

Rivista N°: 1/2016
DATA PUBBLICAZIONE: 18/03/2016

AUTORE: Guido Rivosecchi*

FINANZA DELLE AUTONOMIE SPECIALI E VINCOLI DI SISTEMA **

Sommario: 1. Premessa: autonomie speciali e prospettive di riforma – 2. Le origini della specialità e la questione dell'autonomia finanziaria – 3. L'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria: il metodo dell'accordo – 4. Segue: l'autonomia finanziaria tra norme di attuazione e fonti atipiche – 5. Considerazioni conclusive: autonomie speciali e vincoli di sistema tra Corte e riforma della Costituzione.

1. Premessa: autonomie speciali e prospettive di riforma

Larga parte dei giudizi di costituzionalità dell'ultimo triennio, instaurati in via principale, ha per oggetto norme statali di coordinamento della finanza pubblica e quali parti autonomie speciali.

Per comprendere appieno la portata del contenzioso costituzionale che si è sviluppato davanti alla Corte e le prospettive di riforma delle autonomie a ordinamento differenziato, occorre muovere dalle premesse fondative della specialità.

Sarà quindi possibile analizzare l'evoluzione diacronica dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali dotati di autonomia particolare e i nodi problematici tuttora pendenti, specie alla luce dell'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale di modifica della Parte II della Costituzione¹.

Occorre infatti ricordare che quest'ultimo contiene una clausola di *non applicazione* delle norme di modifica del Titolo V agli enti ad autonomia differenziata *“fino alla revisione*

* Ordinario di Diritto costituzionale nell'Università Lumsa, Dipartimento di Giurisprudenza di Palermo

** Il presente contributo costituisce una rielaborazione dell'intervento svolto alla Giornata di Studio *“L'autonomia regionale speciale nel Titolo V in evoluzione”* – Roma, Issirfa, 16 ottobre 2015.

¹ Il riferimento è al disegno di legge costituzionale della XVII legislatura, A.C. 2613-D (Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione), ora sottoposto alla votazione finale della Camera dei deputati.

dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome”, e consente, nel regime transitorio, l’applicazione del solo art. 116, terzo comma, Cost. (con riguardo alla facoltà di acquisire ulteriori competenze nelle forme del cd. regionalismo differenziato) e dei poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. (sia pure nelle forme previste dagli statuti e dalle norme di attuazione)².

Anticipando gli spunti conclusivi, si potrebbe osservare che quella che potrebbe essere una delle disposizioni transitorie della futura legge costituzionale, se fosse approvata in via definitiva, verrebbe a consolidare una problematica dimensione di separatezza delle autonomie speciali per effetto della costituzionalizzazione del principio dell’intesa, necessaria ai fini dell’adeguamento dei loro statuti al rinnovato disegno autonomistico. Ciò rischierebbe di allargare il divario tra autonomie “troppo speciali” e regioni “troppo ordinarie”³.

Al riguardo, ai fini della presente analisi, occorre soffermarsi su tre profili di particolare interesse: le premesse fondative della specialità; l’evoluzione diacronica dell’autonomia finanziaria e tributaria degli enti ad autonomia differenziata; le prospettive future delle autonomie speciali, alla luce, da un lato, degli orientamenti assunti dalla più recente giurisprudenza costituzionale, e, dall’altro, del disegno di legge costituzionale *in itinere*.

2. Le origini della specialità e la questione dell’autonomia finanziaria

In via preliminare, occorre anzitutto rammentare il significativo e anticipatore ruolo assunto dalle regioni speciali nell’attuazione del principio autonomistico, in taluni casi già nella fase storica anteriore a quella della Costituente repubblicana.

Basti pensare all’esperienza della redazione dello Statuto di autonomia della Regione siciliana – approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 – o, più in generale, alle vicende del secondo dopoguerra che hanno segnato i passaggi prodromici all’adozione degli statuti speciali, prefigurando il riconoscimento di enti ad autonomia differenziata nella difficile transizione dal 1944 al 1948, spesso mediante decreti luogotenenziali di istituzione di Circo-

² Ai sensi dell’art. 39, comma 13, del richiamato disegno di legge costituzionale, “*Le disposizioni di cui al capo IV della presente legge costituzionale [quelle relative al Titolo V della Parte II della Costituzione] non si applicano alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome di Trento e di Bolzano fino alla revisione dei rispettivi statuti sulla base di intese con le medesime Regioni e Province autonome. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale, e sino alla revisione dei predetti statuti speciali, alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome si applicano le disposizioni di cui all’articolo 116, terzo comma, ad esclusione di quelle che si riferiscono alle materie di cui all’articolo 117, terzo comma, della Costituzione, nel testo vigente fino alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e resta ferma la disciplina vigente prevista dai medesimi statuti e dalle relative norme di attuazione ai fini di quanto previsto dall’articolo 120 della Costituzione; a seguito della suddetta revisione, alle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome si applicano le disposizioni di cui all’articolo 116, terzo comma, della Costituzione, come modificato dalla presente legge costituzionale*”.

³ In questo senso, gli interventi di Antonini e Longobardi in 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*, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, approvato nella seduta del 4 novembre 2015, 39 s. e 50 ss.

scrizioni autonome, come nel caso della Val d'Aosta, quando esse erano ancora sottoposte al Governo Militare Alleato⁴.

In altre parole, il valore costituzionale dell'autonomia si forma in relazione all'esperienza delle regioni speciali, che trovano ragione fondativa in "fatti differenziali": nel precipitato, cioè, di peculiari elementi storici, sociali, culturali ed economici, preesistenti all'ordinamento costituzionale, che costituiscono motivo di ragionevole e consistente differenziazione⁵. Tutto ciò si traduce altresì nel pregnante significato simbolico assunto dalle autonomie speciali quale originario invero del principio autonomistico, e pertanto idoneo a fungere da esempio e da stimolo per le regioni di diritto comune e per l'intero sistema delle autonomie territoriali.

In questa prospettiva, il riconoscimento del peculiare statuto costituzionale delle regioni speciali, ben lungi dal costituire un fattore divisivo, si è inserito nel processo di fondazione della Repubblica connotando l'autonomia quale fattore di integrazione delle differenze nell'unità della Costituzione. L'istituzione degli enti ad autonomia differenziata ha pertanto fornito un contributo decisivo alla salvaguardia del principio unitario, svolgendo, nel contempo, una sicura funzione di impulso all'attuazione del più ampio disegno autonomistico contenuto nella Carta costituzionale⁶. Quest'ultimo, infatti, individuava nelle autonomie speciali uno dei fondamentali parametri di riferimento per il riconoscimento e l'attuazione delle "altre" autonomie territoriali⁷.

Né può sottacersi – come peraltro è stato anche recentemente ricordato – che le ragioni addotte a sostegno dell'istituzione di enti ad autonomia differenziata, sia nel periodo "transitorio", sia in Assemblea Costituente, si ritrovano in larga parte nelle esperienze del regionalismo europeo: l'incidenza del contesto internazionale, l'insularità, la specificità etnica e linguistica, la presenza di significativi istituti storici, risalenti spesso a una fase anteriore all'unificazione nazionale⁸.

E' pertanto indubbio che il momento fondativo della specialità si connetta a "elementi pregiudiziali" ravvisabili nelle peculiari "radici antropologico-culturali" degli enti ad autonomia

⁴ Cfr., ad esempio, per un'accurata analisi delle radici costituzionali dell'ordinamento autonomo della Val d'Aosta, R. Louvin, *L'autonomia ritrovata. Impronte di persistenza storica e di pattuizioni costituzionali*, in *Regimi giuridici speciali di autonomia delle comunità territoriali. Profili di diritto comparato*, a cura di G. Rolla, Milano, Giuffrè, 2013, 255 ss.

⁵ In questo senso, tra i tanti, cfr. anche R. Toniatti, F. Guella, *Introduzione. 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 R. Toniatti, F. Guella, Napoli, Editoriale Scientifica, 2014, 6 s.; G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del diritto comparato*, in *Le Regioni*, 2015, 335 s.

⁶ Che la questione delle autonomie "speciali" fosse avvertita come un problema che riguardava l'intero sistema delle autonomie territoriali nei lavori dell'Assemblea Costituente è chiaramente desumibile, in particolare, dagli interventi del relatore sulla proposta di articolo 116 Cost., presentata in sede di Seconda sottocommissione, Ambrosini, nonché da quelli di Bozzi e Mortati: cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, sedute del 14 e 15 novembre 1946, vol. VII, Roma, Camera dei deputati, 1971, 1313 ss.

⁷ In questa prospettiva, tra i tanti, S. Bartole, *Art. 116*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, *Art. 114-120. Le Regioni, le Province, i Comuni*, I, Bologna-Roma, Zanichelli-II Foro Italiano, 1985, 55 ss.

⁸ Così, G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale*, cit., 344.

differenziata, che “si fondano su solide identità collettive, di cui costituiscono la proiezione istituzionale”⁹.

In questa chiave di lettura, l’istituzione delle autonomie speciali ha originariamente innervato il disegno autonomistico sotto un duplice e pregnante significato: il nesso tra autonomia e differenziazione, da un lato, e l’integrazione delle differenze nell’unità della Costituzione, dall’altro.

In altre parole, nella richiamata fase storica di fondazione della Repubblica, il riconoscimento del fatto differenziale (o differenziante), che si esprimeva in quelle peculiari condizioni storiche, sociali, culturali ed economiche delle costituende autonomie speciali, rendeva necessario privilegiare una strategia di integrazione di quelle comunità territoriali all’interno dell’ordinamento generale, muovendo dal ragionevole riconoscimento delle specificità dei territori stessi, onde scongiurare il rischio di spinte disgregatrici.

Ciò ha consentito di consolidare il principio unitario, valorizzando, nel contempo, l’autonomia territoriale nel suo significato più pregnante, vale a dire come sinonimo di differenziazione¹⁰. Sicché le regioni di diritto comune – fondate, al contrario delle autonomie speciali, sul riconoscimento di astratti ambiti di competenza legislativa, amministrativa e finanziaria – nel disegno del Costituente ben avrebbero potuto trovare ulteriore parametro di riferimento nel parallelo modello fornito dalle regioni speciali, al fine di meglio indirizzare il processo di attuazione del principio autonomistico nel segno, appunto, della differenziazione.

In definitiva, la matrice originaria della specialità si esprime nel riconoscimento di enti dotati di autonomia particolare – distinti da quelli ad autonomia ordinaria – istituiti in ragione delle peculiari condizioni storiche, sociali, culturali ed economiche, “costituenti”, appunto, fatti differenziali meritevoli di un trattamento ragionevolmente e considerevolmente diversificato, al punto tale da essere destinatari di una particolare copertura costituzionale.

L’originario fondamento e il processo di istituzione delle autonomie speciali – che in questa sede si può soltanto richiamare – dimostra che le richiamate peculiarità, assunte a fondamento della specialità, “nel momento in cui è stato approvato l’art. 116 Cost. (e a seguire gli statuti speciali), sono state *politicamente apprezzate*”¹¹. In altre parole, soltanto “a seguito di una valutazione politica delle stesse, il legislatore costituzionale ha optato – con decisione massimamente politica – per una specifica forma di tutela e di valorizzazione delle menzionate peculiarità”¹². Quest’ultima ha trovato suprema garanzia nella fonte di rango ultraprimario: statuti speciali e norme di attuazione.

Con riguardo alle origini degli enti ad autonomia differenziata, sviluppando quanto detto circa la dimensione di *riconoscimento* insita nell’atto fondativo della specialità, potrebbe

⁹ Così, A. D’Atena, *Passato, presente... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in questa *Rivista*, n. 4/2014, 6, a cui appartengono le espressioni virgolettate.

¹⁰ In questo senso, cfr., da ultimo, R. Bin, *Oltre il velo d’ignoranza. Venti questioni su Regioni e riforme costituzionali*, in *Le Regioni*, 2015, 96, secondo il quale, con riguardo agli enti territoriali, “autonomia significa differenziazione”, nel senso che “l’autonomia serve a differenziare la disciplina degli enti, il loro ordinamento”, sicché “la differenziazione è [...] lo scopo dell’autonomia, così come l’autonomia è lo strumento della differenziazione”.

¹¹ Così, S. Pajno e G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale in itinere*, in *Astrid-Rassegna*, n. 18/2015, 7.

¹² *Ibidem*, 7.

pertanto osservarsi che, alla stessa stregua del processo sopra richiamato, “tramite l'utilizzazione delle forme costituzionalmente prescritte, potrebbe ritenersi possibile compiere un nuovo *apprezzamento politico* delle caratteristiche delle realtà economiche, sociali, culturali e territoriali delle autonomie speciali”¹³. Ciò, anzitutto, al fine di “verificare se la storia che si è stratificata nei sessantotto anni che ci separano dall'approvazione del testo costituzionale non abbia determinato qualche rilevante conseguenza su tali caratteristiche, mutandone significativamente il segno”. Infatti, “anche a voler concedere che le peculiarità che diedero luogo alla decisione di differenziare i due tipi di autonomie territoriali rimangono tutt'ora immutate, esse potrebbero comunque costituire oggetto di una *nuova* valutazione politica, che ritenesse di poter far fronte alle medesime con altri strumenti, dai quali magari non tenere estranee neanche le regioni a statuto ordinario”¹⁴.

La “perpetuità del regionalismo speciale” – che rischia di avvalorare la norma transitoria contenuta nel disegno di legge costituzionale (art. 39, comma 13) – “appare quindi ancor meno convincente quando si è dinanzi ad una complessiva riforma costituzionale del sistema delle autonomie territoriali”¹⁵, la quale dovrebbe implicare *in re ipsa* una profonda rivalutazione del fatto differenziante posto a fondamento della specialità nei termini che si è tentato di chiarire.

Come osservava, ad esempio, Gianfranco Mor nel 1997, quando la disciplina generale del diritto regionale viene “modificata sostanzialmente”, si imporrebbe “una verifica, diretta ad accertare se ed in quale misura le diverse normative differenziate conservino una ragion d'essere”¹⁶.

Muovendo da queste premesse, occorre ripercorrere brevemente i tratti salienti della genesi della specialità, di cui vi è traccia, ad esempio, nelle parole di Meuccio Ruini, il quale sottolineò in Assemblea Costituente il significato della *concessione* degli statuti speciali davanti al fatto differenziale¹⁷. Ciò consente di sviluppare qualche spunto circa il significato originario della richiamata *concessione*, la quale mal si concilia con la (da taluni asserita) base pattizia che avrebbe assistito il momento fondativo delle autonomie speciali.

Sviluppando gli spunti richiamati, sarebbe possibile giungere a ridimensionare la portata “costituente” delle origini delle autonomie speciali, in base alla quale essa poggerrebbe, secondo alcuni, su una solida base pattizia, talora assunta quale puntuale riflesso di accordi di rilievo internazionale sottoscritti dallo Stato. Sarebbero questi ultimi a determinare la garanzia costituzionale degli enti ad autonomia differenziata, successivamente cristallizzata

¹³ *Ibidem*, 7.

¹⁴ *Ibidem*, 7 s.

¹⁵ *Ibidem*, 8.

¹⁶ G. Mor, *Le autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 1997, 1033 ss., spec. 1035.

¹⁷ In questo senso, anche gli interventi di Ambrosini, nonché di Bozzi e Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, cit., 1313 ss., spec. 1334 (con riguardo alla proposta di articolo).

negli statuti speciali, i quali, sul piano finanziario, determinerebbero “un ruolo di priorità nella destinazione della spesa pubblica”¹⁸.

