

11 APRILE 2018

La collaborazione intergovernativa  
nell'esperienza delle autonomie speciali

di Giuseppe Verde  
Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo



# La collaborazione intergovernativa nell'esperienza delle autonomie speciali \*

**di Giuseppe Verde**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi di Palermo

**Sommario:** 1. Considerazioni introduttive 2. Natura e funzione delle disposizioni di attuazione – 3. Il funzionamento delle commissioni paritetiche – 4. Le differenti esperienze delle autonomie speciali – 5. Il coordinamento della finanza pubblica e la “stagione” degli accordi – 6. Gli accordi fra l'Esecutivo e le autonomie differenziate – 7. Gli accordi come strumento per attenuare il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Autonomie differenziate.

## 1. Considerazioni introduttive

La distribuzione del potere politico nell'ordinamento costituzionale italiano risponde a logiche presenti in molte delle costituzioni europee del secondo dopoguerra. La tradizione del costituzionalismo liberale del XIX secolo rinvia alle tecniche costituzionali basate sui meccanismi di separazione, distribuzione e bilanciamento tra i poteri dello Stato. Tutti gli ordinamenti aprono un confronto tra le esperienze costituzionali francesi, americane e inglesi e da tale confronto derivano le diverse scelte costituzionali che trovano forma nelle costituzioni del secondo dopoguerra<sup>1</sup>. Come è noto, la Costituzione repubblicana non recepisce integralmente il principio della separazione dei poteri così come avviene nell'esperienza di altri ordinamenti. Alcune sue declinazioni ispirano alcune disposizioni costituzionali e lo si intravede solo guardando in controtelaio il testo costituzionale. Esiste, però, un'altra “tecnica” costituzionale per separare e articolare il potere<sup>2</sup>, ovvero la sua distribuzione a livello territoriale. Così, uno dei tratti più significativi dell'ordinamento costituzionale italiano è dato dal rilievo che in esso assume il principio autonomistico, qualificato dall'art. 5 come *principio fondamentale* della Costituzione<sup>3</sup>, il quale trova specificazione nelle disposizioni del Titolo V. Al riguardo, primo fra tutti, viene in rilievo l'art. 114, il quale, nel testo attualmente vigente, afferma che «*la Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città Metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato*». Si tratta di una disposizione che pone diversi enti su un piano di parità

---

\* Riceviamo e volentieri pubblichiamo.

<sup>1</sup> Cfr., M. FIORAVANTI, *Costituzione*, Bologna, il Mulino, 199, 161.

<sup>2</sup> P. HÄBERLE, *Stato costituzionale. I) Principi generali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 2000, spec. 9.

<sup>3</sup> Tra i principi in tema di organizzazione costituzionale che concorrono alla definizione di un patrimonio costituzionale europeo si deve tener conto – secondo l'insegnamento di A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, il Mulino, 2002, 150 ss. – anche del “regime delle autonomie”.

costituzionale, anche se poi la definizione delle rispettive competenze segna e definisce l'ambito del potere attribuito in concreto a ciascun ente. In particolare, l'art. 117 della Costituzione prevede che lo Stato e le Regioni siano enti dotati di potestà legislative. L'art. 116 distingue fra *Regioni ordinarie* e *Regioni speciali*, prevedendo che solo queste ultime «*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*»<sup>4</sup>.

Quella di '*Stato regionale*' è un'espressione che definisce il modo di essere di un ordinamento e diviene uno dei tratti caratterizzanti le forme di legittimazione democratica del potere. Tuttavia, si discute se oggi permangano ancora le motivazioni politiche che giustificarono un tempo la previsione di Regioni speciali<sup>5</sup>: si dubita, infatti, che dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 abbia (o non abbia) senso parlare di due tipi di Regioni. Alcuni provano a misurare quali risultati abbia in concreto prodotto l'autonomia differenziata e, così facendo, giungono alla conclusione che quest'ultima introduce elementi di disegualianza che forse solo un tempo potevano giustificarsi.

