole intese. Al momento sembra che questa delicata attività di valutazione sarà affidata a commissioni paritetiche per così dire “ordinarie” (cioè diverse da quelle previste negli Statuti speciali) mentre non è chiaro se il Parlamento in sede di approvazione della decisione annuale sul bilancio sarà in grado di riconsiderare il rapporto funzioni/risorse ove ciò sia imposto da esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

2. Il tema del finanziamento delle funzioni riveste un'importanza decisiva per quelle che saranno le sorti del regionalismo differenziato. Si tratta di scelte delicate e, probabilmente, tutte le opzioni ipotizzabili presentano aspetti problematici. Al momento il modello a cui si ispira il disegno di legge “Calderoli” è quello seguito per definire i rapporti finanziari tra lo Stato e le Autonomie differenziate.

È un po' strano che la rinnovata attenzione per una delle disposizioni più controverse del Titolo V (l'art. 116 comma 3) consideri l'esperienza delle regioni speciali come punto di riferimento per definire le modalità di finanziamento delle funzioni che potranno essere trasferite alle regioni ordinarie.<sup>3</sup> I meccanismi che hanno concorso nella definizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e le Autonomie speciali hanno determinato effetti irragionevoli proprio perché il rapporto fra funzioni e risorse è stato definito in modo approssimativo<sup>4</sup>. Sappiamo poi che gli Statuti speciali offrono soluzioni diverse, mentre solo per la Regione Siciliana la definizione delle risorse è rimessa alle disposizioni di attuazione dello Statuto<sup>5</sup>. In buona

---

<sup>3</sup> Su cui v., PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, p. III, 3 ss.

<sup>4</sup> La conseguente irragionevolezza del sistema è dimostrata dal fatto che in alcune situazioni si determina un *surplus* di risorse e in altre ci si duole della mancanza di risorse adeguate. Le due situazioni appena rappresentate segnano le distanze fra la “specialità” del nord e quella del sud, su cui si v., VERDE, *Uniformità e specialità delle regioni*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 4/2015, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)

<sup>5</sup> L'art. 63, quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), dispone che “Le disposizioni contenute nel titolo IV [relative al demanio e al patrimonio della Regione] 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”; l'art. 54, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), stabilisce che “Le disposizioni del Titolo III [relativo alle “Finanze - Demanio e patrimonio”] del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”; l'art. 104, primo comma, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), a tenore del quale “Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI [quelle relative a “Finanza della regione e delle province”] 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”; l'art. 50, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), prevede che “Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato,



sostanza il trasferimento effettivo delle risorse è disposto con legge statale che ai sensi dell'art. 81 Costituzione è abilitata a dare copertura alle decisioni che attengono ai rapporti finanziari con lo Stato. Con l'avvertenza che nel caso della Sicilia le disposizioni di attuazione non vengono emanate fino a quando il Parlamento non ne abbia assicurato la conseguente copertura finanziaria. Per le altre regioni e per le province autonome le norme d'attuazione seguono invece la legge statale promossa dall'iniziativa del Governo "sentita la Regione".

È in questo contesto che le regioni speciali e le province autonome hanno definito accordi con la Stato (fra il 2009 e il 2021) il cui contenuto ha avuto uno sbocco nelle manovre finanziarie nel cui contesto è stato definito l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica<sup>6</sup>.

La documentazione reperibile sul sito della Camera dei Deputati <sup>7</sup> dimostra che non esiste "un sistema" dei rapporti finanziari fra lo Stato e le Autonomie speciali. I suddetti rapporti risentono del contesto istituzionale, sociale ed economico cui si riferiscono e introducono regole e meccanismi che valgono solo in riferimento alla specificità del territorio regionale cui si riferiscono. Prescindendo dalle ragioni storiche che sostengono le sorti dell'Autonomia speciale, appare con sufficiente evidenza che le cinque regioni speciali differiscono profondamente per numero di cittadini e per il contesto economico, sociale e politico che le caratterizza. Ciò dovrebbe spingere sempre più a considerare che i risultati che l'autonomia speciale produce al nord sono completamente diversi da quelli realizzati al sud.

Altro dato che emerge con sufficiente chiarezza riguarda le forme attraverso le quali le Autonomie speciali concorrono al risanamento della finanza pubblica. Anche per questo aspetto si devono considerare gli accordi bilaterali sottoscritti e le conseguenti discipline introdotte nelle leggi di stabilità in cui poi sono in concreto definite le modalità attraverso le quali le singole regioni concorrono al risanamento della finanza pubblica.

Emerge, quindi, un quadro caratterizzato da episodicità, che produce effetti diversi in ragione del contesto economico cui si riferisce e che in buona sostanza non è in grado di raggiungere un equilibrio soddisfacente nel rapporto fra funzioni svolte (o che andrebbero svolte) dalle Regioni speciali e risorse. Ciò vale sia per quelle Regioni che in virtù della compartecipazione ai tributi erariali (o per la devoluzione per intero di alcuni tributi erariali) godono di risorse aggiuntive, sia per quelle che si dolgono del fatto che le risorse assegnate non consentono di onorare i compiti svolti dalle Regioni stesse.