La prospettiva richiamata sembra difficilmente condivisibile. Anche con riguardo alle loro origini, occorre anzitutto ricordare che le autonomie speciali costituiscono un insieme assai diversificato al suo interno, di talché parrebbe difficile ravvisare negli atti fondativi degli enti ad ordinamento differenziato una base pattizia idonea a garantire predeterminate forme qualitative e quantitative dell'autonomia finanziaria e tributaria. Quest'ultima, viceversa, appare il prodotto del libero apprezzamento successivo degli organi dello Stato.

E' ben vero che, come è stato anche recentemente ribadito¹⁹, l'attribuzione, ad esempio, alle province autonome di Trento e di Bolzano delle peculiari condizioni di autonomia è la conseguenza del recepimento da parte dello Stato di intese tra i governi italiano e austriaco, risalenti ad accordi di pace sottoscritti alla fine del secondo dopoguerra. Sicché non vi è dubbio che lo Statuto di autonomia del Trentino-Alto Adige costituisca riflesso dell'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946, firmato a margine dei lavori della Conferenza di pace. Da quest'ultimo, infatti, discendono le peculiari garanzie, positivamente riconosciute dallo Statuto, per: la tutela dello sviluppo culturale ed economico del gruppo etnico di lingua tedesca; l'autonomia legislativa e amministrativa dei territori bilingui; la disciplina dei rapporti transfrontalieri²⁰. Ne consegue che, nei richiamati ambiti materiali, le competenze statutarie si inscrivono in predefiniti impegni assunti dall'Italia anche sul piano internazionale²¹.

Nondimeno, è dubbio che detti accordi assicurino una copertura internazionalistica agli statuti speciali, intesi come fonti “vincolate” di recepimento degli accordi internazionali. Infatti, detta copertura non sembra garantita non soltanto – come veniva osservato in relazione alle richiamate parole di Meuccio Ruini – per il Friuli-Venezia Giulia, ma nemmeno per le province autonome di Trento e di Bolzano, né per la Regione siciliana: enti territoriali, questi ultimi, rispetto ai quali, invece, più si è insistito sulla matrice pattizia a base paritaria.

Quanto alle province autonome, può sinteticamente osservarsi che l'accordo De Gasperi-Gruber prefigura forme di tutela per i territori del Trentino-Alto Adige, postulando l'autonomia legislativa e amministrativa nel senso sopra indicato, senza determinarne, tuttavia, le modalità specifiche, tantomeno sul piano finanziario e tributario. Ne consegue che queste ultime non dovrebbero godere di una vera e propria copertura internazionalistica, salva la necessità di preservare le particolari garanzie in materia di bilinguismo e rapporti transfrontalieri²².

¹⁸ Così, ad esempio, R. Toniatti, F. Guella, *Introduzione*, cit., 7, secondo i quali la richiamata prospettiva, posta a fondamento delle autonomie speciali, determinerebbe, in loro favore, “un onere non sostitutivo di spesa pubblica statale che presumibilmente ha o avrebbe altre priorità di portata generale”.

¹⁹ In questo senso, da ultimo, G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale*, cit., 346.

²⁰ In questa prospettiva, è sufficiente richiamare, per tutti, M. Bertolissi, voce *Trentino-Alto Adige*, in *Enc. dir.*, XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, 414 ss.; S. Bartole, voce *Trentino-Alto Adige*, in *Enc. giur.*, XXVI, Roma, 1991, 1 ss.

²¹ Insiste, ad esempio, su questo aspetto S. Bartole, voce *Trentino-Alto Adige*, cit., 1.

²² Anche a prescindere dalla pur non secondaria circostanza che le richiamate materie sembrano costituire limite alla legislazione statale piuttosto che conformare l'autonomia delle province di Trento e di Bolzano, per come è stata successivamente determinata dagli statuti, soltanto in relazione ai summenzionati ambiti materiali

Sicché altro è affermare che l'attribuzione a determinati territori di una condizione di speciale autonomia è *anche* la conseguenza di un atto internazionale – conclusione, quest'ultima, indubitabile tanto per le province autonome di Trento e di Bolzano²³, quanto per il Friuli-Venezia Giulia²⁴ – altro è invece riconoscere che quelle peculiari forme di autonomia, definite nello statuto speciale, sono la conseguenza *diretta* dell'accordo internazionale. Quest'ultimo – secondo la tesi richiamata – ne avrebbe determinato i contenuti, che lo Stato italiano sarebbe tenuto a recepire su base pattizia e necessariamente paritaria con gli stessi enti ad autonomia differenziata²⁵.

Al riguardo, sembra invece di poter concludere sul punto che anche gli accordi internazionali sono indubbiamente idonei a prefigurare l'istituzione di autonomie differenziate, ma non obbligano in alcun modo lo Stato nella definizione delle forme della postulata autonomia, essendo quest'ultima il prodotto di scelte successive, frutto del libero *apprezzamento politico* del Governo e del Parlamento della Repubblica italiana.

Ancor più difficile sostenere la presunta base pattizia alle origini delle altre regioni a statuto speciale.

Quanto alla Regione siciliana, ci si limita, in questa sede, a ricordare che il suo ordinamento di autonomia, antecedente all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, è divenuto efficace soltanto "in virtù di atti di organi dello Stato", come osservò tempestivamente Costantino Mortati²⁶, e come gli studi successivi hanno ampiamente dimostrato²⁷. Sicché,

potrebbe pertanto parlarsi di espressa copertura internazionalistica per quanto sottoscritto dall'Italia nel richiamato Accordo, a tenore del quale, per la parte che in questa sede maggiormente rileva: "Agli abitanti di lingua tedesca della Provincia di Bolzano e quelli dei vicini comuni bilingui della Provincia di Trento saranno garantite una completa uguaglianza di diritti rispetto agli abitanti di lingua italiana, nel quadro delle disposizioni speciali destinate a salvaguardare il carattere etnico e lo sviluppo culturale ed economico del gruppo di lingua tedesca". Occorre però ricordare che l'Accordo in parola ha avuto successivo sviluppo in incontri bilaterali, in esito ai quali è stato sottoscritto, nel 1969, un "pacchetto" di 137 punti nell'incontro di Copenaghen tra Moro e Waldheim, comunque largamente recepiti nella legge costituzionale 10 novembre 1971, n. 1 (Modificazioni e integrazioni dello statuto speciale per il Trentino-Alto Adige) e nella legge 11 marzo 1972, n. 118 (Provvedimenti a favore delle popolazioni alto-atesine).

²³ In base all'Accordo di Parigi del 5 settembre 1946: in questo senso, appunto, cfr., per tutti, G. Rolla, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale*, cit., 345 s.

²⁴ Secondo quanto previsto dal Trattato di pace firmato a Parigi dall'Italia il 10 febbraio 1947: questione assai delicata, perché il Trattato succitato non era ancora stato ratificato durante lo svolgimento dei lavori dell'Assemblea Costituente.

²⁵ In realtà, il contenuto dell'accordo internazionale al cui rispetto lo Stato contraente è ovviamente vincolato non sembra poter eccedere gli ambiti materiali dell'accordo stesso sino a predeterminare, nel caso di specie, i puntuali contenuti dello Statuto di autonomia, atteso che un conto sono gli obblighi desumibili dagli accordi sottoscritti dalla Repubblica Italiana con la Repubblica d'Austria e un conto è l'asserito vincolo internazionale posto in favore delle province autonome. Non a caso, i recenti studi sui riflessi degli accordi internazionali sugli ordinamenti interni, piuttosto che riscontrare presunte basi pattizie poste a fondamento degli Stati regionali, tendono a mettere in rilievo i profili relativi alla partecipazione delle regioni alla fase di formazione e di attuazione degli accordi: cfr., di recente, M. Vellano, *La cooperazione regionale nell'Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2014, *passim*, spec. 206 ss.

²⁶ In questo senso, già gli interventi di Mortati, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., 1313 ss. (nello stesso senso, gli interventi di Bozzi, *ivi*, 1313 ss.), con riguardo all'approvazione statale degli statuti speciali; nonché, esplicitamente, C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Padova, Cedam, 1976, 916.

²⁷ Per un approfondimento di questa prospettiva, si vedano le pregnanti considerazioni di G. Tarli Barbieri, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana: la sofferta genesi dello statuto siciliano*, in N. Antonietti,

anche per quest'ultima, pur ammettendo una base pattizia nella redazione dello statuto pre-costituzionale del 1946, significativamente vocata a cristallizzare consistenti forme di autonomia soprattutto grazie al fondamentale contributo di Gaspare Ambrosini²⁸, lo speciale ordinamento di autonomia della Regione siciliana rileva nell'ordinamento italiano soltanto nella misura in cui è stato successivamente approvato con decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), e con gli atti che ne sono seguiti, a partire dai decreti legislativi del Capo provvisorio dello Stato 10 maggio 1947, n. 307 (Norme relative al Commissario dello Stato per la Regione siciliana) e 15 settembre 1947, n. 942 (Norme relative all'Alta Corte prevista dall'art. 24 dello Statuto della Regione siciliana).

Quanto detto vale anzitutto per gli atti successivi all'adozione dello statuto siciliano, testé menzionati, approvati da organi dello Stato, inclusi i più delicati istituti "di autonomia", come l'Alta Corte, progressivamente smantellati dalla giurisprudenza costituzionale²⁹. E' be-

U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo. La nascita delle Regioni*, Bologna, Il mulino, 1998, 197; e di S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, in *Le Regioni*, n. 5/2007, 761 ss., spec. nota 30.

²⁸ Cfr., ad esempio, nell'ambito di una produzione assai copiosa sul tema, G. Ambrosini, *Un tipo intermedio di Stato tra l'unitario e il federale caratterizzato dall'autonomia regionale: lo stato regionale*, in *Riv. dir. pubbl.*, 1933, 96 ss., ora in Id., *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, Colombo, 1948, il quale propugnava, per la Regione siciliana, ampie forme di autonomia assimilabili a quelle dei territori coloniali. Al riguardo, circa il fondamentale contributo di Gaspare Ambrosini allo statuto di autonomia della Regione siciliana, cfr., tra i tanti, G. Verde, *Gaspare Ambrosini e la realizzazione delle regioni*, in N. Antonietti, U. De Siervo (a cura di), *Ambrosini e Sturzo*, cit., 143 ss.; F. Pietrancosta, "Quel che può unire". *Autonomismo e sistema delle autonomie in Gaspare Ambrosini*, in *Diacronie. Studi di Storia Contemporanea. Dossier: Luoghi e non luoghi della Sicilia contemporanea: istituzioni, culture politiche e potere mafioso*, n. 3-2/2010, reperibile al sito http://www.studistorici.com/2010/07/30/pietrancosta_quel_dossier_3/, spec. 8 ss.

²⁹ È appena il caso di ricordare che nella giurisprudenza costituzionale, sin dalla sentenza n. 38 del 1957, si è sviluppato un consistente "filone" giurisprudenziale volto a "coordinare" le norme contenute nello statuto speciale della Regione siciliana con la Costituzione, e, in particolare, con gli artt. 127 e 134 Cost. e con il principio dell'unità della giurisdizione costituzionale, supplendo, in tal modo, all'omissione intervenuta in sede di costituzionalizzazione dello statuto, per effetto della legge costituzionale n. 2 del 1948 (al riguardo, cfr. G. Silvestri, *Il controllo dello Stato sulle leggi della Regione siciliana*, in *Nomos*, n. 2, 1991, 81 ss.). Infatti, la Corte, nel dichiarare riassorbite nelle proprie competenze le pregresse attribuzioni statutarie dell'Alta Corte, afferma che tale assorbimento "non è avvenuto in virtù di una modifica dello Statuto siciliano, ma *ipso iure* per incompatibilità con la Costituzione, e al momento dell'entrata in vigore di questa, che operò l'inserimento dello Statuto nel nuovo ordinamento costituzionale" (sentenza n. 38 del 1957). A fronte delle più accentuate forme di differenziazione contenute nello statuto speciale, la giurisprudenza costituzionale si è caratterizzata per la costante ricerca di elementi di unità, con ciò garantendo l'"adeguamento" a Costituzione della disciplina statutaria: ritenendo, anzitutto, assorbite nelle proprie attribuzioni quelle dell'Alta Corte in virtù del principio dell'unità della giurisdizione costituzionale (sentenza n. 38 del 1957); dichiarando costituzionalmente illegittimi gli artt. 26 e 27 dello statuto della Regione siciliana, relativamente alla residua competenza penale dell'Alta Corte circa i reati del Presidente e degli Assessori regionali, peraltro, sino a quel momento, mai concretamente esplicitasi (sentenza n. 6 del 1970); ritenendo non più operante la competenza del Commissario dello Stato – sino a quel momento, peraltro, mai esercitata – di impugnare leggi e regolamenti dello Stato a tutela del rispetto dello statuto siciliano, secondo gli artt. 27 e 30 dello statuto speciale, a seguito dell'entrata in vigore della Costituzione repubblicana e del conseguente assorbimento delle attribuzioni conferite dallo statuto speciale all'Alta Corte nella competenza generale assegnata dalla stessa Costituzione alla Corte costituzionale (sentenza n. 545 del 1989); e, infine, dichiarando costituzionalmente illegittimo l'art. 31, secondo comma, della legge n. 87 del 1953 (come sostituito dall'art. 9, comma 1, della legge n. 131 del 2003), nella parte in cui faceva salvi l'impugnazione da parte del Commissario dello Stato e il relativo regime di controllo sulle leggi della Regione siciliana, estendendo in tal modo anche a quest'ultima il sistema di controllo delle leggi regionali, regolato dall'art. 127 Cost. (sentenza n. 255 del 2014): al riguardo, si vedano E. Rossi, *Meglio tardi che mai: la Corte elimina la specialità del procedimento di controllo delle leggi siciliane (ovvero: la Sicilia si avvicina al continente...)*, e G. D'Amico, *Dal primo Statuto all'ultimo Commissario. Variazioni sul tema dell'impugnazione delle leggi siciliane*, entrambi in *Le Regioni*, 2015, rispettivamente 473 ss. e 484 ss.

ne tuttavia precisare che ciò vale altresì per gli atti “costituenti” dell’ente autonomo siciliano, preliminari all’adozione dello statuto speciale, con riguardo, cioè, tanto a quelli deliberati dalla Consulta regionale, quanto a quelli adottati dalla cd. “Commissione Salemi”, che approvò il progetto di statuto da trasmettere al Consiglio dei ministri. Al riguardo, è stato infatti osservato in maniera dirimente, che la stessa Consulta regionale siciliana, già istituita con atto statale – il decreto legislativo luogotenenziale 28 dicembre 1944, n. 416 (Provvedimenti regionali per la Sicilia) – non può che essere collocata nell’ambito del regime alto-commissariale, instaurato dal regio decreto legge 18 marzo 1944, n. 91 (Istituzione di un Alto commissariato civile per la Sicilia), posto direttamente alle dipendenze del Capo del Governo, e pertanto privo di natura autonomistica³⁰.

Analogamente, sia pure con le differenze che non si possono qui approfondire, l’evoluzione del quadro normativo che connota le origini dello Statuto di autonomia della Regione Sardegna, vede la nomina di un Commissario straordinario, successivamente sostituito da un Alto commissario per la Sardegna – a mente del regio decreto legge 27 gennaio 1944, n. 21 (Istituzione dell’Alto commissariato della Sardegna) – che si avvale di una Consulta per predisporre una proposta di Statuto.

Alla stregua di quanto detto, sembra pertanto difficile ricostruire la matrice originaria delle relazioni tra Stato e autonomie speciali su un piano di assoluta “parità”, vale a dire su una presunta base pattizia, e dunque tale da legittimare rivendicazioni di stampo “contrattualistico”³¹. Gli atti fondativi degli enti ad autonomia differenziata discendono piuttosto da atti di *concessione* da parte dello Stato. Sicché questi ultimi – come insegna la storia in relazione a ogni costituzione ottriata – se pure possono cogliere gli elementi allora politicamente apprezzati del fatto differenziante, ben difficilmente possono promuovere effettivi sentimenti di patriottismo costituzionale *sub specie* regionale³².