Il regionalismo speciale comunque sopravvive alle critiche e ai tentativi di modifica del testo costituzionale e ciò spinge a tratteggiare alcuni degli istituti costituzionali di collegamento fra Stato e autonomie differenziate. In questo contributo l'attenzione si indirizza verso quella che forse è ormai, ancor più del disegno delle competenze, la caratteristica maggiormente rilevante del regionalismo speciale, ossia quel particolarissimo meccanismo di raccordo istituzionale rappresentato dalle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali. Si tratta di una fonte del diritto del tutto peculiare che viene adottata grazie ad un altrettanto particolare procedimento di formazione. In tale procedimento le disposizioni di attuazione assumono la forma di decreti legislativi adottati dal Governo della Repubblica ed emanati dal Presidente della Repubblica. Ma, prescindendo dal "nome" (decreti legislativi), si tratta di fonti il cui procedimento di approvazione prevede la partecipazione di una Commissione paritetica cui è affidato il compito di affinare e determinare il contenuto sostanziale della disposizione di attuazione. L'aggettivo "paritetica" qui ha un valore politico-costituzionale importante: in essa siedono rappresentanti del governo regionale e dello Stato con una rappresentanza, per l'appunto, paritetica. È quella la sede in cui si realizza una peculiare forma di raccordo fra Stato e Autonomie speciali.

Tale forma di collaborazione assume un significato particolare nel senso che attraverso il ruolo delle Commissioni paritetiche si rinnoverebbe una specie di "patto" fra le autonomie differenziate e lo Stato

---

<sup>4</sup> Si parla di regionalismo speciale o di autonomie differenziate per riferirsi all'esperienza costituzionale di alcuni territori che per ragioni diverse hanno avuto riconosciuto una forma particolare di autonomia; le Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige) con le Province autonome di Trento e Bolzano rappresentano ancora oggi uno dei tratti più originali del regionalismo italiano.

<sup>5</sup> Cfr., sul punto, PAJNO, RIVOSACCHI, *La problematica riforma costituzionale delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2016, 267 ss., part. 273 ss.

che – almeno nelle letture presenti soprattutto nell’ambito di alcune esperienze di specialità – sorreggerebbe la genesi di queste ultime.

La previsione di un regionalismo speciale precede la stessa approvazione del testo costituzionale del 1947. Lo Statuto della Regione Siciliana è stato approvato nel maggio del 1946. È ricorrente fra gli storici dell’autonomia siciliana l’idea che lo Statuto sia frutto di un “patto” in cui esigenze unitarie e istanze autonomistiche hanno trovato una sintesi che ha, poi, influito sui lavori dell’Assemblea costituente e sulla scelta di definire la forma in senso regionale del nascente ordinamento costituzionale. Ora non è certamente questa la sede nella quale ripercorrere lo svolgimento di fasi storiche convulse che condussero all’approvazione dello Statuto siciliano; si può, più semplicemente, acquisire acriticamente questa prospettiva al solo fine di richiamare il significato che il c.d. ‘principio pattizio’ ha avuto nella giurisprudenza costituzionale con riferimento proprio alle disposizioni di attuazione che – a detta della Corte – manifestano dal punto di vista costituzionale l’esplicazione di detto principio, che presiede alle relazioni fra lo Stato e le Autonomie speciali, considerato che il “metodo pattizio” è lo “strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali”<sup>6</sup>.

Il metodo pattizio ha un ruolo centrale nel complesso dei rapporti fra lo Stato e le Autonomie differenziate, in questo senso, la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, essa ‘determinerà le norme’ relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all’attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi»<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2016 a detta della quale il metodo pattizio costituisce un principio cardine confermato – oltre che dagli Statuti speciali – anche dalla legge n. 42 del 2009, e dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale. Il principio pattizio diviene così uno dei “criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata”.

<sup>7</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010. Invero sono rari i tentativi del legislatore statale ordinario di intervenire su ambiti riservati alla competenza delle norme di attuazione. Talvolta il legislatore ordinario statale prova a predeterminare il contenuto delle future disposizioni di attuazione. Questo è il caso della legge delega n. 42 del 2009 di attuazione dell’art. 119 della Costituzione la quale, nel far salve le prerogative statutarie, ha previsto che la Commissione paritetica sia affiancata da un apposito tavolo tecnico nel quale avviare un confronto tra Stato e Regione per l’attuazione delle disposizioni relative ai rapporti finanziari, tavolo cui il legislatore affida il compito di elaborare non meglio identificati indirizzi e linee guida. Proprio in riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte ha avuto così modo di affermare che esiste una sostanziale differenza tra le attività del “tavolo tecnico” e i compiti costituzionali della Commissione paritetica e che soprattutto i documenti che verranno adottati in sede tecnica di confronto Stato-Regione “non possono interferire con le determinazioni delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica” (Corte costituzionale, sent. n. 201 del 2010).