3. Il disegno di legge "Calderoli" prova a recepire il meccanismo di finanziamento riferibile alle Autonomie speciali. Nel sistema di cui al Titolo V della Costituzione il regionalismo differenziato non può promuovere una conquista delle prerogative riconducibili tipiche delle

---

in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione [gli artt. 12 e 13 sono contenuti nel titolo III dello Statuto, relativo a "Finanze, demanio e patrimonio"]".

<sup>6</sup> Per un approfondimento, cfr. G. RIVISECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), fasc. n. 1/2016.

<sup>7</sup> CAMERA DEI DEPUTATI, *Studi – Istituzioni - Autonomie territoriali e finanza locale* (15 settembre 2021).

Autonomie differenziate. In linea di principio non può essere escluso che alcuni profili attuativi del regionalismo speciale possano essere estesi anche al regionalismo differenziato avendo cura di rilevarne la loro natura, in quanto alcuni aspetti dell'autonomia speciale hanno carattere derogatorio della disciplina generale e dipendono direttamente dallo Statuto – legge costituzionale.

Il punto in questione merita alcune precisazioni.

La prima attiene al sistema delle autonomie regionali per come è rinvenibile nell'art. 116 della Costituzione. È noto che grazie all'art. 116 il regionalismo speciale permane nel contesto del Titolo V della Costituzione. Ne consegue che accanto alle Regioni speciali abbiamo le Regioni ordinarie. Queste ultime possono attivare l'art. 116 comma 3 per ottenere *ulteriori forme e particolari condizioni di autonomia*. In dottrina si è detto che il regionalismo speciale costituisce un limite logico – sistemico per le Regioni impegnate ad ottenere le particolari forme di autonomie di cui si è appena detto<sup>8</sup>. A ciò aggiungerei che seguendo le indicazioni che provengono dalla giurisprudenza costituzionale, solo gli Statuti speciali approvati con legge costituzionale hanno la capacità di derogare alla disciplina di cui al Titolo V della Costituzione<sup>9</sup>. Proseguendo per questa via deve essere ricordato che il regionalismo differenziato costituisce attuazione del Titolo V e non può giammai costituire deroghe alla disciplina generale del regionalismo italiano per come è rinvenibile nell'articolato catalogo di potestà e materie di cui all'art. 117 della Costituzione.

Resta ancor oggi attuale l'avvertimento formulato da Leopoldo Elia secondo cui l'attuazione dell'art. 116 comma 3 non può comportare alcuna deroga all'art. 117 della Costituzione<sup>10</sup>. Le deroghe all'art. 117 devono seguire la via segnata dall'art. 138 della Costituzione e non possono legittimamente realizzarsi attraverso l'atto normativo legge indicato nel terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Su queste premesse è possibile trarre alcune indicazioni di cui è bene tenere conto. La richiesta regionale volta ad acquisire forme e condizioni particolari di autonomia muove dalla

---

<sup>8</sup> Sui limiti di ordine costituzionale che incontrerebbe la richiamata prospettiva, cfr. A. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del “modello plurale” delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it, Paper*, 8 gennaio 2020, 15 ss., la quale osserva che «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione».

<sup>9</sup> Secondo la Corte costituzionale (sentenza n. 230 del 2001) “l'art. 116 della Costituzione prevede anche che «alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia», secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. lo Statuto speciale ha forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita dal Titolo V della Parte II della Costituzione”.

<sup>10</sup> L. ELIA, *Audizione*, in Senato della Repubblica, XIV Legislatura, Commissione Affari costituzionali, Resoconto sommario della seduta n. 40 del 23 ottobre 2001, ove si legge, riportando il pensiero del celebre A. menzionato, che «a mio avviso è molto dubbio che questa norma [art. 116, comma 3., Cost.] rispetti i principi fondamentali della Costituzione, perché [...] si viola secondo me il principio della rigidità costituzionale dell'articolo 138, che è la garanzia massima che la Costituzione contempla per la sua superiorità». Il punto in questione è richiamato nel contesto delle audizioni dei Professori DE SIERVO (*Regionalismo differenziato. Attuazione 116.3 Cost*) e PALLANTE (*Memoria per l'audizione presso la I Commissione permanente Affari costituzionali del Senato della Repubblica sull'atto Senato n. 615 «Disposizioni per l'attuazione dell'autonomia differenziata delle Regioni a statuto ordinario ai sensi dell'art. 116, terzo comma, della Costituzione»*) svolte dalla Commissione Affari costituzionali del Senato della Repubblica

disciplina del Titolo V al quale non può derogare, essa si muove sul piano dell'attuazione e non della revisione della Costituzione. A ciò si aggiunge che le modalità concrete di attuazione del regionalismo differenziato non possono introdurre discipline che determinino per le regioni ordinarie interessate il riconoscimento di forme di autonomia che nei fatti finiscono per superare la disciplina del regionalismo speciale perché ciò finirebbe per porsi in contrasto proprio con il primo comma dell'art. 116 della Costituzione. Sono queste le coordinate entro le quali si dovrà realizzare il regionalismo differenziato. A questo punto risulta utile interrogarsi se il disegno di legge “Calderoli” si pone in linea con le indicazioni che emergono dal Titolo V della Costituzione.