La matrice richiamata degli statuti speciali appare ancor più rispondente all’originaria configurazione dell’autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali, che viene a determinare la misura concreta dello spessore di questo come di ogni altro disegno autonomistico³³.

Anche con specifico riguardo all’assetto della finanza e dei tributi, i rapporti tra Stato e autonomie speciali si informano infatti al principio collaborativo, che opera secondo diverse e differenziate forme di intensità.

³⁰ In questo senso, S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 761 s., nota 30, il quale richiama anche G. Tarli Barbieri, *Il regionalismo prima della Costituzione repubblicana*, cit., 197.

³¹ Così, ancora, S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 762.

³² Così, A. Cariola – F. Leotta, *Art. 116*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, *Artt. 101-139. Disposizioni transitorie e finali*, Torino, Utet, 2006, 2190. Ciò contribuisce a smitizzare la retorica fondativa delle autonomie speciali, in base alla quale il *proprium* della loro autonomia poggerrebbe su una solida base pattizia tra autonomie speciali e Stato cristallizzata negli statuti speciali.

³³ Al riguardo, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Le relazioni intergovernative finanziarie tra riforme a Costituzione invariata e revisione del Titolo V, Lo Stato e le autonomie. Le regioni nel nuovo Titolo V della Costituzione. L’esperienza italiana a confronto con altri paesi*, a cura di E. Roza Acuña, Torino, Giappichelli, 2003, 217 ss., spec. 220 ss. (e i riferimenti alla dottrina ivi contenuta).

In questa prospettiva, occorre riconoscere come il principio consensualistico, pur declinato in diverse forme, sia posto a presidio delle peculiari condizioni di autonomia da fonti di rango prevalentemente costituzionale. Ciò implica che anche l'ambito materiale della finanza pubblica, al pari degli altri statutariamente previsti, gode di quelle particolari garanzie procedurali anzitutto basate sul ruolo delle commissioni paritetiche.

Muovendo da quella sorta di "mappatura" delle fonti della specialità, occorre anzitutto verificare quali siano gli atti privilegiati nel delineare l'autonomia finanziaria e tributaria degli enti a ordinamento differenziato, al fine di meglio comprenderne i profili qualitativi e quantitativi. Ciò dovrebbe, tra l'altro, consentire di verificare, con specifico riguardo all'ambito materiale in parola, se e in quale misura le linee evolutive dei rapporti tra Stato e autonomie speciali siano effettivamente sorretti da una base pattizia. L'impressione che si coglie analizzando le fonti di autonomia delle autonomie speciali è che i richiamati rapporti siano stati modellati privilegiando, di volta in volta, ora talune ora talaltre fonti del diritto, con ciò determinando un sistema di governo della finanza e dei tributi non sempre idoneo ad assicurare la corrispondenza tra funzioni e risorse loro attribuite.

Se per un verso la richiamata asimmetria sembra insita nel modello prefigurato dall'art. 116 Cost., può osservarsi, per altro verso, che essa sottopone a forte tensione il rapporto tra principio unitario e principio autonomistico (art. 5 Cost.), nonché le istanze di solidarietà e di eguaglianza (artt. 2 e 3 Cost.), che dovrebbero informare lo statuto costituzionale comune di cittadinanza, come si desume dal più recente orientamento della giurisprudenza costituzionale³⁴.

I caratteri fondativi e le linee evolutive dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali sembrano pertanto sollevare problemi di bilanciamento rispetto ai "vincoli di sistema" contenuti nell'art. 119 Cost., da un lato, e negli artt. 97, primo comma, 81 e 117 Cost., dall'altro. Infatti il primo, tanto più nella rinnovata versione inclusa nel progetto di riforma costituzionale *in itinere*, ribadisce la necessità di un equilibrato rapporto tra funzioni e risorse attribuite ai diversi livelli territoriali di governo, già affermato dall'art. 119 Cost. vigente, e, nella versione contenuta nel progetto di riforma, costituzionalizzerebbe il principio degli *standard* oggettivi di costo e fabbisogno che dovrebbero parametrare il trasferimento delle risorse. Inoltre, gli ulteriori articoli summenzionati, come modificati dalla legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), richiamano il complesso degli enti territoriali, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche³⁵. Ciò anche per scongiurare il rischio di acuire il divario non soltanto tra autonomie speciali e regioni a statuto ordinario, ma anche all'interno del mondo ormai fortemente differenziato delle autonomie speciali³⁶.

³⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze n. 221 del 2013, n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e 141 del 2015. V. anche *infra*, paragrafo 5.

³⁵ Così, espressamente, la sentenza della Corte costituzionale n. 60 del 2013, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto". Si vedano, altresì, le sentenze n. 88 e n. 188 del 2014.

³⁶ In questo senso, anche per un'efficace panoramica, cfr. G. Demuro e I. Ruggiu, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, a cura di L. Vandelli, Bologna, Il mulino, 2012, 440 s.395 ss. Sugli indicatori economici di forte differenziazione tra le diverse

3. L'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria: il metodo dell'accordo

La richiamata asimmetria che ha connotato le origini dell'autonomia finanziaria e tributaria delle regioni a statuto ordinario, da un lato, e delle autonomie speciali, dall'altro, trova ulteriore conferma nell'evoluzione diacronica del profilo più pregnante dell'autonomia stessa qui preso in esame.

L'attuazione del regionalismo italiano degli anni Settanta e il cd. federalismo a Costituzione invariata del 1997-98 coglie le autonomie speciali in una fase già discendente³⁷, in un uso per così dire già "difensivo" delle materie e delle prerogative statutarie³⁸. Come è stato osservato, il limite della specialità, "consistente nel fatto di dover contrattare di volta in volta forme e contenuti dell'autonomia", ha finito per acuire la dimensione di separatezza della posizione delle autonomie speciali rispetto alle regioni a statuto ordinario³⁹.

La questione centrale dell'autonomia finanziaria e tributaria non si è sottratta alle tendenze insite in questa stessa parabola.

Negli anni più recenti, la definizione dei rapporti finanziari tra lo Stato e, rispettivamente, le province autonome di Trento e di Bolzano, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la Regione autonoma Val d'Aosta è avvenuta mediante modificazione degli statuti speciali con legge ordinaria previa sottoscrizione di appositi accordi, secondo quanto previsto, limitatamente alla materia finanziaria, dai rispettivi statuti speciali, con ciò determinando la decostituzionalizzazione della disciplina statutaria speciale in materia di finanza e tributi⁴⁰.

Gli statuti speciali degli enti ad autonomia differenziata consentono infatti di modificare la disciplina statutaria speciale relativa all'assetto finanziario e tributario mediante legge

autonomie speciali, cfr., ad esempio, I. Dalmonego, *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*, cit., 94 ss.

³⁷ In questo senso, si vedano già le pregnanti considerazioni di A. D'Atena, *La parabola delle autonomie speciali*, in *La Sicilia e le altre regioni a statuto speciale davanti ai problemi delle autonomie differenziate*, Palermo, 1984, 21 ss.

³⁸ Sull'uso "difensivo" delle materie elencate negli statuti speciali, cfr., ad esempio, R. Bin, *Lavori pubblici: quanto «intangibili» sono le materie enumerate negli Statuti speciali?*, in *Le Regioni*, 2010, 1148 ss., pur come "reazione" del legislatore regionale speciale nel processo di "sgretolamento delle attribuzioni regionali"; nonché Id., *Intervento*, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva*, cit. 30 s.

³⁹ Così, A. Cariola – F. Leotta, *Art. 116*, 2185 (cui appartiene l'espressione virgolettata).

⁴⁰ Ne sono esempio l'art. 63, quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), il quale dispone "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), il quale dispone "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), a tenore del quale "Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, 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"]".

ordinaria previo accordo. Basti pensare alla recente stagione degli accordi siglati tra Stato e autonomie speciali nel 2009-2010: l'accordo di Milano del 30 novembre 2009, tra Governo e province autonome di Trento e di Bolzano; il protocollo di intesa tra Governo e Friuli-Venezia Giulia del 29 ottobre 2010; quello tra Governo e Val d'Aosta dell'11 novembre del 2010. Questi ultimi sono stati trasfusi il primo (siglato dal Trentino-Alto Adige), nell'art. 2, commi 107-125, della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), e, i restanti, nella legge 13 dicembre 2010, n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2011), rispettivamente all'art.1, commi 151-159 (il protocollo siglato dal Friuli-Venezia Giulia) e all'art. 1, commi 160-164 (il protocollo siglato dalla Valle d'Aosta). Sicché essi hanno consentito di modificare, nel rispetto del metodo dell'accordo, le norme contenute negli statuti, nonché di ridefinire l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica⁴¹.

I procedimenti richiamati sono particolarmente rilevanti sotto un duplice profilo: da un lato, determinano la decostituzionalizzazione del fondamentale ambito materiale relativo alla finanza e ai tributi, originariamente attribuiti alla fonte statutaria speciale; dall'altro, consentono di estendere il metodo dell'accordo alle norme contenute nelle leggi finanziarie prima e nelle leggi di stabilità poi, che hanno reso progressivamente opponibili alle autonomie speciali gli obiettivi di finanza pubblica.

Ne consegue che i contenuti del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario delle autonomie speciali – prive, in origine, di paritaria base pattizia – assumono invece forme necessariamente negoziali sia sul piano del coordinamento statico, sia su quello del coordinamento dinamico⁴², proprio grazie all'estensione del principio dell'accordo e al conseguente ricorso alla fonte atipica nel ridefinire l'assetto della finanza e dei tributi. Come tenterò di dimostrare⁴³, è infatti in quest'ultima, piuttosto che nelle norme di attuazione, che risiede la vera garanzia procedurale posta, negli ultimi anni, a presidio della specialità, in quanto gli accordi summenzionati, ben lungi dal rispondere alla logica del pluralismo istituzionale paritario insita nel Titolo V Cost., preservano la dimensione negoziale bilaterale su cui si basa l'evoluzione diacronica dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti ad ordinamento differenziato⁴⁴.

⁴¹ Cfr., ad esempio, con riguardo al cd. Accordo di Milano, M. Cosulich, *Trentino-Alto Adige*, in *Il governo delle Regioni*, cit., 306 ss.

⁴² Sono riconducibili al coordinamento in senso statico della finanza pubblica le regole funzionali a determinare gli ambiti materiali di entrata e di spesa delle autonomie; assumono invece i caratteri di regole di coordinamento in senso dinamico quelle mutevoli nel tempo, che definiscono l'apporto delle autonomie al rispetto degli obiettivi parametrici nel governo dei conti pubblici: per un approfondimento sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Atti del Convegno di Cagliari 15-16 ottobre 2010, a cura di L. Cavallini Cadeddu, Napoli, Jovene, 2012, 48 ss. (e alla dottrina ivi richiamata).

⁴³ V. *infra*, paragrafo 4.

⁴⁴ Non è infatti un caso che la dottrina che, di recente, si è occupata con maggiore attenzione del tema abbia, a più riprese, sottolineato la dimensione necessariamente pattizia e negoziale dei moduli di coordinamento della finanza pubblica opponibili alle autonomie speciali quale elemento di differenziazione estraneo a qualsiasi

Quanto ai contenuti, le modifiche apportate alle norme statutarie speciali dagli accordi summenzionati hanno delineato, per gli enti ad autonomia differenziata dell'arco alpino, un modello di finanza regionale e provinciale prevalentemente territorializzata: alle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e alle province autonome di Trento e di Bolzano è infatti riconosciuto un incremento della quota percentuale fissa delle entrate tributarie statali sul territorio regionale, nonché ampi spazi di autonomia impositiva notevolmente rafforzata rispetto al passato. In cambio, è richiesto il concorso delle autonomie speciali all'assunzione di diverse tipologie di interventi e dei relativi oneri finanziari. Nel caso delle province autonome, ad esempio, si va da interventi a favore dei comuni confinanti di altre regioni (che, come è noto, soffrono condizioni di svantaggio rispetto ai territori in parola), a delega di funzioni amministrative statali che vengono finanziate dalle province stesse, all'assunzione del finanziamento di altre attività e servizi⁴⁵.

In tale quadro di riferimento, paiono di particolare rilievo gli elementi conoscitivi acquisiti in esito alla recente indagine della Commissione parlamentare per le questioni regionali⁴⁶. Da questi ultimi, tra l'altro, si desume che i contenuti dei più recenti accordi in materia economico-finanziaria hanno prodotto una significativa divergenza non soltanto tra le regioni ordinarie e autonomie speciali, ma anche all'interno di queste ultime, in ordine allo stato di attuazione dell'autonomia finanziaria e al quadro delle competenze statutarie effettivamente esercitate⁴⁷.

Quanto alle fonti di finanziamento, sebbene le norme statutarie consentano di stabilire tributi propri, le autonomie speciali non hanno fatto un largo utilizzo di tale potestà (le entrate proprie corrispondono soltanto al 12 per cento del totale).

La fonte largamente prevalente di finanziamento rimane pertanto la compartecipazione ai tributi erariali, che rappresentano circa il 60 per cento del totale delle entrate finanziarie degli enti ad ordinamento differenziato, contro il 30 per cento circa del totale delle entrate delle regioni di diritto comune.

Nel corso del tempo sono peraltro emerse considerevoli discrepanze tra i diversi enti territoriali ad autonomia differenziata: con riferimento all'anno 2013, le compartecipazioni

modulo gerarchico: cfr., ad esempio, R. Toniatti, F. Guella, *Introduzione*, cit., 10 s.; F. Cortese, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*, cit., 129 ss.; S. Di Gregorio, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, Napoli, Jovene, 2014, 191 ss.

⁴⁵ Al riguardo, cfr. G. Meloni, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle Regioni a statuto speciale: il caso del c.d. Accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige*, in *Il governo delle Regioni*, cit., 440 s.

⁴⁶ Nella seduta del 4 novembre 2015, la Commissione parlamentare per le questioni regionali ha deliberato, ai sensi dell'art. 144, comma 3, del Regolamento della Camera dei deputati, lo svolgimento di un'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". L'indagine si è conclusa nella seduta del 4 novembre 2015 con l'approvazione del Doc. XVII-bis, n. 3, che affronta le diverse questioni connesse alle autonomie speciali nei loro incisivi riflessi sul funzionamento complessivo del sistema delle autonomie territoriali, anche nella rinnovata prospettiva che potrebbe aprire il disegno di legge costituzionale di riforma della Parte II della Costituzione all'esame del Parlamento.

⁴⁷ In questo senso, gli interventi di Lapecorella, Falcucci e Petronio, in Commissione parlamentare per le questioni regionali, *Indagine conoscitiva*, cit., 36 ss.

hanno rappresentato il 76,1 per cento del totale delle entrate finanziarie nella Valle d'Aosta, il 66,8 per cento nella Provincia autonoma di Bolzano, il 74,6 per cento della Provincia autonoma di Trento, il 59,6 per cento in Friuli Venezia Giulia, il 78 per cento in Sardegna e il 38,9 per cento in Sicilia⁴⁸.

Permane una certa dipendenza della finanza delle autonomie speciali dai trasferimenti dalle amministrazioni centrali, anche se con diversi gradi di intensità tra i singoli enti ad autonomia differenziata⁴⁹. La finanza delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Valle d'Aosta e Sardegna e della Provincia autonoma di Trento, ad esempio, non dipende in maniera significativa dai trasferimenti erariali; quella della Provincia autonoma di Bolzano è in linea al livello di dipendenza medio delle regioni a statuto ordinario; la finanza della Regione autonoma Sicilia, invece, dipende in maniera nettamente superiore dai trasferimenti erariali rispetto alle regioni a statuto ordinario⁵⁰.