## 2. Natura e funzione delle disposizioni di attuazione

In riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, è utile ricordare che la Commissione paritetica «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto [...] essa ‘determinerà le norme’ relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all’attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi»<sup>8</sup>.

Si deve escludere che il Governo della Repubblica possa «alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere – come nel caso in esame – sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia»<sup>9</sup>. Proprio per questa ragione ci troviamo di fronte ad un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell’art. 76 della Costituzione. Gli statuti speciali attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale è coinvolta la Commissione paritetica. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega), ed è a tali fonti che si farà riferimento soprattutto per individuare l’oggetto delle disposizioni di attuazione.

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale la quale ha affermato che l’ordinamento pone «una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»<sup>10</sup>.

Quanto alla collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, esse sono da assimilare agli atti normativi primari solo per ciò che concerne la possibilità di sottoporli al sindacato di costituzionalità e l’idoneità a soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010.

<sup>9</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.

<sup>10</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 238 del 2015; negli stessi termini v., Corte costituzionale, sentenze nn. 71 e 241 del 2012.

<sup>11</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004 che, in riferimento alle disposizioni di attuazioni relative all’art. 23 dello Statuto Speciale in virtù delle quali è stata adottata la disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, ebbe modo di precisare che «[...] d’altra parte i citati artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 373 del 2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, non hanno neppure violato, avendo rango primario in quanto norme di attuazione di statuti speciali [...], la riserva di legge prevista in materia dall’art. 108 della Costituzione. E di conseguenza i predetti articoli possono anche, come fonti a competenza “riservata e separata” rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (al riguardo cfr., Corte costituzionale, sentenze n. 353 del 2001, 213 e 137 del 1998; 85 del 1990; 160 del 1985, 212 del 1984).

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

Particolarmente significativo pare a riguardo un ulteriore indirizzo che proviene sempre dalla giurisprudenza costituzionale, a detta della quale «deve, [...] essere rilevato che le norme di attuazione dello statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...], la cui competenza ha 'carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica' [...] e pertanto prevalgono, nell'ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti [...]. Le norme di attuazione dello statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un 'contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano', con il 'limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale'»<sup>12</sup>.

Su tali premesse, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che le disposizioni di attuazione «possono anche, come fonti a competenza 'riservata e separata' rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale»<sup>13</sup>.

È altresì stato riconosciuto alle norme di attuazione un particolare ruolo "interpretativo" delle disposizioni degli statuti speciali, tale dunque da renderle idonee a giocare un ruolo nella conformazione del parametro di costituzionalità. Quanto a quest'ultimo aspetto, deve peraltro essere evidenziato come le disposizioni di attuazione degli statuti speciali siano sovente utilizzate quale parametro nei giudizi di legittimità costituzionale. Ciò è spiegato – anche nella giurisprudenza costituzionale – con il riferimento alla teoria dell'interposizione normativa. Al riguardo, si veda in particolare la sent. n. 260 del 1990, nella quale si afferma che «le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di 'norme interposte'».

Un ultimo problema sul quale pare opportuno soffermarsi è quello concernente la sorte delle norme di attuazione a seguito della modifica dello Statuto o di una sua integrale sostituzione. Al riguardo, rileva

---

<sup>12</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001.

<sup>13</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004.

quanto affermato dalla Corte costituzionale con la sent. n. 34 del 1974, ove si evidenzia come sia «proprio [...] della natura e funzione strumentale delle norme di attuazione che esse siano destinate a spiegare efficacia sino a che rimarranno in vigore le disposizioni statutarie che esse interpretano o integrano». In conseguenza di ciò “con la caducazione o modificazione delle relative norme statutarie, e nei limiti relativi, le norme di attuazione vengono pertanto a perdere efficacia, in dipendenza della loro intrinseca natura”. Tale soluzione è stata successivamente confermata dall’ord. n. 270 del 1974 e dalla sent. n. 7 del 1977. Al contrario, l’effetto appena menzionato non si produce ove le norme di attuazione “non contrastino con il nuovo Statuto o riguardino disposizioni statutarie non recepite nel nuovo e quindi abrogate per disciplina dell’intera materia”.