La verifica circa il rispetto della Costituzione non deve condurre a valutazioni astratte ma deve sforzarsi di essere concreto.

Per prima cosa si deve cercare di comprendere come siano destinati a interagire invarianza finanziaria e compartecipazione al gettito dei tributi.

Sul punto è sufficiente richiamare all'attenzione del lettore i contributi di Guido Rivosecchi<sup>11</sup> e di Simone Pajno<sup>12</sup> che in tempi recenti si sono interrogati sui meccanismi di finanziamento delle funzioni da trasferire dallo Stato alle regioni interessate all'attuazione del terzo comma dell'art. 116 della Costituzione.

Nei contributi da ultimo richiamati vi è un convergere su alcuni principi che dovrebbero guidare l'equilibrata attuazione del regionalismo differenziato.

Per quel che concerne il rapporto funzioni/risorse l'attuazione dell'art. 116 dovrebbe muovere dalle previsioni contenute nell'art. 119 della Costituzione. Ne consegue che

“non è affatto scontato che il trasferimento di funzioni alla Regione beneficiaria della legge di differenziazione, a cui deve seguire il trasferimento di adeguate risorse, sia operazione sempre finanziariamente neutrale, nel senso che, alle risorse trasferite alla Regione, corrisponda necessariamente un risparmio di pari ammontare per lo Stato. In effetti, l'amministrazione centrale è tenuta a continuare a svolgere determinate funzioni per le altre Regioni, sicché gli effetti delle scelte devolutive *ex art. 116, terzo comma, Cost.* potrebbero rivelarsi non necessariamente un «gioco a somma zero»<sup>13</sup>;

“la semplice attuazione di “scelte devolutive” potrebbe avere effetti di incremento della spesa pubblica connesse allo svolgimento delle funzioni che il riferimento alla sola. “spesa statale *nella* Regione” non consente adeguatamente di valorizzare. Per approfondire questo punto è necessario provare a classificare le funzioni oggetto del trasferimento in base all'incidenza che tale trasferimento può avere sulla spesa dello Stato. In base a questo criterio le funzioni possono essere suddivise in 5 gruppi:

---

<sup>11</sup> *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 833 ss., spec. 854 ss.

<sup>12</sup> *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *Federalismi.it*, n. 7/2023, 206 ss., spec. 226 ss.; ID., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, *Federalismi.it*, n. 5/2020, 94 ss., spec., 117 ss.

<sup>13</sup> G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., 856.

*I. Funzioni svolte dall'amministrazione periferica dello Stato; II. Funzioni svolte all'amministrazione centrale dello Stato con riferimento al territorio della singola Regione richiedente; III. Funzioni svolte dall'amministrazione centrale unitariamente per l'intero ordinamento; IV. Funzioni attualmente attribuite ad enti subregionali; V. Funzioni "nuove", create appositamente dalla legge di differenziazione"*<sup>14</sup>.

Per quel che attiene al meccanismo della compartecipazione al gettito dei tributi per reperire le risorse adeguate al finanziamento delle funzioni da trasferire nel contesto dell'attuazione dell'art. 116 comma, si osserva che

“Stando al tenore letterale dell'art. 119, secondo comma, Cost., secondo il quale gli enti sub-statali «dispongono di *compartecipazioni al gettito di tributi erariali* riferibile al loro territorio», la prescrizione costituzionale sembrerebbe a prima vista rivolta a precludere l'utilizzo delle riserve di aliquota, riferendosi testualmente alle *sole* compartecipazioni al gettito, e dovendo quindi intendersi la mera compartecipazione al gettito di tributi erariali come istituto diverso dall'attribuzione di una frazione dell'aliquota erariale. Tuttavia, in assenza di indicazioni desumibili dalla giurisprudenza costituzionale, se si esclude, come sembra condivisibile, che la riserva di aliquota possa essere ricondotta ai tributi propri, non si vede perché non si possa ritenere che la compartecipazione al gettito di tributi erariali non possa avvenire anche tramite la individuazione di una aliquota da calcolare sulla base imponibile e la sua attribuzione alla Regione: l'effetto sarebbe comunque quello di *compartecipare al gettito*. In questa prospettiva, non potrebbe dunque escludersi un'interpretazione sistematica delle norme costituzionali che consenta di ricondurre la riserva di aliquota alle compartecipazioni poiché l'effetto giuridico dell'istituto in parola è quello di determinare una compartecipazione al tributo erariale”<sup>15</sup>.