Ciò che maggiormente colpisce nell'analisi delle dinamiche sommariamente prese in esame è la cospicua percentuale di trasferimenti ricevuti dalle autonomie speciali, spesso in quantità superiore alla media di quelli dell'area in cui sono collocate, sia essa settentrionale o meridionale. Questi ultimi solo in parte sono giustificati dalla diversa distribuzione di competenze e dalla capacità di attivare le competenze originarie dello statuto o quelle acquisite in via successiva⁵¹.

Sicché l'andamento dei flussi finanziari mostra con chiarezza che il totale delle entrate incassate sui territori degli enti ad ordinamento differenziato è storicamente insufficiente a fronteggiare le spese sostenute dal complesso delle amministrazioni pubbliche dei rispettivi territori. Si prenda, ad esempio, la serie storica 1996-2009: si va da disavanzi pari al 44 per cento circa per la Regione siciliana e all'11 per cento circa per la Provincia di Bolzano, a fronte di un indicatore medio nazionale, nello stesso periodo, pari a soltanto il 2 per cento circa e a un saldo addirittura positivo nell'area del Centro-Nord di circa 7 punti, mentre il Mezzogiorno, nel suo complesso, presenta un *deficit* di circa 35 punti (inferiore di circa 8 punti percentuali a quello di Sicilia e Sardegna)⁵².

L'anomalia si accentua se si considera che la Regione Val d'Aosta e le province autonome, che sono tra i territori con PIL *pro capite* più elevato in assoluto (tra il 20 e il 30 per cento di quello medio nazionale) registrano comunque – nel succitato periodo di riferimento –

⁴⁸ Al riguardo, si veda quanto sottolineato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti nella recente *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, tenutasi presso la Commissione parlamentare per le questioni regionali il 23 aprile 2015, 17.

⁴⁹ In questo senso, i dati che si possono trarre da www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp.

⁵⁰ Tendenze, queste ultime, richiamate dal Presidente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, Gianpiero D'Alia, tra l'altro in occasione del Seminario "Il futuro delle Regioni a statuto speciale alla luce della riforma costituzionale", tenutosi alla Camera dei deputati – Sala della Regina, il 27 gennaio 2016, in occasione della presentazione del documento conclusivo della citata indagine conoscitiva sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale, *paper*.

⁵¹ Sul punto, cfr. Sezione delle autonomie della Corte dei conti, *Audizione sulle problematiche concernenti l'attuazione degli statuti delle Regioni ad autonomia speciale*, cit., 19 ss.

⁵² I dati riportati sono tratti da G. Macciotta, *Regioni speciali e province autonome: i profili finanziari*, in *Il Governo delle Regioni*, cit., 450 s., il quale trae i dati riportati da www.dps.tesoro.it/cpt/cpt.asp e da Istat e conti pubblici territoriali.

una spesa pubblica superiore del 30 per cento alla media nazionale, mentre la Lombardia, ad esempio, con un PIL *pro capite* analogo a quello delle province autonome, registra un *surplus* delle entrate sulla spesa pubblica, nello stesso periodo, di oltre 30 punti percentuali.

Pertanto le dinamiche di crescita della spesa pubblica delle autonomie speciali sembrano discostarsi tanto dalla media nazionale, quanto da quella dell'area di riferimento (Centro-Nord e Mezzogiorno): con l'eccezione della Sardegna, l'incremento della spesa pubblica degli enti a ordinamento particolare è nettamente superiore alla media nazionale, con picchi, per le province autonome, del 75 per cento circa.

Il diverso andamento di questi indicatori sembra così dimostrare, all'interno delle due macro-aree di riferimento, la condizione comunque di maggior favore delle autonomie speciali nelle rispettive aree sia in termini di entrate, sia in termini di spese, a prescindere – si badi – dalla diversa capacità di attivare le competenze, secondo il principio di differenziazione, che costituisce il *proprium* della specialità. Ciò poiché i dati richiamati si riferiscono al complesso della spesa delle pubbliche amministrazioni, a prescindere dal livello di governo erogatore della spesa stessa⁵³.

In questo imprescindibile quadro di riferimento, la giurisprudenza costituzionale ha anzitutto affermato la portata restrittiva delle norme degli statuti speciali in materia di finanza e tributi, favorendo, invece, un'interpretazione estensiva delle norme statutarie – ove previste – che consentono di modificare gli assetti finanziari mediante il procedimento meno aggravato (legge ordinaria, previo accordo), secondo le tendenze da tempo in atto circa la cd. decostituzionalizzazione degli statuti speciali stessi⁵⁴.

4. Segue: l'autonomia finanziaria tra norme di attuazione e fonti atipiche

L'analisi dello sviluppo dell'ordinamento finanziario e tributario delle autonomie speciali mostra come il sistema si sia sviluppato lungo due direttrici distinte, corrispondenti a diverse fonti del diritto: le norme di attuazione, da un lato, e le fonti rinforzate (legge ordinaria, previo accordo), dall'altro. Entrambi i livelli normativi sono espressione del principio collaborativo, che opera secondo diverse forme e intensità, e si riflette su queste due diverse fonti.

Occorre però chiedersi perché larga parte della disciplina – almeno per le province autonome di Trento e di Bolzano, e delle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia e Val d'Aosta – sia ora prevalentemente collocata in fonti atipiche piuttosto che nelle norme di attuazione.

Dal raffronto tra i due livelli normativi potrebbe essere quindi possibile fornire qualche ulteriore elemento nel tentativo di definire le seguenti questioni, che assumono rilievo centrale nell'analisi dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti ad ordinamento differenziato. In primo luogo, occorre verificare se i procedimenti di attuazione e revisione dell'ordinamento

⁵³ Cfr. G. Macciotta, *Regioni speciali e province autonome*, cit., 452.

⁵⁴ Si vedano, sotto diverso profilo, tra le tante, le sentenze n. 169 del 2007; n. 20 del 2008; n. 30 e n. 139 del 2012; n. 60, n. 229 e n. 236 del 2013; n. 88 e n. 99 del 2014.

finanziario delle autonomie speciali siano connotati o meno in senso effettivamente pattizio nel determinare il concreto spessore del disegno autonomistico. In secondo luogo, bisogna interrogarsi su quali siano gli effetti dello sviluppo diacronico della specialità, anche nella prospettiva del succitato art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale *in itinere*.

Quanto alla prima questione, occorre anzitutto rammentare che, in fase di attuazione degli statuti speciali, il principio collaborativo tra Stato e autonomie speciali assume un ruolo centrale nel livello ultraprimario, con particolare riguardo non soltanto agli statuti, ma soprattutto alle norme di attuazione.

La giurisprudenza costituzionale ha consolidato questa prospettiva, tentando di definire nel modo più ampio possibile, pur con qualche oscillazione, il lemma “attuazione” degli statuti speciali, con ciò contribuendo a valorizzare l’ambito di competenza riservato ai decreti legislativi in parola⁵⁵. Sicché questi ultimi divengono progressivamente centrali nel disegnare, specie nell’ambito di disposizioni costituzionali elastiche, il concreto spessore dell’autonomia finanziaria e tributaria⁵⁶.

La tendenza a espandere la sfera di competenza riservata alle norme di attuazione è andata ben oltre le due aree originariamente loro riservate dagli statuti speciali: attuazione degli statuti stessi e trasferimento degli uffici e del personale dallo Stato alle regioni⁵⁷. E ciò con l’avallo della giurisprudenza costituzionale che ha valorizzato i decreti di attuazione sino a individuarne la fonte privilegiata e lo strumento necessario per coordinare e “armonizzare nell’unità dell’ordinamento amministrativo generale i contenuti e gli obiettivi particolari dell’autonomia speciale”⁵⁸.

In estrema sintesi, si è fatto costantemente ricorso ai decreti legislativi di attuazione ora per i diversi trasferimenti di funzioni amministrative, anche al di là delle competenze statutarie; ora per attivare le competenze legislative regionali; ora per definire gli ambiti e i limiti del tipo di competenza (primaria, concorrente, integrativa); ora – appunto – per ridisegnare il regime finanziario della singola regione e il sistema dei controlli⁵⁹.

Anche all’indomani dell’entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 2 e n. 3 del 2001, che hanno ridisegnato l’autonomia regionale speciale e quella ordinaria, la tendenza nei rapporti tra Stato e autonomie speciali era quella di riservare ai decreti di attuazione da un lato il trasferimento delle funzioni in relazione alle competenze “acquisite” in virtù dell’art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che consente – si ricorda – di applicare agli enti a ordinamento differenziato il Titolo V Cost. soltanto “per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie” rispetto ai parametri statutari speciali⁶⁰, e, dall’altro, la definizione del regime fi-

⁵⁵ In questo senso, si vedano già le sentenze n. 14 e n. 20 del 1956 e n. 14 del 1962.

⁵⁶ In questa prospettiva, tra i tanti, L. Paladin, *Diritto regionale*, Padova, Cedam, 2000, 217 ss.; U. Allegretti, voce *Sardegna*, in *Nov. dig. Appendice VI*, 994 s.

⁵⁷ Lo dimostra, con ricchezza di riferimenti e argomentazioni, il recente studio di M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall’autonomia differenziata all’autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012, *passim*, spec. 107 ss.

⁵⁸ Così, in particolare, le sentenze n. 14 del 1962 e n. 213 del 1998.

⁵⁹ Così, M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 203 ss.

⁶⁰ Basti richiamare, da un lato, l’art. 11 della legge n. 131 del 2003, che attribuisce ai decreti legislativi in parola una precisa funzione nell’attuazione della riforma costituzionale del 2001, e, dall’altro, la sentenza n. 236

nanziario e tributario dell'ente e il relativo sistema dei controlli, secondo quanto richiesto dagli stessi rappresentanti delle autonomie speciali⁶¹.

A fronte di questi principi di diritto, dal 2001 decresce, in senso opposto, l'incidenza delle norme di attuazione sull'ambito materiale della finanza e dei tributi. Al di là della diversa capacità propositiva di ciascun ente ad autonomia differenziata nel declinare la specialità, attivando le competenze, si registra un costante decremento nell'utilizzo dei decreti di attuazione per la definizione dell'assetto finanziario e tributario. E ciò a fronte di una giurisprudenza costituzionale che ha ripetutamente valorizzato le norme di attuazione, ponendone in rilievo il "ruolo interpretativo ed integrativo delle stesse espressioni statutarie" e la loro prevalenza sugli atti legislativi ordinari⁶², anche con specifico riguardo alla finanza pubblica e ai controlli, ambiti materiali in relazione ai quali è stato costantemente preservato l'ambito dei decreti di attuazione⁶³.

Non dissimile l'approccio adottato dal legislatore nella tardiva attuazione dell'art. 119 Cost.⁶⁴. Infatti, l'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), pur tentando di estendere alle autonomie speciali alcuni elementi qualificanti del federalismo fiscale (obblighi di perequazione e costi *standard*), prevede che esse concorrono al conseguimento degli obiettivi della riforma e al patto di stabilità interno nel rispetto degli statuti speciali e secondo criteri e modalità stabiliti dalle norme di attuazione⁶⁵.

Non a caso, la giurisprudenza costituzionale ha corroborato questa prospettiva, affermando che il summenzionato art. 27 pone una vera e propria "riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali per modificare la disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata"⁶⁶.

Negli stessi termini sono state da tempo interpretate anche le c.d. clausole di salvaguardia in favore delle autonomie speciali, ormai da anni contenute nelle leggi di stabilità e nei decreti-legge di governo della finanza pubblica, a tenore delle quali – pur nelle diverse formule con cui esse sono declinate – le autonomie speciali si adeguano alla relativa disciplina di governo dei conti pubblici secondo quanto previsto dagli statuti di autonomia e dalle

del 2004 della Corte costituzionale, con la quale è ribadito che il concreto trasferimento alle regioni ad autonomia speciale delle funzioni ulteriori attratte dal nuovo Titolo V avrebbe dovuto essere effettuato con norme di attuazione degli statuti speciali ai sensi del citato art. 11.

⁶¹ Con la c.d. "Dichiarazione di Aosta", approvata nel febbraio 2006 dai Presidenti degli enti ad autonomia particolare: al riguardo, per un approfondimento, cfr. G.C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in *Il federalismo fiscale*, a cura di V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, Roma, Donzelli, 2009, 344 s.

⁶² Cfr., al riguardo, la particolarmente significativa sentenza n. 51 del 2006.

⁶³ Cfr. le sentenze n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

⁶⁴ Sull'art. 27 della legge n. 42 del 2009 quale strumento volto ad estendere gli obiettivi di perequazione e solidarietà alle autonomie speciali *nei limiti* delle norme di attuazione e di quanto previsto dagli accordi, cfr., ad esempio, G. Mobilio, *La Corte costituzionale torna a pronunciarsi sui costi della politica regionale, ma stavolta neppure la specialità vale a salvare le Regioni dai "tagli"*, in *Le Regioni*, 2014, 813 ss.

⁶⁵ Al riguardo, cfr. G.C. De Martin, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in *Il governo delle Regioni*, cit., 263 s.

⁶⁶ Cfr. le sentenze n. 71 e n. 241 del 2012.

norme di attuazione⁶⁷. Al riguardo, la Corte costituzionale ha definitivamente abbandonato l'originario orientamento che lamentava l'"eccessiva vaghezza della loro formulazione"⁶⁸, riducendole a mere formule di stile, e pertanto prive di significato normativo, per affermare, invece, che esse hanno la funzione di rendere applicabili gli obiettivi di finanza pubblica e le norme di armonizzazione della contabilità e dei bilanci agli enti ad autonomia differenziata soltanto mediante le norme di attuazione e nei limiti stabiliti dagli statuti speciali⁶⁹.

Con ciò, secondo la richiamata giurisprudenza costituzionale, viene stabilita 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, configurandosi, gli stessi decreti legislativi, quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti⁷⁰.

Non vi è dubbio che le summenzionate clausole di salvaguardia non possano che determinare – sia privilegiando il piano dell'interpretazione letterale, sia quello dell'interpretazione sistematica – l'effetto della non applicazione alle autonomie speciali della disciplina a cui si riferiscono, se non nelle forme previste dagli statuti e dalle norme di attuazione⁷¹. Non a caso, al di là del tentativo di distinguere clausole sostanziali, procedurali e miste⁷², la giurisprudenza costituzionale sopra richiamata ha ripetutamente e univocamente

⁶⁷ Ne sono esempi: l'art. 79 della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), oggetto della sentenza n. 342 del 2010; l'art. 1, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione), scrutinato con la sentenza n. 201 del 2010; l'art. 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale), oggetto della sentenza n. 64 del 2012; l'art. 20, commi 2, 2-bis e 3, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 (Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 15 luglio 2011, n. 111, oggetto della sentenza n. 193 del 2012; l'art. 37, comma 1, del decreto legislativo 6 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), scrutinato con la sentenza n. 178 del 2012; l'art. 19-bis del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 14 settembre 2011, n. 148, oggetto della sentenza n. 241 del 2012; l'art. 24-bis del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini nonché misure di rafforzamento patrimoniale delle imprese del settore bancario), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 7, della legge 7 agosto 2012, n. 135, scrutinato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 229 e n. 236 e n. 229 del 2013.

⁶⁸ In questo senso, ad esempio, le sentenze n. 88, n. 118, n. 134 del 2006 e n. 105 del 2007.

⁶⁹ Cfr. le sentenze n. 342 del 2010, punti n. 4.1 e 4.3 del "Considerato in diritto"; n. 152 del 2011; n. 64, punto n. 4.1 del "Considerato in diritto"; n. 71, n. 178, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"; n. 184, punto n. 4 del "Considerato in diritto", n. 193 e n. 241 del 2012; n. 215, punto n. 3 del "Considerato in diritto", n. 219, punti n. 7 e n. 9 del "Considerato in diritto", n. 225, n. 229, spec. punto n. 8.1 del "Considerato in diritto", e n. 236 del 2013; n. 22, spec. punto n. 3 del "Considerato in diritto", n. 23 e n. 39, punto n. 4.3 del "Considerato in diritto", del 2014.