### **3. Il funzionamento delle commissioni paritetiche**

Si è già detto che gli statuti speciali disciplinano con sfumature diverse la composizione e il ruolo delle commissioni paritetiche.

Indicazioni utili sulle attività delle Commissioni paritetiche si traggono dalla giurisprudenza costituzionale e dalle prassi.

Si è già detto che le disposizioni di attuazione dello Statuto assumono la forma di decreti legislativi adottati con una deliberazione del Consiglio dei Ministri, successivamente emanati dal Presidente della Repubblica e, infine, pubblicati nella Gazzetta ufficiale e inseriti nella raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana. La definizione delle norme di attuazione chiama in causa la Commissione paritetica. Cerchiamo, quindi, di descrivere l’*iter* procedimentale grazie al quale si perviene all’entrata in vigore delle disposizioni di attuazione.

Iniziamo proprio dalla Commissione paritetica. Al riguardo, il tratto comune della disciplina dei diversi statuti è dato proprio dalla pariteticità nella composizione di tale organo, mentre per la consistenza numerica dei componenti, gli statuti offrono soluzioni differenti. La pariteticità della Commissione comporta che metà dei membri debbano essere di nomina statale e metà di nomina regionale. Le nomine regionali sono imputabili al Presidente della Regione<sup>14</sup>. Per quel che attiene al versante statale, il Presidente

---

<sup>14</sup> In riferimento alla composizione delle Commissioni paritetiche si tenga conto di quanto previsto negli statuti speciali: l’art. 43 St. Sicilia: «1. Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall’Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l’attuazione del presente Statuto»; art. 56 St. Sardegna: «Una Commissione paritetica di quattro membri, nominati dal Governo della Repubblica e dall’Alto Commissario per la Sardegna sentita la Consulta regionale, proporrà le norme relative al passaggio degli uffici e del personale dallo Stato alla Regione, nonché le norme di attuazione del presente Statuto. Tali norme saranno sottoposte al parere della Consulta o del Consiglio regionale e saranno emanate con decreto legislativo»; art. 48-*bis*, comma 2, St. Valle D’Aosta: «Gli schemi dei decreti legislativi sono elaborati da una commissione paritetica composta da sei membri nominati, rispettivamente, tre dal Governo e tre dal consiglio regionale della Valle d’Aosta e sono



del Consiglio dei ministri è solito delegare al Ministro senza portafoglio per gli affari regionali la scelta dei componenti statali. Nella prassi avviene che, una volta adottato il provvedimento del Presidente della Regione, sarà il Ministro per gli affari regionali ad adottare il provvedimento costitutivo della Commissione paritetica. Tale provvedimento avrà valore costitutivo per quel che attiene alla nomina dei membri statali e meramente ricognitivo per quel che attiene alle scelte compiute dal Presidente della Regione, non potendo in nessun caso né il Ministro né il governo nazionale sindacare le scelte compiute dal Presidente della Regione. L'insediamento della Commissione paritetica è sollecitato dal Ministro che convoca la prima seduta nella quale si procederà all'elezione del presidente della Commissione e alla stesura di un calendario dei lavori. Il presidente della Commissione ha un ruolo di mero coordinamento delle attività (come ovvia conseguenza della pariteticità) e si avvale di una doppia segreteria (statale e regionale). I lavori della Commissione paritetica si svolgono tra Roma e la sede regionale o provinciale e sono nei fatti sollecitati da proposte regionali o statali: singoli rami delle due amministrazioni chiedono – spesso ma non necessariamente anche su iniziative politica dei due governi – la definizione di nuove disposizioni di attuazioni. Le richieste alla Commissione sono formalmente inoltrate dal Dipartimento per gli affari regionali (per quel che attiene allo Stato) e/o dai vertici della burocrazia regionale o provinciale.