Per quel che attiene alla determinazione in concreto delle risorse da destinare al finanziamento delle funzioni da trasferire si fa riferimento alla spesa sostenuta dallo Stato nella Regione in merito alle funzioni trasferite o assegnate. Si tratta di un dato tendenzialmente oggettivo rispetto al quale si nota che

“Se già l'aspetto della quantificazione delle risorse “al tempo zero” presenta i menzionati profili di criticità, aspetti ancor più problematici emergono dalla proiezione nel futuro delle modalità di finanziamento delle funzioni più sopra richiamate. In particolare, appare decisamente condivisibile la critica di chi ha osservato la inadeguatezza di un modello che individua una misura di compartecipazioni e riserve di aliquota ad un determinato momento senza prefigurare strumenti per modulare tale misura in ragione dell'andamento delle dinamiche economiche nel corso del tempo, le quali potrebbero condurre a scostamenti significativi delle risorse riconosciute alle Regioni in diminuzione o in aumento”<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 121 ss.

<sup>15</sup> G. RIVOCCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie*, cit., 858.

<sup>16</sup> S. PAJNO, *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista*, cit., 119.

In questo contesto la linea ricostruttiva proposta sollecita la definizione dei costi standard come presupposto per avanzare necessari per rendere effettivo il “disegno” rinvenibile negli articoli 118 e 119 della Costituzione<sup>17</sup>.

4. Rispetto al rapporto fra funzioni e risorse è di un certo interesse provare a comprendere quale sia la strategia presente nel disegno di legge “Calderoli”.

Dai contributi richiamati nel precedente paragrafo emerge che la materia qui in discussione presenta una certa complessità proprio perché il sistema di finanziamento delle funzioni trasferite dallo Stato alle Regioni non ha ancora raggiunto quel livello di equilibrio che è richiesto dagli articoli 118 e 119 della Costituzione. Si è pure detto che l’attuazione del regionalismo differenziato “guarda” ai meccanismi messi a punto per le regioni speciali.

È abbastanza scontato che chi sostiene l’attuazione del regionalismo differenziato non è interessato dall’esperienza dell’autonomia speciale del sud, ma guarda con molto interesse alla specialità alto-atesina.

Il dato di partenza attiene al sistema di finanziamento delle funzioni che ruota intorno alla compartecipazione dal gettito del tributo statale. Quando – per esempio - si assegna ad un certo territorio una certa percentuale del gettito di un tributo (per esempio i sette decimi del tributo x) si effettua una valutazione che oggi individua la risorsa da destinare all’esercizio della funzione da trasferire. Non è possibile però immaginare quale sarà nel futuro l’andamento del suddetto gettito in quanto in un contesto economico florido con un reddito pro capite in crescita o mediamente superiore a quello di altre regioni, è molto probabile che le risorse saranno nel tempo superiori a quelle un tempo ritenute adeguate all’assolvimento delle funzioni trasferite. Il risultato immediato è che alcuni territori si avvantaggiano del sistema di finanziamento definito sulla base della compartecipazione e ciò perché avranno maggiori risorse a disposizione di quelle necessarie.

Il sistema di finanziamento delle Autonomie speciali prevede, però, dei correttivi e immagina che le Regioni speciali e le Province autonome devono concorrere al risanamento della finanza pubblica e in generale si ritiene che se le risorse – per effetto della compartecipazione al gettito del tributo – sono superiori a quelle richieste per assicurare l’assolvimento delle funzioni, è necessario procedere al trasferimento di ulteriori funzioni nei limiti delle risorse disponibili.

Dalla prassi dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige emerge che la “fonte” disposizione di attuazione viene utilizzata per trasferire funzioni che non trovano un riscontro né nello Statuto né nella Costituzione. Per molte fattispecie non è possibile parlare di attuazione dello Statuto né può essere sostenuto che si tratti di funzioni individuate attraverso il rapporto fra competenze statutarie e competenze costituzionali per come veicolato dall’art. 10 della l.c. n. 3 del 2001. La logica seguita sembra meramente contabile: si trasferiscono

---

<sup>17</sup> S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit., 224.

funzioni in ragione delle risorse che si hanno a disposizione. La prospettiva appena descritta si sviluppa a prescindere dalla disciplina statutaria e costituzionale

Così, nel tentativo, di porre rimedio ad un sistema che assegna più risorse di quelle necessarie, le disposizioni di attuazione prevedono che l’Azienda sanitaria dell’Alto Adige può prorogare per due anni i contratti a tempo determinato del personale medico (d.lgs. 176/2021)<sup>18</sup>.