⁷⁰ Così, in particolare, le sentenze n. 241 del 2012, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto", con riguardo alla garanzia dell'autonomia finanziaria e tributaria della specialità svolta dalle norme di attuazione; n. 178 del 2012, punto n. 6.2 del "Considerato in diritto", ove la Corte, in riferimento all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, si richiama espressamente alle procedure "pattizie" previste per l'introduzione delle norme di attuazione degli statuti, motivando, però, una decisione di fondatezza.

⁷¹ Al riguardo, cfr. A. Pertici, *In tema di clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le province autonome*, in *Giur. cost.*, n. 2/2003, 730 ss.

⁷² Cfr. M.G. Putaturo Donati, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in www.federalismi.it, n. 17/2014, 5 ss., la quale distingue clausole di carattere "sostanziale", volte a prevedere che le disposizioni cui esse si riferiscono trovino applicazione solo a condizione che rispettino le previsioni statutarie e le norme di attuazione; clausole di carattere "procedurale", volte a prevedere che le disposizio-

affermato che esse costituiscono garanzia procedurale dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti territoriali, garantendo, appunto, la non applicazione immediata dei vincoli posti dal legislatore statale. A questo risultato il Giudice delle leggi perviene mediante decisioni di inammissibilità o di non fondatezza delle questioni promosse dalle autonomie speciali⁷³. Sicché la Corte afferma che l'effetto delle suddette clausole altro non può essere che rendere inapplicabile agli enti ad autonomia differenziata la disciplina in materia di finanza e di tributi posta dal legislatore statale ove quest'ultima si ponga in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione, con la conseguenza che detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari⁷⁴.

Da quanto detto segue che i parametri statutari evocati nei giudizi di costituzionalità promossi dalle autonomie speciali avverso le cd. clausole di salvaguardia assumono "la funzione di generale limite"⁷⁵ per l'applicazione delle disposizioni contenute nel decreto-legge o nella legge di stabilità a cui si riferisce la clausola stessa, nel senso che quest'ultima consente di rendere applicabili le prime agli enti ad autonomia differenziata soltanto a condizione che ciò avvenga nel rispetto delle norme di attuazione⁷⁶.

In definitiva, stante l'impressionante incremento delle impugnazioni avverso disposizioni statali di questo tipo, l'impressione è che gli enti ad autonomia differenziata promuovano questioni di costituzionalità delle disposizioni contenenti le succitate clausole di salvaguardia per sentirsi dire che non si applica ai loro territori la disciplina relativa alla finanza e ai tributi contenuta nel decreto-legge o nella legge di stabilità a cui si riferisce la clausola di salvaguardia impugnata. Sicché il cospicuo contenzioso costituzionale alimentato negli ultimi anni dalle autonomie speciali sembra sostanzialmente finalizzato a preservare quella dimensione di separatezza della finanza e dei tributi che ha connotato l'evoluzione diacronica della specialità.

Al riguardo, occorre osservare che quelle sopra riportate sono in parte decisioni processuali di inammissibilità, con le quali la Corte costituzionale non entra nel merito delle sollevate questioni, ma si limita a dichiarare inammissibili le questioni stesse, non trovando applicazione le disposizioni impuginate (o quelle a cui si riferiscono le clausole di salvaguardia) nei confronti delle autonomie speciali. In alternativa, si tratta molto più spesso di decisioni di non fondatezza, con le quali il Giudice delle leggi si limita ad apprezzare il contenuto delle disposizioni censurate soltanto *in limine*: per affermare, cioè, che la disciplina contenuta nelle leggi di stabilità o nei decreti-legge non trova applicazione nei confronti delle autonomie speciali se non tramite le norme di attuazione.

ni cui esse si riferiscono si applichino alle regioni a statuto speciale solo laddove vengano adottate con la procedura consensualistica propria delle norme di attuazione, vale a dire mediante la convocazione delle apposite commissioni paritetiche; clausole di carattere "misto", aventi, al contempo, valore "sostanziale" e "procedurale".

⁷³ Cfr., *ex plurimis*, le sentenze n. 71, n. 178 e n. 241 del 2012.

⁷⁴ Al riguardo, tra le tante, in maniera particolarmente esemplificativa, cfr. la sentenza n. 241 del 2012, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto".

⁷⁵ Così, in particolare, le sentenze n. 152 del 2011; n. 64, n. 178 e n. 241 del 2012; n. 23 del 2014.

⁷⁶ V., in particolare, le sentenze n. 215 del 2013 e n. 23 del 2014.

Sicché la richiamata giurisprudenza costituzionale – fatta eccezione per un paio di pronunce che valorizzano la dimensione del negoziato bilaterale (sia pure limitatamente all’attuazione dell’art. 27 della legge n. 42 del 2009)⁷⁷ – ben lungi dall’affermare la costituzionalizzazione del principio dell’accordo o di un’originaria base pattizia nei rapporti tra Stato e autonomie speciali nel delineare l’assetto della finanza e dei tributi, assume rilievo di carattere prevalentemente processuale, limitandosi a preservare l’ambito di competenza riservato alle norme di attuazione.

Il richiamato orientamento del Giudice delle leggi, tutt’altro che svalutativo delle norme di attuazione, soprattutto in materia di finanza e tributi, sembrava pertanto prefigurare un coerente sviluppo dei summenzionati principi di diritto⁷⁸. Invece, nella fase successiva al 2001, le autonomie speciali – specie quelle dell’arco alpino – hanno preferito utilizzare la fonte atipica (legge ordinaria, previo accordo), piuttosto che i decreti legislativi di attuazione, *anche* per la disciplina degli assetti finanziari e tributari.

Anche le province autonome di Trento e Bolzano, che hanno utilizzato in maniera maggiormente cospicua e produttiva le norme di attuazione nello sviluppo delle competenze statutarie, hanno inciso in maniera tutt’altro che decisiva con questa fonte sul rinnovato assetto della finanza e dei tributi, privilegiando, invece, la fonte atipica⁷⁹.

Soltanto per la Regione siciliana – la quale, però, sia in origine, sia nel periodo più recente, si connota per uno scarso utilizzo dei decreti legislativi in parola – il fenomeno appare maggiormente rilevante in materia tributaria, pur nel comunque esiguo numero di norme di attuazione adottate. Non a caso, peraltro, lo statuto siciliano è l’unico che non contiene norme sul procedimento di decostituzionalizzazione dell’assetto finanziario e tributario della Regione.

In questo quadro di riferimento, quanto alla ridefinizione dell’assetto dei tributi regionali, può, ad esempio, essere richiamato il significativo decreto legislativo 3 novembre 2005, n. 241 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana, recanti attuazione dell’articolo 37 dello Statuto e simmetrico trasferimento di competenze). Al riguardo, è bene ricordare che l’art. 37, primo comma, dello Statuto siciliano, dispone che “Per le imprese industriali e commerciali, che hanno la sede centrale fuori dal territorio della Regione, ma che in essa hanno stabilimenti ed impianti, nell’accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti medesimi”. Sicché la summenzionata norma di attuazione, adottata dopo un contenzioso costituzionale ultratrentennale, devolve alla Regione il gettito dei tributi riscossi sul territorio (sino a quel momento percepiti dallo Stato), stabilendo che, in maniera simmetrica, vengano trasferite alla Regione le competenze

⁷⁷ Cfr. le sentenze n. 241 del 2012, punto n. 4.2 del “Considerato in diritto” e n. 178 del 2012, punto n. 6.2 del “Considerato in diritto”.

⁷⁸ Sulle potenzialità delle norme di attuazione per ridisegnare il regime finanziario della singola regione, cfr. M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 203 ss.

⁷⁹ In questo senso, anche G. Postal, *Il controllo della spesa pubblica nelle Regioni a statuto speciale. Evoluzione del coordinamento finanziario e ruolo della Corte dei conti nelle Regioni speciali “alpine”*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*, cit., 85 s.

previste dallo Statuto fino ad allora esercitate dallo Stato: previsione, quest'ultima, rimasta sino ad oggi priva di attuazione⁸⁰.

Alla stregua di quanto detto sinora, se è forse eccessivo parlare di "fuga" dalle norme di attuazione, occorre comunque interrogarsi in merito alle ragioni che potrebbero aver indotto le autonomie speciali a rinunciare alla garanzia di una fonte di rango ultraprimario in favore della fonte atipica per la disciplina del loro assetto finanziario e tributario. Tali ragioni potrebbero essere ravvisate nel duplice vantaggio che sembrerebbe offrire la fonte atipica rispetto alla norma di attuazione.

In primo luogo, è soltanto la prima a garantire il metodo dell'accordo, il quale, invece, non è parimenti assicurato dal procedimento di adozione dei decreti legislativi di attuazione. E' ben vero che questi ultimi sono adottati entro moduli spiccatamente collaborativi e che sono state dichiarate costituzionalmente illegittime norme contenute in decreti di attuazione non sottoposte all'esame delle commissioni paritetiche⁸¹. Nondimeno, è sempre il Governo a godere di una larga discrezionalità nell'adozione delle norme di attuazione⁸², nonché, in definitiva, a dover pronunciare l'ultima parola.

Pertanto, le norme di attuazione, stando allo statuto costituzionale della fonte e alla giurisprudenza costituzionale, costituiscono espressione di una collaborazione forte, ma non sono il riflesso di alcun principio pattizio. Ciò perché spetta allo Stato l'adozione del decreto di attuazione, nella formazione del quale la Commissione paritetica svolge soltanto una, per quanto rilevante, funzione di raccordo, come dimostra ampiamente la prassi⁸³.

Sicché mentre il Governo potrebbe astrattamente adottare le norme di attuazione prescindendo dalla Commissione paritetica, il Parlamento non potrebbe mai adottare la fonte rinforzata prescindendo dall'accordo. Ne consegue che è mediante il ricorso alla fonte atipica che viene, in realtà, giuridificato il metodo dell'accordo, ricevendo quest'ultimo espressa e imprescindibile sanzione.

In secondo luogo, mentre nell'adozione delle norme di attuazione l'interlocutore delle autonomie speciali è il Governo, organo idoneo, quindi, ad esprimere un'omogeneità di indirizzo politico più difficile da superare nella trattativa, con la fonte atipica l'interlocutore dell'ente ad autonomia differenziata diventa il Parlamento.

Ciò comporta un duplice vantaggio per le autonomie speciali. Il primo è quello di poter più facilmente trovare, in Parlamento, una "sponda politica" nei deputati e nei senatori eletti nei loro territori. Il secondo è quello di fruire di tempi certi di approvazione, essendo l'accordo di modificazione delle norme statutarie trasfuso nel disegno di legge di stabilità che gode di un *iter* parlamentare agevolato.

⁸⁰ Al riguardo, per un'approfondita e accurata analisi dell'attuazione degli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana e del relativo contenzioso, cfr. S. Di Gregorio, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana*, cit., 5 ss.

⁸¹ Sentenza n. 37 del 1989.

⁸² Come ampiamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale: cfr., ad esempio, la sentenza n. 160 del 1985.

⁸³ Si veda, al riguardo, l'accurata analisi di M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., 53 ss., spec. 65, per il quale, alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale (cfr., in particolare, la sentenza n. 109 del 1995), si delinea un compito "meramente *collaborativo*" dell'organo.

Sul punto, può quindi concludersi che tanto mediante il procedimento di adozione delle norme di attuazione, quanto con il ricorso alla fonte atipica (legge ordinaria, previo accordo) sono in un caso il Governo, nell'altro il Parlamento a *concedere* le forme e i contenuti di ridefinizione dell'assetto finanziario e tributario delle autonomie speciali. Sicché quest'ultimo, ben lungi dal fondarsi su una base pattizia paritaria, costituisce piuttosto espressione di un'auto-limitazione dello Stato, segnato dalla preferenza per il metodo dell'accordo, come ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, la quale ha infatti negato che quest'ultimo abbia valore costituzionale⁸⁴.

Occorre inoltre osservare che la preferenza per il principio dell'accordo che si esprime prevalentemente nella fonte atipica, se pure ha fornito compiuta risposta alle esigenze di rimodulazione dell'assetto della finanza e dei tributi mediante fonti maggiormente elastiche rispetto alla revisione dello statuto speciale, non può non destare perplessità nella misura in cui finisce per l'espandere la competenza della legge ordinaria al di là del mero ordinamento finanziario delle regioni speciali e delle province autonome di Trento e di Bolzano, determinando un ampliamento delle competenze in favore degli enti ad autonomia differenziata senza il necessario ricorso alle norme di attuazione⁸⁵, per giunta in ambiti materiali non ricompresi nelle attribuzioni statutariamente previste⁸⁶.

La tendenza da ultimo richiamata è confermata dalla più recente stagione degli accordi in materia di finanza pubblica tra Stato e autonomie speciali, rispettivamente sottoscritti: in data 9 giugno 2014 da Governo e Regione autonoma siciliana; in data 21 luglio 2014 da Governo e Regione autonoma Sardegna; in data 15 ottobre 2014 da Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano; in data 23 ottobre 2014 da Governo e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Si tratta di accordi finanziari di portata meno incisiva rispetto a quelli sopra presi in esame, sottoscritti tra il 2009 e il 2010 dalle regioni a statuto speciale dell'arco alpino, che

⁸⁴ Al riguardo, sulla preferenza del metodo dell'accordo, pur privo di valore costituzionale, si vedano le sentenze n. 353 del 2004; n. 82 del 2007; n. 118, n. 178 e n. 215 del 2012; n. 71, n. 263 e n. 274 del 2013; n. 88 del 2014; n. 19 e n. 141 del 2015.

⁸⁵ Sul punto, v. ancora la sentenza n. 236 del 2004, ove la Corte distingue le competenze statutarie regionali dalle ulteriori competenze, che trovano fondamento nel Titolo V Cost., nelle quali il trasferimento delle funzioni avrebbe dovuto avvenire mediante le norme di attuazione.

⁸⁶ In questo senso, G. Meloni, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, cit., 438, il quale sottolinea che la fonte atipica sarebbe "costretta a degradare il titolo di conferimento delle nuove competenze alla mera delega di funzioni"; G. Perniciaro, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali. "Prima" dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici. Atti del convegno annuale dell'Associazione "Gruppo di Pisa" – Università degli Studi di Milano Bicocca, 10-11 giugno 2011*, a cura di M. Cartabia – E. Lamarque – P. Tanzarella, Torino, Giappichelli, 2011, 432 s. Occorre nondimeno osservare che la lamentata carenza di copertura per le deleghe di funzioni, atteso che la fonte atipica "sostituisce" le norme di attuazione che dovrebbero, viceversa, necessariamente assistere i richiamati procedimenti, per le province autonome di Trento e di Bolzano è attenuata dall'art. 16, commi 3 e 4, dello Statuto di autonomia, i quali, rispettivamente, dispongono: "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" e "La delega di funzioni amministrative dello Stato, anche se conferita con la presente legge, potrà essere modificata o revocata con legge ordinaria della Repubblica".

hanno, come si è visto⁸⁷, costituito il presupposto necessario ai fini della modificazione del titolo relativo alla finanza e ai tributi dei rispettivi statuti speciali. Infatti, ad eccezione dell'accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano, che prefigura una revisione concordata di alcune delle norme contenute nel titolo VI dello Statuto di autonomia, i restanti atti summenzionati sono piuttosto configurabili nei termini di *accordi transattivi*, che contribuiscono a rafforzare il modello di finanza territorializzata come corrispettivo della rinuncia alle impugnazioni, pendenti davanti alle diverse giurisdizioni, promosse dagli enti territoriali ad autonomia differenziata⁸⁸.