Individuato l'oggetto, la Commissione procede a una meticolosa ricostruzione delle questioni che interessano la materia oggetto di attuazione statutaria. Il compito della Commissione consiste, in questa fase, nel “sentire” tutte le amministrazioni coinvolte (con apposite audizioni spesso in contraddittorio) in riferimento all'oggetto e, dopo avere trovato un punto di incontro tra prospettive diverse, di pervenire alla stesura di uno schema di disposizioni di attuazione sul quale la Commissione “esprime un'indicazione favorevole”. Il suddetto schema è nuovamente inoltrato a tutti i Ministeri e a tutti gli Assessorati regionali o provinciali perché esprimano il loro parere definitivo sulle disposizioni in via di approvazione. Se le amministrazioni non contestano il contenuto delle disposizioni, in una successiva seduta la Commissione “formalmente approva” la disposizione di attuazione e ne chiede l'inoltro al Consiglio dei Ministri per l'adozione del decreto legislativo finale. Il testo esitato dalla Commissione è integrato da schede tecniche che valutano l'impatto che le disposizioni avranno sul sistema delle fonti. La trasmissione alla Presidenza

---

sottoposti al parere del consiglio stesso»; art. 65 St. Friuli-Venezia Giulia: «Con decreti legislativi, sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale, saranno stabilite le norme di attuazione del presente Statuto e quelle relative al trasferimento all'Amministrazione regionale degli uffici statali che nel Friuli-Venezia Giulia adempiono a funzioni attribuite alla Regione»; art. 107 St. Trentino-Alto Adige: «Con decreti legislativi saranno emanate le norme di attuazione del presente Statuto, sentita una commissione paritetica composta di dodici membri di cui sei in rappresentanza dello Stato, due del Consiglio regionale, due del Consiglio provinciale di Trento e due di quello di Bolzano. Tre componenti devono appartenere al gruppo linguistico tedesco».

del Consiglio è curata dal Ministero per gli affari regionali. Le disposizioni – salvo ripensamenti statali dell’ultima ora – saranno approvate in una successiva riunione del Consiglio dei Ministri, alla cui seduta – limitatamente al punto riguardante le disposizioni di attuazione – è invitato a partecipare il Presidente della Regione. Il decreto legislativo è quindi trasmesso al Presidente della Repubblica per l’emanazione cui farà seguito la pubblicazione.

L’intervento della Commissione paritetica non ha carattere vincolante in senso assoluto. È senz’altro obbligatorio, e in considerazione di ciò la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la Commissione deve sempre “essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell’attuazione della disciplina statutaria”. Il che se conduce ad affermare che, il Governo possa apportare, successivamente alla acquisizione del parere “varianti di carattere formale al testo dei decreti”, non consente all’Esecutivo “di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere [...] sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia”<sup>15</sup>. La mancata acquisizione del parere costituisce vizio formale del decreto di attuazione, e, dunque, ne causa l’illegittimità costituzionale<sup>16</sup>, con l’ulteriore precisazione secondo la quale – sul piano processuale – per la Regione o Provincia autonoma interessata “in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e l’interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti [...] alla Commissione paritetica”<sup>17</sup>. In dottrina è stato altresì osservato che – ove tale adempimento procedurale venisse a mancare – l’illegittimità costituzionale delle norme di attuazione in questione potrebbe essere evitata solo mediante “l’assenso del Presidente della Regione interessata, che deve prender parte alle relative riunioni del Consiglio dei ministri”<sup>18</sup>.

Dalla prassi emerge che è raro che la definizione delle disposizioni non avvenga una volta acquisito il parere favorevole di tutti i ministeri e delle amministrazioni regionali coinvolte. Il Dipartimento per gli affari regionali è molto attento a che nessuna amministrazione statale sia esclusa dalla consultazione. Ciò appare criticabile ove si pensi che alcune amministrazioni possono essere del tutto estranee rispetto all’oggetto in discussione, e ciò fino al punto che esse non comprendono perché debbano esprimere il

---

<sup>15</sup> Così, Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.

<sup>16</sup> *Ibidem*

<sup>17</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 137 del 1998.

<sup>18</sup> PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 234.

proprio parere su disposizioni di attuazione che esulano del tutto dalle loro competenze. Altro aspetto che emerge dalla prassi attiene al rinnovarsi del “patto originario” fra Stato e Regione così che quando la Commissione paritetica approva un testo normativo è scontato che Stato e Regione condividono contenuti ed effetti delle future disposizioni di attuazione.