È stabilito che a decorrere dalla di entrata in vigore del decreto legislativo n. 217 del 2017<sup>19</sup> gli oneri stipendiali del personale civile della Casa circondariale di Bolzano e la tabella organica del personale civile dell’Ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, *“determinati annualmente al lordo degli oneri previdenziali a carico dello Stato, sono posti a carico della Provincia autonoma di Bolzano, nell’ambito delle disponibilità finanziarie individuate ai sensi dell’articolo 79, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670”* (art. 1 comma 4 d.lgs. 217 del 2017).

In virtù del d.lgs. 16/2017<sup>20</sup> sono delegate alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per il suo ambito territoriale, le funzioni riguardanti l’attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura e al personale amministrativo dirigenziale. Si precisa poi che *“il personale a tempo indeterminato in servizio a qualsiasi titolo alla data di entrata in vigore del presente articolo presso gli uffici giudiziari del distretto è inquadrato nel ruolo del personale della Regione”* (art.1, comma 8), si trasferiscono alla Regione *“le attrezzature, gli arredi e i beni mobili strumentali all’esercizio delle funzioni delegate sono trasferiti alla Regione”* (art. 1 comma 12), passano alla Province autonome alcuni beni immobili sedi di uffici giudiziari (art. 1 comma 13) e infine si precisa che *“gli oneri relativi alla delega di cui al comma 1 sono assunti in capo alla Regione ovvero, in caso di subdelega, alle Province autonome, mediante scomputo dal contributo in termini di saldo netto da finanziare previsto dall’articolo 79 dello Statuto e dall’articolo 1, comma 410, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, anche per gli effetti dell’articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.”*

Non mancano poi decreti legislativi che provano ad interagire sul piano delle competenze legislative provinciali destinate a definire gli *“standard urbanistici”* (d.lgs. 9/2018)<sup>21</sup>, o disciplinare le procedure di aggiudicazione al fine di *“agevolare la partecipazione agli appalti delle piccole e medie imprese”* (d.lgs. 162/2017)<sup>22</sup>.

---

<sup>18</sup> Norme di attuazione dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di igiene e sanità

<sup>19</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale civile presso la Casa circondariale e l’Ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, allegato al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752.

<sup>20</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l’attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari.

<sup>21</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di pianificazione urbanistica

<sup>22</sup> Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici. Le norme di attuazione in materia di lavori pubblici non sono in grado di ridefinire l’ambito della competenza provinciale: Corte costituzionale sentenza n. 23 del 2022 su cui v., DESANTIS, *La sent. n. 23/2022*

È evidente che la definizione delle disposizioni di attuazione, in virtù del c.d. principio pattizio, rimette all'accordo fra Governo e Regione, con il concorso della Commissione paritetica<sup>23</sup>, la disciplina di materie e il trasferimento di funzioni che non trovano alcun fondamento sistemico nel diritto costituzionale. Governo – a cui compete l'adozione del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale<sup>24</sup> - e Regione sono incoraggiati da una giurisprudenza costituzionale che in tema di disposizioni di attuazione degli statuti speciali è molto permissiva.

La legislazione ha più volte richiamato la perdurante attualità dei decreti legislativi che recano le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali. Si pensi per esempio alle disposizioni della c.d. «legge La Loggia» (art.11) o ancora ai rinvii contenuti nella legge n. 42 del 2009 attuativa del c.d. «federalismo fiscale» (art. 27). Su questo versante si è discusso dell'ambito entro il quale le disposizioni di attuazione possono legittimamente operare<sup>25</sup>. Anche per questo

---

*come occasione di nuova razionalizzazione del riparto di competenze in materia di procedure a evidenza pubblica, in Forum di Quaderni Costituzionali, 2, 2022, disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it).*

<sup>23</sup> Giova rammentare che alla stesura delle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali concorrono le Commissioni paritetiche (In riferimento alla composizione delle Commissioni paritetiche è opportuno tener conto di quanto previsto negli statuti speciali: l'art. 43 St. Sicilia; art. 56 St. Sardegna; art. 48-*bis*, comma 2, St. Valle D'Aosta; art. 65 St. Friuli-Venezia Giulia; art. 107 St. Trentino-Alto Adige) e successivamente sarà il Governo a adottare i decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali.

<sup>24</sup> L'intervento della Commissione paritetica non ha carattere vincolante in senso assoluto. È senz'altro obbligatorio, e in considerazione di ciò la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la Commissione deve sempre «essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria». Il che se conduce ad affermare che, il Governo possa apportare, successivamente alla acquisizione del parere «varianti di carattere formale al testo dei decreti», non consente all'Esecutivo «di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere [...] sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia» (Cosi, Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.). La mancata acquisizione del parere costituisce vizio formale del decreto di attuazione, e, dunque, ne causa l'illegittimità costituzionale (Cosi, Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.), con l'ulteriore precisazione secondo la quale – sul piano processuale – per la Regione o Provincia autonoma interessata «in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l'interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti [...] alla Commissione paritetica» (Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 1998). In dottrina è stato altresì osservato che – ove tale adempimento procedurale venisse a mancare – l'illegittimità costituzionale delle norme di attuazione in questione potrebbe essere evitata solo mediante «l'assenso del Presidente della Regione interessata, che deve prender parte alle relative riunioni del Consiglio dei ministri» (PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 234.). In riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, è utile ricordare che la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo [...] detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi» (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010).