In base ad essi, vengono ridefiniti con maggiore chiarezza i contributi quantitativi aggiuntivi richiesti alle autonomie speciali sino al 2017, per ottemperare ai doveri di solidarietà e di perequazione e alle rinnovate esigenze di risanamento dei conti pubblici postulate dal diritto dell'Unione europea e dalla perdurante crisi economico-finanziaria⁸⁹. In cambio, agli enti ad autonomia differenziata vengono concesse ulteriori forme di tutela dell'assetto finanziario e tributario, volte a garantire che misure di contenimento della loro spesa pubblica non possano essere unilateralmente imposte dal legislatore statale, oltre a – soprattutto nel caso del Trentino-Alto Adige – ulteriori interventi di favore in materia di: disciplina del credito di imposta; determinazione del gettito da attribuire alle province autonome delle accise sui combustibili per il riscaldamento; rateizzazione della restituzione delle quote erariali derivanti dall'applicazione dell'art. 1, comma 508, della legge n. 147 del 2013, a tenore del quale nuove o maggiori entrate delle province autonome derivanti dai decreti-legge n. 138 del 2011 e n. 201 del 2011 erano state riservate allo Stato per un periodo di cinque anni per essere destinate alla copertura degli oneri per il servizio del debito pubblico, in attuazione, tra l'altro, di quanto previsto dal *Fiscal Compact*; riduzione del debito degli enti locali delle province autonome⁹⁰.

Ancora: all'impegno dello Stato a limitare l'imposizione di riserve erariali finalizzate al conseguimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica a quanto previsto dagli accordi – e, pertanto, in via temporanea e soltanto se il relativo gettito viene specificamente destinato alla copertura finanziaria di nuove spese al di fuori delle competenze statutariamente previste – corrisponde la rinuncia, da parte delle autonomie speciali, a spazi quantitativi di spesa e, per le province autonome di Trento e di Bolzano, la facoltà di scomputare gli

⁸⁷ Cfr. *supra*, paragrafo 3.

⁸⁸ Per una prima analisi degli accordi rispettivamente sottoscritti in data 15 ottobre 2014 da Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano, e in data 23 ottobre 2014 da Governo e Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, cfr. F. Guella, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti tra Stato e Regioni a statuto speciale. I contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Sudtirolo e per il Friuli-Venezia Giulia*, in *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*, cit., 177 ss. Per una prima analisi dell'accordo sottoscritto in data 9 giugno 2014 da Governo e Regione autonoma siciliana, cfr. S. Di Gregorio, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana*, cit., 203 s.

⁸⁹ Cfr., ad esempio, punti n. 1, n. 2, n. 4 e n. 5 dell'Accordo del 9 giugno 2014 tra Governo e Regione autonoma siciliana; punti n. 1, n. 2 e n. 3 dell'Accordo del 21 luglio 2014 tra Governo e Regione autonoma Sardegna; punti n. 2, n. 3, n. 4 e n. 6 dell'Accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano.

⁹⁰ Cfr., rispettivamente, punti n. 5, n. 17, n. 18, n. 19 e n. 21 dell'Accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano.

oneri derivanti da ulteriori deleghe di funzioni ottenute in materia di servizi alla giustizia, agenzie fiscali e Parco nazionale dello Stelvio⁹¹.

In definitiva, alle rinnovate garanzie poste a presidio degli ambiti delle entrate e allo scomputo degli oneri relativi alla delega di ulteriori funzioni amministrative in favore degli enti ad autonomia differenziata, corrisponde la ridefinizione del loro contributo agli obiettivi di finanza pubblica, nonché – aspetto centrale dei summenzionati accordi – il loro impegno a rinunciare a tutte le impugnazioni, pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni, avverso leggi o atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promosse nella fase antecedente agli accordi stessi⁹².

Accentuando quest'ultimo profilo, gli accordi del 2014 sembrano connotarsi come accordi di valore prevalentemente transattivo mediante i quali, al metodo negoziale della definizione periodica del concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, si sostituiscono parametri oggettivi di aggiornamento periodico del contributo loro richiesto, a fronte di rinnovate garanzie circa gli ambiti di entrata statutariamente previsti.

L'effetto degli accordi in parola ha garantito, nel corso del 2015, un considerevole effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale, in ragione delle numerose rinunce ai ricorsi pendenti, che si sono tradotte in estinzione dei processi o in declaratorie di cessazione della materia del contendere.

Nondimeno, occorre sul punto osservare che la Corte costituzionale, procedendo allo scrutinio, nel merito, delle disposizioni impugnate aventi effetti sulla finanza pubblica regionale, anche in caso di mancata rinuncia ai ricorsi da parte delle ricorrenti regioni speciali che avevano precedentemente sottoscritto i richiamati accordi, ha sostanzialmente escluso che i summenzionati accordi transattivi possano produrre gli effetti di una tacita rinuncia al ricorso⁹³. E' infatti assai discutibile che l'impegno a ritirare i ricorsi pendenti, sino a quando non venga formalizzato in una rinuncia dell'organo regionale competente, ovvero dalla Giunta regionale⁹⁴, possa determinare l'effetto di estinguere il processo costituzionale, provocando

⁹¹ Cfr. punti n. 7, n. 8 e n. 9 dell'Accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano. Al riguardo, non sembrano valere le critiche talora mosse in dottrina circa il degrado del titolo di conferimento delle nuove competenze alla mera delega di funzioni (ad esempio, G. Meloni, *La "contrattualizzazione" delle competenze nelle Regioni a statuto speciale*, cit., 438), in ragione delle previsioni contenute nell'art. 16, commi 3 e 4, dello Statuto speciale, che espressamente contemplano l'istituto della delega di funzioni amministrative, le quali, quindi, nel caso delle province autonome, non devono necessariamente essere assistite dalle norme di attuazione. V. anche *supra* nota 86.

⁹² Cfr. punto n. 6 dell'Accordo del 9 giugno 2014 tra Governo e Regione autonoma siciliana; punto n. 5 dell'Accordo del 21 luglio 2014 tra Governo e Regione autonoma Sardegna; punto n. 15 dell'Accordo del 15 ottobre 2014 tra Governo, Regione autonoma Trentino-Alto Adige e province autonome di Trento e di Bolzano.

⁹³ In questo senso, ad esempio, la sentenza n. 77 del 2015, punto n. 4 del "Considerato in diritto", in cui la Corte procede allo scrutinio, nel merito, delle disposizioni contenute negli artt. 16 e 24-*bis* del decreto-legge n. 95 del 2012, che stabiliscono il contributo quantitativo delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, dichiarando non fondate le relative questioni promosse dalla Regione siciliana (punto n. 8 del "Considerato in diritto"), atteso che quest'ultima non aveva rinunciato ai ricorsi, nonostante avesse precedentemente sottoscritto il summenzionato accordo transattivo in data 9 giugno 2014.

⁹⁴ In questo senso, tra le tante, le sentenze n. 134 del 2004 e n. 126 del 2010.

decisioni di inammissibilità o improcedibilità, salva l'ipotesi di un eventuale conflitto di attribuzione tra enti sollevato dallo Stato avverso le regioni o le province autonome inadempienti⁹⁵.

5. Considerazioni conclusive: autonomie speciali e vincoli di sistema tra Corte e riforma della Costituzione

Da quanto detto emerge, in sintesi, un processo di attuazione dell'autonomia finanziaria e tributaria degli enti ad autonomia differenziata che, soprattutto nella fase più recente, potrebbe definirsi prevalentemente "difensivo" e non sempre adeguatamente propositivo.

Occorre tuttavia osservare che, nelle dinamiche prese in esame, le relazioni intergovernative finanziarie tra Stato e autonomie speciali hanno subito non poche forzature anche da parte dei governi che si sono susseguiti, a partire dalla fase più acuta della crisi economico-finanziaria (2010-2011).

⁹⁵ Né sarebbe ipotizzabile avvalorare una nozione talmente ampia dell'interesse a ricorrere da determinare l'inammissibilità o l'improcedibilità dei ricorsi promossi dalle regioni speciali che hanno successivamente sottoscritto i summenzionati accordi transattivi di finanza pubblica. È ben vero che la giurisprudenza costituzionale ha talora accolto una nozione assai ampia di interesse ad agire, sul rilievo dell'"utilità diretta e immediata" ovvero di un "vantaggio giuridicamente rilevante" che l'eventuale accoglimento delle questioni promosse dovrebbe comportare per le finanze delle regioni ricorrenti in via principale (ad esempio, le sentenze n. 216 del 2008, punto n. 6 del "Considerato in diritto" e n. 107 del 2009, punto n. 4.2 del "Considerato in diritto"), sicché potrebbe ipotizzarsi, richiamando questi precedenti, che la clausola a rinunciare agli effetti positivi derivanti dall'eventuale accoglimento dei ricorsi determini la carenza di tale requisito, non essendo i ricorsi in parola più in grado di garantire le utilità per i quali sono stati promossi. Nondimeno, a questo approccio processual-civilistico potrebbero muoversi due obiezioni: l'una di carattere processuale; l'altra di carattere sostanziale. Sotto il primo profilo, occorre osservare che tanto la giurisprudenza costituzionale, quanto quella di legittimità hanno rigettato una siffatta nozione di cessazione della materia del contendere che conseguirebbe, in tesi, alla sopravvenuta carenza di interesse, affermando, invece, che "la cessazione della materia del contendere presuppone che le parti si diano reciprocamente atto del sopravvenuto mutamento della situazione sostanziale, dedotta in giudizio, e precisino al giudice conclusioni conformi in tal senso", mentre "in mancanza di tale accordo, l'allegazione di un fatto sopravvenuto, assunto come idoneo a determinare la cessazione della materia del contendere da una sola parte, deve essere valutata dal giudice, il quale, qualora ritenga che tale fatto abbia determinato il soddisfacimento del diritto azionato, e quindi il difetto di interesse ad agire, lo dichiara [...]; qualora, invece, ritenga che il fatto in questione abbia determinato il riconoscimento dell'esistenza del diritto azionato, pronuncia sul merito dell'azione, dichiarandone l'infondatezza" (Cass. Civ., Sez. III, sentenza n. 16150 del 2010); sul punto – ha successivamente ribadito la Suprema Corte – "l'allegazione di un fatto sopravvenuto, assunto come idoneo [a determinare la cessazione della materia del contendere] – e oggetto di contestazione dalla controparte – comporta la necessità che il giudice ne valuti l'idoneità a determinare cessata la materia del contendere e, qualora non la reputi sussistente, pronunci su tutte le domande e le eccezioni delle parti" (Cass. Lav., sentenza n. 2063 del 2014). Alla stregua del richiamato orientamento, la Corte costituzionale sembrerebbe ben libera di apprezzare la sussistenza del perdurante interesse a ricorrere delle autonomie speciali, quantomeno *per facta concludentia*, pur avendo queste ultime precedentemente sottoscritto i sopra presi in esame accordi transattivi. Sul piano sostanziale, i summenzionati accordi fanno riferimento a un determinato arco temporale (ad esempio: 2014-2017, con riguardo agli accordi transattivi sottoscritti dalla Regione siciliana e dalla Regione Sardegna; cfr. punti n. 5 e n. 6 dei rispettivi accordi, sottoscritti in data 9 giugno 2014 e 21 luglio 2014) entro cui la Regione sottoscrittrice si impegna a rinunciare agli effetti positivi che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento: pertanto, già di per sé, i summenzionati accordi transattivi contemplano l'ipotesi che i ricorsi non siano integralmente ritirati. Sicché l'impegno alla rinuncia non potrebbe intendersi riferito a questioni promosse in relazione a disposizioni di legge che potrebbero produrre effetti oltre il periodo temporale a cui si riferiscono gli accordi stessi, rivelandosi, in tal caso, l'accordo transattivo idoneo ad impedire il conseguimento di un'utilità sul piano sostanziale derivante da un'eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale della disciplina statale impugnata dalle autonomie speciali, come richiesto, invece, dalla giurisprudenza sopra richiamata ai fini della cessazione della materia del contendere.

Infatti, lo Stato, dopo essersi auto-vincolato con gli accordi di modificazione delle norme statutarie – auto-vincolato, perché avrebbe potuto perseguire l'adeguamento dell'assetto finanziario e tributario delle autonomie speciali mediante l'adozione di apposite norme di attuazione, come richiesto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dalla stessa giurisprudenza costituzionale – sotto la spinta della perdurante crisi economico-finanziaria e della conseguente esigenza di ripartire gli oneri finanziari tra i diversi livelli territoriali di governo, tenta di estendere *in via diretta* limiti e vincoli finanziari agli enti ad autonomia differenziata, discostandosi dal principio dell'accordo e da quanto previsto dalle fonti rinforzate nella definizione degli obiettivi di finanza pubblica. Tutto ciò ha alimentato, come si è visto nel paragrafo precedente, una rinnovata conflittualità e un cospicuo contenzioso costituzionale, per effetto delle questioni di legittimità promosse avverso le disposizioni contenute nei numerosi decreti-legge cd. anti-crisi e nelle leggi di stabilità che, negli ultimi anni, hanno ridefinito l'apporto quantitativo degli enti territoriali ad autonomia differenziata agli obiettivi di finanza pubblica⁹⁶.

A fronte delle richiamate impugnative, la Corte costituzionale, nel definire gli instaurati giudizi di legittimità costituzionale prevalentemente con pronunce di non fondatezza, ha progressivamente esteso l'applicazione dei principi di coordinamento della finanza pubblica alle autonomie speciali, a partire da quelli attinenti alla spesa⁹⁷, affermando che il metodo dell'accordo non ha valore costituzionale⁹⁸, e delimitando conseguentemente in senso restrittivo la portata dei summenzionati accordi⁹⁹.

Il Giudice delle leggi ha conseguito questi risultati soprattutto mediante l'estensione agli enti ad autonomia differenziata delle norme contenute nella legge costituzionale n. 1 del 2012, volte a garantire la tutela dell'equilibrio dei bilanci pubblici e la sostenibilità della spesa di *tutte* le pubbliche amministrazioni, incluse quelle delle regioni a statuto speciale e delle province autonome¹⁰⁰. La tendenza da ultimo richiamata si iscrive nel quadro dei più recenti

⁹⁶ Basti pensare ai decreti-legge n. 78 del 2010 e n. 95 del 2012: sul relativo contenzioso costituzionale sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *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 revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 177 ss.

⁹⁷ In questo senso, *ex plurimis*, le sentenze n. 416 del 1995, n. 421 del 1998, n. 425 del 2004, n. 82 del 2007, n. 169 del 2007, n. 120 e n. 289 del 2008, n. 229 del 2011, n. 30 e n. 139 del 2012, n. 60 del 2013, n. 39 del 2014. Sulle linee evolutive della richiamata giurisprudenza, cfr. G. Verde, *Uniformità e specialità delle regioni*, in questa *Rivista*, n. 4/2015, 8 ss.

⁹⁸ In questo senso, le sentenze n. 353 del 2004; n. 82 del 2007; n. 118, n. 178 e n. 215 del 2012; n. 71, n. 263 e n. 274 del 2013; n. 23 e n. 88 del 2014; n. 19 e n. 141 del 2015. V., in particolare, la sentenza n. 23 del 2014, punto n. 5.1 del "Considerato in diritto", ove si afferma che il metodo dell'accordo e la relativa procedura concertativa "non è costituzionalmente necessitata". Sull'originario sviluppo di questo orientamento della Corte, si veda, diffusamente, S. Di Gregorio, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana*, cit., 191 ss.

⁹⁹ Per un approfondimento di questa giurisprudenza, sia consentito rinviare a G. Rivosecchi, *Decretazione d'urgenza e governo dell'economia*, in *"Legislazione governativa d'urgenza" e crisi*, Atti del I Seminario di studi di Diritto costituzionale – Unitelma Sapienza – Roma 18 settembre 2014, a cura di R. Calvano, Napoli, Editoriale Scientifica, 2015, 140 ss.