<sup>25</sup> Queste caratteristiche sono ben evidenziate nei lavori monografici di SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012; COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, Editoriale scientifica, 2017; sul punto cfr. il contributo di DEMURO, *Atti normativi del Governo tra Stato e Regioni*, apparso nel volume a cura di CARTABIA, LAMARQUE, TANZARELLA, *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, Torino, Giappichelli, 2011, 533 ss. Le prassi dei c.d. accordi fra Stato e Autonomie differenziate in tema di finanza pubblica ha spinto la dottrina (S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, 3/2018, 377 ss.) a considerare la posizione costituzionale della fonte qui in discussione con argomenti e spunti del tutto condivisibili.

specifico profilo resta da definire la materia statutaria in ragione del rapporto fra Statuti speciali e Titolo V della Costituzione che, come si è visto, è destinato a realizzarsi per il tramite dell'art. 10 della l.c. 3/2001. Se a ciò si aggiunge che gli Statuti speciali recano una disciplina che si rende materialmente percettibile attraverso espressioni bisognose di essere aggiornate, ecco che le disposizioni di attuazione diventano la fonte che reca un'attuazione dello Statuto spesso in senso diverso da ciò che è avvenuto in tempi passati.

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale la quale ha affermato che l'ordinamento pone «una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»<sup>26</sup>.

Quanto alla collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, esse sono da assimilare agli atti normativi primari solo per ciò che concerne la possibilità di sottoporli al sindacato di costituzionalità e l'idoneità a soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione<sup>27</sup>.

La disciplina costituzionale avvalorata l'idea che le disposizioni di attuazione sono atti normativi dotati di una competenza “separata e riservata” che concettualmente comporta un'immediata valutazione di illegittimità costituzionale per le leggi statali e per gli altri atti normativi primari che volessero occuparsi delle materie riservate alle disposizioni di attuazione.

Particolarmente significativo è un ulteriore indirizzo che proviene sempre dalla giurisprudenza costituzionale, a detta della quale «*deve, [...] essere rilevato che le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...], la cui competenza ha 'carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica' [...] e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti [...]. Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative secundum legem, non essendo escluso un contenuto praeter*

---

<sup>26</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2015; negli stessi termini v., Corte costituzionale, sentenze nn. 71 e 241 del 2012.

<sup>27</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004 che, in riferimento alle disposizioni di attuazione relative all'art. 23 dello Statuto Speciale in virtù delle quali è stata adottata la disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ebbe modo di precisare che «[...] d'altra parte i citati artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 373 del 2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, non hanno neppure violato, avendo rango primario in quanto norme di attuazione di statuti speciali [...], la riserva di legge prevista in materia dall'art. 108 della Costituzione. E di conseguenza i predetti articoli possono anche, come fonti a competenza “riservata e separata” rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (al riguardo cfr., Corte costituzionale, sentenze n. 353 del 2001, 213 e 137 del 1998; 85 del 1990; 160 del 1985, 212 del 1984).



*legem nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano»<sup>28</sup>.*

Su tali premesse, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che le disposizioni di attuazione *«possono anche, come fonti a competenza ‘riservata e separata’ rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale»<sup>29</sup>.*

È altresì stato riconosciuto alle norme di attuazione un particolare ruolo “interpretativo” delle disposizioni degli statuti speciali, tale dunque da renderle idonee a giocare un ruolo nella conformazione del parametro di costituzionalità.

Le considerazioni appena esposte dimostrano che le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali – nelle fattispecie richiamate – consentono all’accordo Governo- Regione di raggiungere qualsiasi obiettivo.

Con riferimento, però, al tema che qui interessa si può affermare che il rapporto funzioni/risorse per le Autonomie differenziate produce per la Regione Trentino – Alto Adige un surplus di risorse. Già questo dato dovrebbe fare riflettere sull’opportunità di estendere il meccanismo della compartecipazione al gettito del tributo oltre. Ma, come si è detto, l’attuazione del regionalismo differenziato muove proprio dal suddetto meccanismo per finanziare le funzioni coinvolte nell’attuazione dell’art. 116 comma 3 della Costituzione. È chiaro che si ha piena consapevolezza del fatto che il gettito di alcuni tributi in alcuni territori sarà negli anni superiore alla misura che viene presa in considerazione al momento della definizione di ciò che sarà devoluto dallo Stato alle Regioni. In particolare, le Regioni che più sono impegnate sul versante della differenziazione (Lombardia, Veneto e Emilia-Romagna) sanno bene che la compartecipazione al gettito dei tributi è destinata nel tempo a produrre sempre più maggiori risorse. Sarà compito della Corte costituzionale farsi carico di risolvere questo profilo di irragionevole iniquità che i rapporti finanziari fra Stato e Regioni possono produrre.