¹⁰⁰ Si veda, al riguardo, la sentenza n. 60 del 2013, ove la Corte ha chiarito che "il comma premesso all'art. 97 Cost." dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale n. 1 del 2012 "richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico" (punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"). Proseguendo nella stessa prospettiva, la sentenza n. 88 del 2014 ha affermato che l'art. 5, comma 2, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012, concernente il contenuto della legge rinforzata di cui all'art. 81, sesto comma, Cost., nonché delle modifiche in-

orientamenti della giurisprudenza costituzionale, volti ad assicurare il rispetto del parametro dell'unità economica della Repubblica¹⁰¹, nonché a prevenire squilibri di bilancio¹⁰², anche in specifico riferimento all'andamento dei conti pubblici degli enti ad ordinamento particolare¹⁰³.

Sicché la Corte ha ormai prevalentemente ancorato la potestà statale di coordinamento della finanza pubblica ai rinnovati parametri costituzionali (artt. 81, 97, 117, secondo comma, e 119, Cost.) piuttosto che all'art. 117, terzo comma, Cost., pur nei limiti degli specifici oggetti espressamente riservati alla legge rinforzata dall'art. 81, sesto comma, Cost. e dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012¹⁰⁴. In tal modo, viene avvalorata una duplice potestà statale di coordinamento della finanza pubblica opponibile alle autonomie territoriali¹⁰⁵: l'una fondata sull'art. 117, terzo comma, Cost. e operante secondo lo schema ascrivibile alla potestà concorrente; l'altra fondata sui richiamati titoli competenziali, come modificati dalla legge costituzionale n. 1 del 2012, e operante nell'ambito materiale espressamente riservato alla legge rinforzata, anche nei confronti delle autonomie speciali¹⁰⁶. Al riguardo, occorre ricordare che è piuttosto ampio il contenuto della disciplina riservata alla legge rinforzata dall'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012, nella quale opera l'ulteriore potestà di coordinamento della finanza pubblica, opponibile anche agli enti ad ordinamento differenziato¹⁰⁷.

trodotte agli artt. 97 e 119 Cost., implica "esigenze di uniformità" nell'applicare i "vincoli di finanza pubblica", che "non possono non coinvolgere tutti i soggetti istituzionali che concorrono alla formazione" del "bilancio consolidato delle amministrazioni pubbliche" (punto n. 7.2 del "Considerato in diritto"). Si noti peraltro che l'art. 5, comma 2, lett. b), della legge costituzionale n. 1 del 2012 è espressamente rivolta anche alle autonomie particolari, contemplando nell'elenco di enti cui si riferisce anche le province autonome di Trento e di Bolzano. Evidenziano l'applicabilità della legge costituzionale n. 1 del 2012 alle autonomie speciali anche le sentenze n. 63 del 2013, punto n. 5.2 del "Considerato in diritto"; e n. 39 del 2014, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

¹⁰¹ Cfr. sentenze n. 78 del 2011 e n. 28, n. 51, n. 79 e n. 104 del 2013; n. 39 del 2014, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

¹⁰² Cfr., tra le tante, sentenze n. 60 del 2013 e n. 39 del 2014, punto n. 2 del "Considerato in diritto".

¹⁰³ Cfr., in particolare, le sentenze n. 169 del 2007, n. 120 del 2008, n. 229 del 2011; n. 60 e n. 63 del 2013; n. 39 del 2014, punto n. 2 del "Considerato in diritto", tra quelle richiamate *supra* alla nota 97.

¹⁰⁴ Nel giudizio di costituzionalità definito dalla sentenza n. 88 del 2014 tale oggetto era costituito dall'indebitamento degli enti territoriali.

¹⁰⁵ In questo senso, A. Brancasi, *La Corte costituzionale al bivio tra il tradizionale paradigma del coordinamento finanziario e la riforma costituzionale "introduttiva del pareggio di bilancio"*, in *Giur. cost.*, 2014, 1633 ss.

¹⁰⁶ *Ibidem*.

¹⁰⁷ L'art. 5 della legge costituzionale n. 1 del 2012 include infatti la disciplina dei seguenti (sotto)ambiti materiali: le verifiche sugli andamenti di finanza pubblica; l'accertamento delle cause degli scostamenti rispetto alle previsioni, distinguendo quelli dovuti all'andamento del ciclo economico dagli enti eccezionali; il limite massimo degli scostamenti negativi cumulati, rispetto ai quali occorre intervenire con misure di correzione; la definizione delle gravi recessioni economiche e degli eventi eccezionali al verificarsi dei quali è consentito l'indebitamento; le regole sulla spesa pubblica che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; l'istituzione dell'Ufficio parlamentare di bilancio; gli interventi dello Stato per assicurare il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi di eventi eccezionali, nonché, ancor più rilevante nella presente prospettiva di analisi: il contenuto della legge di bilancio; la facoltà degli enti territoriali di ricorrere all'indebitamento ai sensi dell'art. 119, sesto comma, Cost.; le modalità mediante le quali gli enti territoriali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni; ambiti materiali, questi ultimi, nei quali i limiti e i vincoli posti dal legislatore statale risultano ormai pacificamente opponibili alle autonomie speciali.

Alla stregua dei rinnovati parametri costituzionali e della giurisprudenza costituzionale testé menzionata, che risponde alle rinnovate esigenze di ricondurre a sistema la finanza delle autonomie speciali, ben difficilmente il coordinamento della finanza pubblica potrebbe essere valutato *esclusivamente* in riferimento all'art. 117, terzo comma, Cost.¹⁰⁸, fondandosi, nella giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni, su ben più pregnanti parametri costituzionali.

In altre parole, il Giudice delle leggi – con specifico riguardo alle questioni attinenti alla finanza pubblica – sembra fornire un'interpretazione degli statuti speciali e delle norme di attuazione orientata a bilanciare i parametri che sorreggono l'autonomia speciale con i vincoli di sistema in materia finanziaria, desumibili dai rinnovati artt. 81, 97 e 119 Cost., in larga parte derivanti dalla partecipazione dell'Italia all'Unione europea¹⁰⁹. Altro elemento che entra nel suddetto bilanciamento è il principio dell'accordo, il quale, pur non avendo rilievo costituzionale, è necessariamente da ricercare in quanto idoneo a soddisfare imprescindibili canoni di leale collaborazione, intesa quale vincolo di metodo e non già di risultato¹¹⁰.

In questa prospettiva, la giurisprudenza costituzionale, richiamando anche obblighi di solidarietà interregionale¹¹¹, nel corso del 2015 ha progressivamente consolidato il principio di diritto in base al quale la determinazione del contributo delle autonomie speciali alla manovra di finanza pubblica – anche con riguardo alle entrate – rientra nelle attribuzioni dello Stato e non è soggetto all'obbligo di trattativa con le autonomie speciali¹¹². Nondimeno, il legislatore statale è chiamato a fissare un contributo esclusivamente sotto forma di saldo che le autonomie speciali devono complessivamente conseguire, ben potendo esse, da un lato, stringere accordi orizzontali tra di loro per variare il contributo gravante su ciascuna di esse purché l'importo complessivo non muti, e, dall'altro, richiedere la riallocazione dei saldi, a seguito di accordi, anche a esercizio inoltrato¹¹³.

Sicché agli obiettivi fissati unilateralmente dallo Stato, funzionali a rispondere agli obblighi richiesti in sede europea, può successivamente corrispondere l'apertura di una trattativa

¹⁰⁸ In questo senso, invece, larga parte dei commenti critici mossi in dottrina alla summenzionata giurisprudenza costituzionale: cfr., ad esempio, R. Toniatti, F. Guella, *Introduzione*, cit., 13 s.

¹⁰⁹ Rispetto alla giurisprudenza costituzionale sul coordinamento della finanza pubblica meno "svalutativa" delle norme di attuazione: cfr., ad esempio, le sentenze n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007.

¹¹⁰ Cfr. la sentenza n. 19 del 2015, sulla scorta, tra l'altro, di quanto affermato dalla Corte nella sentenza n. 379 del 1992.

¹¹¹ Cfr. le sentenze n. 19 del 2015, punto n. 2 del "Considerato in diritto", ove la Corte rileva che "Il metodo dell'accordo dovrebbe essere concepito come uno strumento di bilanciamento tra l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e l'esigenza di raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica – alcuni dei quali, peraltro, derivanti da impegni assunti in sede sovranazionale – del cui adempimento anche le regioni speciali devono farsi carico alla luce dei principi di *solidarietà* politica, economica e sociale di cui all'art. 2 Cost., di unitarietà della Repubblica di cui all'art. 5 Cost., nonché di responsabilità internazionale dello Stato" (cors. ns.); e n. 155 del 2015, spec. punto n. 7.1 del "Considerato in diritto". Sui limiti di quella che la Corte definisce la "chiamata in solidarietà" interregionale, v. comunque la sentenza n. 176 del 2012, con la quale sono state dichiarate costituzionalmente illegittime disposizioni volte ad accollare oneri finanziari aggiuntivi alle regioni per il conseguimento di determinati obiettivi di coesione e l'attuazione delle finalità del Piano per il Sud.

¹¹² Cfr. la sentenza n. 19 del 2015, punto n. 6.1 del "Considerato in diritto". Nel corso del 2015, sulla base del precedente costituito dalla sentenza n. 19 del 2015, ribadiscono questo principio le sentenze n. 65, n. 77, n. 82, n. 89, n. 155.

¹¹³ Cfr. la sentenza n. 19 del 2015, punto n. 6.2 del "Considerato in diritto".

va per il riparto degli oneri e la verifica della sostenibilità degli obiettivi e degli strumenti finanziari e tributari per realizzarli. Secondo questa giurisprudenza, ormai il legislatore statale è tenuto a fissare un punto irrevocabile sul piano esterno, essendo il Governo responsabile in sede europea per l'andamento dei conti pubblici, che non esclude affatto la negoziazione sul piano interno, in maniera coerente con il paradigma cooperativistico ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale, per il quale la leale collaborazione non implica un obbligo di risultato, bensì di metodo¹¹⁴.

I tempi non sono ancora sufficientemente maturi per fornire una compiuta valutazione degli orientamenti, da ultimo richiamati, della giurisprudenza costituzionale circa le rinnovate esigenze di bilanciamento tra vincoli finanziari imposti alle autonomie speciali e rispetto del metodo dell'accordo. Ciò soprattutto per apprezzare se, sulla base di questi principi di diritto, la Corte potrà dichiarare costituzionalmente illegittime disposizioni di legge statale che violassero detti principi, fissando, ad esempio, in maniera unilaterale l'incremento del contributo degli enti ad autonomia differenziata agli obiettivi di finanza pubblica.

Un primo segnale ancora non del tutto chiaro si può trarre dalla sentenza n. 65 del 2015, in cui la declaratoria di incostituzionalità di una disposizione di legge statale, con la quale veniva riservato all'erario l'intero gettito dei territori delle autonomie speciali derivante dagli incrementi delle aliquote dell'accisa sull'energia elettrica disposti da appositi provvedimenti ministeriali, a seguito della cessazione dell'applicazione dell'addizionale comunale e provinciale, è prevalentemente fondata sul contrasto con l'evocato parametro statutario della Regione siciliana, che riserva alla Regione le entrate tributarie riscosse nel suo territorio, pur censurando, la Corte, anche la "determinazione unilaterale" della riserva allo Stato del gettito del tributo¹¹⁵.

In definitiva, la giurisprudenza costituzionale degli ultimi anni ha affermato che le autonomie speciali devono assicurare il concorso agli obiettivi di finanza pubblica per garantire la sostenibilità del sistema nel quale esse stesse sono incluse¹¹⁶, tanto più alla luce dei rinnovati vincoli posti dal diritto dell'Unione europea al governo dei conti pubblici¹¹⁷.

Altrimenti opinando, secondo il Giudice delle leggi si determinerebbe un irragionevole disparità di trattamento tra i cittadini delle autonomie speciali e quelli delle altre regioni. Af-

¹¹⁴ In questo senso, in dottrina, a commento del richiamato orientamento della giurisprudenza costituzionale, cfr. R. Bin, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione* (8 luglio 2015), in www.forumcostituzionale.it.

¹¹⁵ Cfr. la sentenza n. 65 del 2015, punto n. 4.2.1 del "Considerato in diritto", ove la Corte fonda la richiamata declaratoria di incostituzionalità sul contrasto tra la norma statale impugnata e l'art. 2 del d.P.R. 20 luglio 1965 n. 1074 (Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria), a tenore del quale "Ai sensi del primo comma dell'art. 36 dello Statuto della Regione siciliana, spettano alla Regione siciliana [...] tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate, ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime"; sicché parrebbe di secondo momento il (comunque censurato) profilo di illegittimità costituzionale derivante "dalla pretermissione dei criteri individuativi della misura" dell'incremento "del contributo finanziario unilateralmente imposto alla Regione siciliana". Valorizza, invece, quest'ultimo profilo della pronuncia, R. Bin, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali*, cit.

¹¹⁶ In questo senso, *ex plurimis*, le sentenze n. 425 del 2004 e n. 267 del 2006.

¹¹⁷ Al riguardo, si vedano, tra le tante, le sentenze n. 60 del 2013; n. 39 e n. 88 del 2014; n. 19 del 2015.

ferma infatti la Corte costituzionale che, di fronte alla crisi economica e alla crisi delle finanze pubbliche, i sacrifici devono essere equamente distribuiti e che ai richiamati processi di convergenza non possono sottrarsi gli enti territoriali ad autonomia differenziata¹¹⁸.

Al riguardo, in maniera significativa, la giurisprudenza costituzionale ha altresì sottolineato la necessità che “in un momento difficile per la finanza pubblica, l’attenzione sia rivolta, oltre che alla quantità, alla qualità della spesa”; sicché “non si vede perché solo i cittadini delle regioni a statuto speciale dovrebbero sottrarsi ad una responsabilità che incombe su tutti gli italiani, a prescindere dalle istituzioni che li rappresentano, nel rispetto delle previste garanzie e forme costituzionali”¹¹⁹.

La Corte è pertanto sempre più chiamata a bilanciare i parametri statutari speciali volti a sorreggere l’autonomia differenziata, da un lato, e rinnovati parametri costituzionali sull’equilibrio di bilancio, in stretta connessione agli inderogabili principi di unità e di solidarietà, dall’altro. Ciò induce anche a soluzioni processuali innovative, fortemente segnate dall’ingresso dell’art. 81 Cost. e dal principio dell’equilibrio di bilancio nel bilanciamento degli interessi nel giudizio di costituzionalità¹²⁰.

In conclusione, l’assetto finanziario e tributario delle autonomie speciali è disciplinato da una sorta di doppio binario (norme di attuazione e fonti atipiche) da cui consegue, anzitutto, il tutt’altro che coerente svolgimento dei principi posti dagli statuti: i decreti legislativi hanno accompagnato il trasferimento delle funzioni, ma non hanno sempre fornito adeguata copertura alla ridefinizione dell’ordinamento finanziario di ciascun ente territoriale ad autonomia differenziata.

In secondo luogo, emerge un sistema di finanziamento delle funzioni a tratti caratterizzato da elementi di opacità, i quali non consentono di valutare appieno la costituzionalmente necessaria corrispondenza tra le funzioni effettivamente trasferite attraverso le norme di attuazione e le risorse attribuite per il loro esercizio mediante la fonte rinforzata, secondo quanto invece richiesto dall’art. 119 Cost. e dalla giurisprudenza costituzionale¹²¹.

¹¹⁸ Cfr. le sentenze n. 23 del 2014 e n. 141 del 2015.

¹¹⁹ Sentenza n. 141 del 2015, punto n. 7.4 del “Considerato in diritto”.

¹²⁰ Si veda, in particolare, la sentenza n. 155 del 2015, con la quale la Corte ha dichiarato inammissibili le questioni promosse dalle Regioni autonome Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Valle d’Aosta avverso l’art. 13 (in materia di IMU) e l’art. 14, comma 13-*bis* (in materia di TARES), del decreto-legge n. 201 del 2011, nonché contro alcuni commi (in materia di IMU) dell’art. 1 della legge n. 228 del 2012 (questi ultimi impugnati dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna e Valle d’Aosta): le norme censurate riservano allo Stato una quota dell’IMU e assicurano il recupero del maggior gettito dei due tributi summenzionati. Il Giudice delle leggi, riuniti i giudizi così instaurati, dichiara collettivamente inammissibili tutte le questioni promosse per mancanza di “rime obbligate”, poiché, pur ribadendo il valore del metodo dell’accordo e la conseguente facoltà di censurarne eventuali deroghe, non avendo il legislatore specificato i criteri mediante i quali determinare la titolarità dei nuovi tributi, ciò non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate, non potendo la Corte sostituirsi al legislatore nel delineare relazioni intergovernative finanziarie alternative “in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, 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 n. 7.1 del “Considerato in diritto”). Per un commento nel senso di una decisione di incostituzionalità “accertata ma non dichiarata”, cfr. C. Padula, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in www.federalismi.it, n. 19 del 2015, spec. 11 ss.

¹²¹ Si veda, ad esempio, significativamente, la sentenza n. 22 del 2012, spec. punto n. 5.3 del “Considerato in diritto”.

Infine, la tendenza a privilegiare il metodo negoziale mediante accordi bilaterali, che non hanno comunque rilievo costituzionale, più che istituto collaborativo, rischia di tradursi in un potere di veto consegnato al singolo ente ad autonomia differenziata rispetto alle esigenze di collaborazione orizzontale, fondamentali nella realizzazione del principio cooperativo insito nel pluralismo istituzionale paritario e che tanto più rispondono a quelle esigenze di solidarietà e di eguaglianza ripetutamente affermate dalla più recente giurisprudenza costituzionale¹²².

Al fine di contenere le sopra prese in esame asimmetrie che connotano l'ordinamento finanziario e tributario delle autonomie speciali, non sembra, invero, di grande aiuto il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato, in terza lettura, il 13 ottobre 2015. Quest'ultimo, infatti, nulla dispone sugli attuali regimi di finanziamento delle autonomie speciali, neppure sotto forma di principi di coordinamento e vincoli di sistema.

Né, quanto all'attivazione di istituti di fattiva collaborazione con il sistema delle autonomie speciali, sembra soccorre l'art. 39, comma 13, del summenzionato progetto di revisione costituzionale, il quale, come si è detto, contiene una clausola di salvaguardia in favore degli enti ad ordinamento differenziato.

Infatti, la menzionata norma transitoria prevede, a tutela dei vincoli di sistema, soltanto la facoltà di ricorrere ai poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. – peraltro, sino alla revisione degli statuti, soltanto nelle forme previste dalle fonti di autonomia – e, sul versante opposto, costituzionalizza la dimensione di separatezza delle autonomie speciali mediante il principio dell'intesa, rischiando così di allargare il divario tra autonomie troppo ordinarie, in quanto fortemente depotenziate, e autonomie troppo speciali, in quanto escluse dall'ambito territoriale di applicazione della riforma del Titolo V. Tutto ciò potrebbe implicare, in caso di mancata revisione degli statuti, un ritorno alla condizione di autonomia degli enti ad ordinamento differenziato antecedente alle leggi costituzionali n. 2 e 3 del 2001, in un rapporto simile a quello intercorrente tra il Titolo V del 1948 e i parametri statutari speciali.

Quanto allo statuto giuridico e significato dell'intesa, l'art. 39, comma 13, del progetto di revisione costituzionale da un lato esclude l'applicazione alle autonomie speciali, sino all'approvazione dei nuovi statuti, delle disposizioni incluse nel disegno di legge che modificano il Titolo V Cost.; e, dall'altro, prefigurare un ulteriore procedimento di revisione degli statuti speciali, *primo visu* di carattere "intermedio" tra quello previsto dall'art. 138 Cost. per l'approvazione delle leggi costituzionali e quello previsto dalle disposizioni contenute nella richiamata legge costituzionale n. 2 del 2001, i quali prevedono il parere (e non già l'intesa) dei consigli regionali sui progetti di modificazione degli statuti speciali¹²³. Sotto questo profilo,

¹²² V. ancora la sentenza n. 141 del 2015.

¹²³ Cfr. art. 41-ter dello Statuto di autonomia della Regione siciliana, inserito dall'art. 1 della legge cost. n. 2 del 2001; art. 50 dello Statuto speciale per la Regione Valle d'Aosta, come modificato dall'art. 2 della legge cost. n. 2 del 2001; art. 54 dello Statuto speciale per la Sardegna, come modificato dall'art. 3 della legge cost. n. 2 del 2001; art. 103 del d.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (*Testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige*), come sostituito dall'art. 4 della legge cost. n. 2 del 2001; art. 63 dello Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia, come modificato dall'art. 5 della legge cost. n. 2 del 2001.

le previsioni contenute nella norma transitoria andranno pertanto coordinate sia con l'art. 138 Cost., sia con quelle contenute nella legge costituzionale n. 2 del 2001¹²⁴.

Oltre a tutto ciò, la seconda questione lasciata impregiudicata è quella relativa al rapporto intercorrente tra l'art. 39, comma 13, del progetto di revisione costituzionale e l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 (cd. clausola di "maggior favore"), il quale – si ricorda – per pacifica giurisprudenza costituzionale implica che le norme contenute nel Titolo V Cost. debbano essere applicate alle autonomie speciali soltanto se maggiormente favorevoli alla loro autonomia rispetto alle norme contenute negli statuti speciali.

Al riguardo, è dubbio che l'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 debba ritenersi implicitamente o tacitamente abrogato dalla richiamata norma transitoria contenuta nel progetto di revisione costituzionale. L'effetto giuridico di quest'ultima parrebbe infatti significativamente diverso da quello di *abrogare* la vigente clausola di adeguamento automatico. Essa, infatti, finisce piuttosto per *circoscrivere l'ambito spaziale* dell'effetto abrogativo delle norme costituzionali oggi vigenti contenute nel Titolo V, escludendone il territorio delle regioni speciali e delle province autonome.

Ciò potrebbe implicare, in virtù della cd. clausola di "maggior favore", la perdurante vigenza della legge costituzionale n. 3 del 2001 (Titolo V Cost.) per le parti in cui quest'ultima prevede forme di autonomia più ampie rispetto a quella garantita dagli statuti speciali, sia pure limitatamente alle materie di potestà concorrente o regionale residuale "acquisite" dalle autonomie speciali per effetto della giurisprudenza costituzionale¹²⁵, con ciò determinando, per le autonomie speciali, una sorta di ultrattività del Titolo V del 2001¹²⁶.

In senso contrario, stando al suo tenore letterale, potrebbe osservarsi che l'emendamento votato al Senato, che ha modificato l'ultima versione della norma transitoria, rende pacificamente opponibile alle autonomie speciali i poteri sostitutivi per le materie statutarie nelle forme previste dagli statuti speciali, e quindi, restando fermi detti poteri sostitutivi, previsti per le materie statutarie, ne discenderebbe che gli enti ad autonomia differenziata non dispongano più delle materie acquisite ex art. 10 legge costituzionale n. 3 del 2001, in virtù del principio dell'"unitarietà degli istituti", ripetutamente affermato dalla giurisprudenza costituzionale¹²⁷. Infatti, in base a quest'ultimo, gli istituti disciplinati dal titolo V e quelli contenuti negli statuti speciali devono essere comparati considerandoli nella loro unitarietà, che comprende gli aspetti più favorevoli e quelli meno favorevoli per l'autonomia regionale: ciò,

¹²⁴ Al riguardo, per un approfondimento, sia consentito rinviare a S. Pajno e G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale* in itinere, cit., spec. 10 ss.

¹²⁵ Sono, ad esempio, materie di potestà concorrente ormai "acquisite" dalle autonomie speciali per pacifica giurisprudenza costituzionale: "professioni", "tutela della salute", "protezione civile", "produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia", perché l'art. 117, terzo comma, Cost. garantisce condizioni di maggiore autonomia rispetto alle più delimitate materie statutarie. Ad analoghe conclusioni è giunta la Corte costituzionale per le materie di potestà regionale-residuale quali "commercio" e "trasporto pubblico locale", perché maggiormente garantite dall'art. 117, terzo comma, Cost., idoneo a garantire forme di autonomia più ampie rispetto a quelle attribuite dagli statuti speciali.

¹²⁶ Per un approfondimento, sia consentito rinviare a S. Pajno e G. Rivosecchi, *Le autonomie speciali davanti alla riforma costituzionale* in itinere, cit., spec. 17 ss. (e alla dottrina ivi richiamata).

¹²⁷ Cfr. le sentenze n. 274 del 2003, e, soprattutto, n. 51 del 2006; nonché, in maniera conforme, tra le tante, sentenze n. 411 del 2008; n. 45 e n. 221 del 2010; n. 114 del 2011; n. 74 del 2012; n. 187 del 2013.

nell'applicazione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, per preservare i limiti posti dagli statuti speciali e, con essi, soprattutto l'interesse nazionale. Muovendo dal riconoscimento – nella norma transitoria – dei poteri sostitutivi previsti per le materie statutarie, unitamente al principio dell'unitarietà degli istituti, potrebbe sostenersi che l'art. 39, comma 13, del disegno di legge costituzionale opererebbe come abrogazione tacita dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

E' assai dubbio, tuttavia, che la disposizione transitoria del disegno di legge costituzionale non possa essere interpretata riconoscendo "altri" poteri sostitutivi ex art. 120 Cost. con riguardo alle materie acquisite in virtù della clausola di "maggior favore": ciò renderebbe difficilmente sostenibile la tesi testé ipotizzata.

Infatti, pur essendo pacifica l'applicabilità alle autonomie speciali dei poteri sostitutivi previsti dall'art. 120 Cost. (espressamente escluso dalla clausola di non applicazione del "nuovo" Titolo V, contenuta nell'art. 39, comma 13, del progetto di revisione costituzionale), non vi è alcuna certezza circa l'estensione alle autonomie speciali delle altre norme costituzionali che entreranno in vigore, anche con riguardo ai vincoli di sistema in materia finanziaria e tributaria e alla cd. clausola di supremazia di cui al rinnovato art. 117, quarto comma, Cost.¹²⁸.

In conclusione, l'effetto della più volte richiamata norma transitoria potrebbe tradursi in una prospettiva di conservazione della specialità quale elemento di separatezza del regionalismo italiano, aumentando il divario tra regioni ordinarie, ispirate – tanto più nella prospettiva della riforma costituzionale *in itinere* – a un disegno di uniformità, ed enti ad autonomia differenziata, destinati, sul versante opposto, a contrattare con lo Stato le loro condizioni di autonomia.

Le vicende dell'autonomia finanziaria e tributaria delle autonomie speciali sembrano dimostrare proprio che lo Stato, sia nelle fonti, sia nei procedimenti posti a presidio della menzionata autonomia, si è progressivamente auto-vincolato in favore degli enti a ordinamento differenziato, muovendosi in una prospettiva di perdurante negoziazione bilaterale, senza che sussistesse alcuna base pattizia originariamente fondativa della specialità stessa.

Dall'analisi condotta, dovrebbe seguire che la specialità sembra rispondere a una logica radicalmente opposta a quella del pluralismo istituzionale paritario, posto a fondamento del Titolo V della Parte II della Costituzione. Infatti, essendo fondata su una logica di concessione, la prima presuppone uno Stato fortemente centralizzato, dal quale ottenere appunto "elargizioni"¹²⁹, in ragione delle peculiarità della singola Regione speciale. Sicché queste ultime costituiscono il fatto differenziante di fronte al quale lo Stato, con decisione massimamente politica, non a caso condensata in una fonte di rango costituzionale, *concede lo statuto particolare* di autonomia.

Al contrario, il sistema policentrico insito nel Titolo V Cost. si fonda sul rinnovato riconoscimento di astratti ambiti di competenza normativa, amministrativa e finanziaria degli enti

¹²⁸ Nel senso della non applicazione della cd. clausola di supremazia, ad esempio, A. D'Atena, *Passato, presente... e futuro*, cit., 15.

¹²⁹ Così, S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 761.

territoriali, frutto di un complessivo ripensamento del rapporto tra governanti e governati¹³⁰. Esso dovrebbe pertanto precludere l'introduzione di forme di differenziazione, in relazione alle specificità del singolo ente territoriale, oltre una soglia di ragionevolezza che renda il sistema distonico rispetto alla suddetta ridefinizione dell'assetto della forma di Stato. Quest'ultima, infatti, presuppone che la posizione costituzionale delle autonomie territoriali non possa essere stabilita unilateralmente dallo Stato, in quanto presidiata dall'art. 5 Cost. e dal più compiuto svolgimento del pluralismo istituzionale paritario¹³¹.

A meno di non pensare che l'obiettivo principale della riforma costituzionale *in itinere* sia rinvenibile nel ridimensionamento dell'autonomia, soprattutto legislativa, delle regioni, e nel superamento del policentrismo autonomistico¹³²: la scelta di perpetuare la *diversità* del trattamento costituzionale riservato alle autonomie speciali sarebbe allora perfettamente coerente con il disegno in atto di forte centralizzazione.

¹³⁰ In questo senso, la prevalente dottrina all'indomani dell'entrata in vigore del Titolo V: cfr., tra i tanti, sia pure con sfumature di sfumature, M. Olivetti, *Lo Stato policentrico delle autonomie (art. 114, 1° comma)*, in *La Repubblica delle autonomie. Regioni ed enti locali nel nuovo Titolo V*, a cura di T. Groppi – M. Olivetti, Torino, Giappichelli, 2001, 37 ss.; e, in senso ancor più netto con riguardo alla "cesura" rappresentata dall'art. 114 Cost., B. Caravita, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, Regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, Giappichelli, 2002, 30 s.; G. Demuro, *Art. 114*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, vol. III, cit., 2169.

¹³¹ Per l'approfondimento e lo sviluppo di questa prospettiva, cfr. S. Pajno, *La revisione degli statuti speciali nel sistema delle fonti*, cit., 761 ss. Quantomeno valorizzando il principio di leale collaborazione nell'assetto policentrico del Titolo V è infatti assai dubbio che lo Stato possa disporre unilateralmente dello *status* costituzionale delle autonomie territoriali: cfr., ad esempio, anche per ulteriori riferimenti alla dottrina e alla giurisprudenza costituzionale, C. Padula, *Quale futuro per le Province? Riflessioni sui vincoli costituzionali in materia di Province*, in *Le Regioni*, 2013, 370 ss.

¹³² In questo senso, tra i tanti, P. Caretti, *La riforma del Titolo V Cost.*, in questa *Rivista*, n. 2/2014, 3; S. Mangiameli, *Prime considerazioni sul disegno di legge costituzionale AS/1429 sulla modifica della seconda parte della Costituzione* (15/10/2014), in www.issirfa.cnr.it/7492.908.html; M. Cecchetti, *La difficile coerenza tra obiettivi e strumenti nella riforma costituzionale della forma di stato regionale e un "mito" da abbandonare*, in www.federalismi.it, n. 3/2015; G. Falcon, *La riforma costituzionale nello specchio del regionalismo*, in *Le Regioni*, 2015, 3 ss., il quale sintetizza e commenta un orientamento largamente diffuso nei contributi contenuti nel fasc. n. 1/2015 della citata *Rivista*.