È da aggiungere un ulteriore aspetto caratterizzante il disegno di legge “Calderoli” che se mantenuto introduce un ulteriore aspetto di illegittima utilizzazione delle risorse pubbliche. Nelle vicende che hanno ricostruito gli effetti di alcuni decreti legislativi dello Statuto speciale del Trentino-Alto Adige, ci si è soffermati sull’eccentricità delle discipline veicolate come attuazione dello Statuto. Il rilievo critico attiene alla difficoltà di ricondurre i decreti legislativi

<sup>28</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001; sul punto cfr., COSULICH, *op.cit.*, 133.

<sup>29</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004. Da ultimo - negli stessi termini - v., Corte costituzionale, sentenza n. 63 del 2023. In dottrina si è sostenuto che «solo quando l’autonomia si “trasforma” in specialità si può spiegare il vero senso dell’intervento delle norme di attuazione. Questo intervento prescinde dal carattere generale o particolare della disposizione statutaria, dalla sua natura *self executing* o meno, dalla sua natura di disposizione a fattispecie più o meno aperta, dal fatto di essere collocata tra le competenze legislative primarie, concorrenti, integrative [...] dunque, in linea teorica, non è necessario che una singola e specifica disposizione statutaria costituisca il presupposto per l’attivazione della procedura funzionale all’adozione delle norme di attuazione», così, SIAS, *op.cit.*, 111-112.

esaminati alle competenze regionali per come definibili sulla base dello Statuto o della Costituzione. Se, dunque, questo profilo di dubbia costituzionalità è presente, è, in parte mitigato dagli effetti che si producono sul versante della finanza pubblica: il surplus di risorse regionali viene destinato al sostegno di funzioni che finiscono così di pesare sul bilancio dello Stato. Se, quindi, le fattispecie esaminate sono difficilmente inquadrabili da punto di vista del diritto regionale, almeno, sottraggono alla disponibilità regionale risorse svincolate dalle funzioni un tempo trasferite.

Il ricorso alla compartecipazione nel disegno di legge “Calderoli” è destinato – al momento – a produrre un effetto certo: nel tempo alcune Regioni avranno risorse superiori a quelle richieste per assicurare lo svolgimento delle funzioni trasferite. È da chiedersi - prescindendo dall’effetto finanziario che non dovrebbe prodursi – se sono previste delle misure che possano riequilibrare il concorso delle regioni ordinarie interessate all’attuazione del 117 comma 3 al risanamento delle finanze pubbliche o ad alimentare i fondi perequativi?

5. Prima di rispondere alle domande da ultimo avanzate, deve essere precisato che l’estensione alle regioni ordinarie che chiedono forme e condizioni particolari di autonomia degli stessi meccanismi che definiscono i rapporti finanziari fra lo Stato e le Regioni Speciali, già pone un problema di sistema perché il regionalismo differenziato non può superare in concreto la disciplina derogatoria rinvenibile negli Statuti leggi costituzionali. Né le Regioni ordinarie possono giustificare le proprie aspirazioni sulla base delle ragioni storiche che definiscono i contorni delle prerogative costituzionali delle Autonomie differenziate. Il regionalismo differenziato - si è già detto – si muove sul piano dell’attuazione costituzionale e non può introdurre deroghe alla disciplina generale del Titolo V.

Ciò detto la eventuale irragionevole allocazione delle risorse come potrà essere governata. Se per una delle Regioni si dovesse appurare che il finanziamento delle funzioni sta di fatto producendo l’assegnazione di risorse superiori a quelle necessarie, come si potrà intervenire?

A tal fine va segnalato che la Commissione Affari costituzionali del Senato ha approvato un emendamento aggiuntivo al disegno di legge “Calderoli” che prova a introdurre degli strumenti volti al “monitoraggio” delle intese proprio in riferimento al rapporto fra funzioni e risorse.

Al testo originario del disegno di legge “Calderoli” si aggiungerebbe l’art. 7 bis<sup>30</sup> che così recita:

*1. La Commissione paritetica di cui all'articolo 5, comma 1, procede annualmente alla valutazione degli oneri finanziari derivanti, per ciascuna Regione interessata, dall'esercizio delle funzioni e dall'erogazione dei servizi connessi alle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, secondo quanto previsto dall'intesa, in coerenza con gli obiettivi programmatici*

---

<sup>30</sup> L’emendamento citato nel testo risulta approvato in Commissione e indicato come “7.31 (testo 2)”. Risulta parimenti approvato l’emendamento “7.64 (testo 2)” a detta del quale la Corte dei Conti riferisce alle Camere in merito alla verifica della congruità degli oneri finanziari conseguenti all’attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia rispetto agli obiettivi di finanza pubblica e ai principi di equilibrio di bilancio di cui all’articolo 81 della Costituzione.

*di finanza pubblica e, comunque, garantendo l'equilibrio di bilancio. La Commissione paritetica fornisce alla Conferenza unificata e alle Camere adeguata informativa degli esiti della valutazione degli oneri finanziari.*

*2. La medesima Commissione paritetica provvede altresì annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni. Qualora la suddetta ricognizione evidenzia uno scostamento dovuto alla variazione dei fabbisogni ovvero all'andamento del gettito dei medesimi tributi, anche alla luce delle variazioni del ciclo economico, il Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, d'intesa con la Conferenza unificata, adotta, su proposta della Commissione paritetica, le necessarie variazioni delle aliquote di compartecipazione definite nelle intese ai sensi dell'articolo 5, comma 2, garantendo comunque l'equilibrio di bilancio e nei limiti delle risorse disponibili. Sulla base dei dati del gettito effettivo dei tributi compartecipati rilevati a consuntivo, si procede, di anno in anno, alle conseguenti regolazioni finanziarie relative alle annualità decorse, sempre nei limiti delle risorse disponibili.*

Al momento non è possibile immaginare quali saranno gli esiti della discussione parlamentare sul disegno di legge “Calderoli”. L’articolo aggiuntivo per come approvato in seno alla Commissione Affari costituzionali dimostra che il Parlamento ha messo a fuoco uno dei punti più delicati del regionalismo differenziato, e ha immaginato un percorso il cui sbocco dovrebbe essere quello di una valutazione costante delle risorse assegnate alle Regioni che chiedono l’attuazione dell’art. 116 comma 3.

Certo il procedimento di continuo aggiornamento delle risorse rispetto alle funzioni trasferite è particolarmente complesso in quanto coinvolge la Commissione paritetica che dovrà elaborare una specifica proposta (Commissione appositamente prevista per dar corso al regionalismo differenziato), poi si dovrà raggiungere un’intesa in seno alla Conferenza unificata e poi infine un decreto ministeriale (del Ministro dell’economia) al momento abilitato a derogare all’intesa che governa l’attivazione della differenziazione ai sensi del comma dell’art. 5 del disegno di legge “Calderoli”.

È da dire che tali garanzie non sono previste per aggiornare il concorso delle Autonomie differenziate alle esigenze legate alle decisioni in tema di finanza pubblica, mentre è a tutti noto che “il coordinamento della finanza pubblica” si è imposto come limite particolarmente stringente per le Regioni speciali e le province autonome, andando ben oltre la semplice definizione dei principi di coordinamento che avrebbero ben potuto assicurare alle Regioni e alle Province autonome la possibilità di definire le misure attraverso cui assicurare il perseguimento delle finalità di contenimento della spesa pubblica.

È noto che l’“armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica”, fino all’entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012, hanno costituito un’unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte costituzionale. Tuttavia, la richiamata l. cost. n. 1 del 2012 ha “spezzato” il binomio armonizzazione dei bilanci pubblici/coordinamento della finanza pubblica e ha attribuito il primo dei due titoli alla

competenza esclusiva del legislatore centrale<sup>31</sup>. Il “coordinamento della finanza pubblica” è tuttora un ambito di legislazione concorrente, e a rigore, in relazione ad esso spetta allo Stato la sola determinazione dei “principi fondamentali”<sup>32</sup>.

In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall’attuazione dell’art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti delle Autonomie speciali, considerato «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] 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, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata»<sup>33</sup>.

Altro aspetto da considerare attiene anche all’esigenza di semplificazione di un procedimento che presenta la verifica ripetuta di un dato che la Ragioneria generale e l’Ufficio parlamentare per il bilancio potrebbero rappresentare con precisione e immediatezza in sede di approvazione parlamentare della manovra di bilancio.

---

<sup>31</sup> Peraltro, non sarà semplice individuare in astratto cosa debba essere ricondotto a ciascuno dei due titoli competenziali, dato che il “coordinamento della finanza pubblica” e l’“armonizzazione dei bilanci pubblici” sono stati intesi dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 17 del 2004, come un’endiadi.

<sup>32</sup> Sulla nozione di “coordinamento” cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, 630 ss.; in particolare, sul “coordinamento della finanza pubblica” cfr., G. RIVISECCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss.

<sup>33</sup> Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, in *Le Regioni*, 2005, 671 ss., *ivi*, M. BARBERO, *Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!*, 675 ss. Il principio giurisprudenziale richiamato nel testo è ulteriormente ribadito nelle seguenti sentenze della Corte costituzionale: nn. 273, 130 e 78 del 2020; n. 44 del 2021; n. 201 del 2022 e n. 76 del 2023.