#### **4. Le differenti esperienze delle autonomie speciali**

Diversi sono gli strumenti istituzionali che caratterizzano l’esperienza del Friuli-Venezia Giulia e del Trentino-Alto Adige. Anche per queste Regioni lo sviluppo economico e la risoluzione di vecchie e nuove questioni sociali passa attraverso statuti che immaginano nuovi raccordi istituzionali: alla separazione e al potenziale conflitto si preferisce la concertazione e la cooperazione. Si tratta di meccanismi istituzionali ispirati a una logica diversa da quella presente nell’esperienza siciliana, i quali consentono uno sviluppo delle relazioni con la Stato che sposa la filosofia della negoziazione, dell’accordo e della condivisione.

Non deve stupire se a fronte di un’unica previsione costituzionale che legittima la presenza di autonomie differenziate, l’attuazione degli Statuti speciali può assumere significati diversi. Per le grandi Isole è prevalente l’idea che lo sviluppo economico e sociale dei territori debba passare attraverso l’impegno di risorse statali che si pretende debbano essere impiegate in modo autonomo dalle Regioni. Gli Statuti speciali approvati o modificati tra il 1962 e il 1972 sono invece pensati in contesti politico-costituzionali molto lontani dalle posizioni che i partiti, prima, e le istituzioni, dopo, assunsero in riferimento al nostro regionalismo all’indomani dell’entrata in vigore del testo costituzionale. La seconda stagione della specialità regionale prevede raccordi istituzionali che perseguono gli interessi economici e sociali legati al territorio, attraverso meccanismi in cui è importante far convergere le politiche statali con quelle regionali. Certo le due esperienze andrebbero valutate anche in ragione del rapporto che il regionalismo speciale realizza con il principio unitario di cui all’art. 5 della Costituzione. Qui le tensioni registrate nell’ultimo decennio manifestano due diverse interpretazioni dell’autonomia regionale. Nel caso delle Regioni speciali del sud l’esigenza unitaria della Repubblica è un valore indiscutibile anche se essa è finalizzata, nella sostanza, a “chiedere” allo Stato *idee, progetti, politiche*, e soprattutto *risorse*. Il valore dell’unità svuota l’autonomia dal momento che, i soggetti cui spetta riempire di contenuto la permanente rivendicazione di forme e condizioni particolari di autonomia, non sono in grado di rispondere a questo elementare obbligo costituzionale. Così lo Stato è necessario perché senza lo Stato non si è in grado di promuovere alcuna forma di sviluppo. Lo Stato è poi essenziale perché attraverso le formule della perequazione e della solidarietà nazionale è l’unico soggetto che può assegnare risorse finanziarie indipendentemente dal fatto che le stesse siano maturate in quel territorio.

Per le Regioni speciali del nord il principio unitario vale nel senso che identifica il soggetto con cui si deve negoziare il valore dell'autonomia regionale e provinciale. In una certa misura l'ambito di estensione dell'autonomia corrisponde all'ammontare delle risorse finanziarie che possono essere destinate al sostegno di funzioni e – come fra un attimo si vedrà – *indipendentemente da quanto previsto dai rispettivi statuti*. Come è risaputo, i territori in questione hanno capacità economiche profondamente diverse da quelle delle Regioni meridionali. Il gettito fiscale prodotto nelle Regioni speciali del settentrione è legato ad una base imponibile differente da quella che ritroviamo nelle Regioni speciali meridionali. Vi è quindi la forte esigenza che buona parte delle risorse economiche prodotte dal territorio siano assegnate alle Regioni interessate e non utilizzate per ripianare debiti o sanare i bilanci di Regioni non in grado di bene amministrarsi.

Lo strumento che più di ogni altro ha inchiodato le Regioni speciali al loro passato è stato probabilmente quello delle norme di attuazione degli Statuti. Il procedimento bilaterale che prelude alla loro approvazione ha rappresentato, a seconda dei casi, uno strumento per mantenere (o aumentare) privilegi, o un ostacolo che ha impedito l'allineamento dell'autonomia vissuta nelle Regioni speciali a quella che già caratterizzava le Regioni ordinarie. Sfruttando una espressione già utilizzata da Raimondi nel 2009<sup>19</sup> (per il sistema di giustizia amministrativa presente nella Regione siciliana) si può dire che le norme di attuazione sono a un tempo *privilegio e condanna* per le autonomie particolari<sup>20</sup>.

Si è già fatto cenno al delicato rapporto fra autonomia regionale speciale e risorse finanziarie che possono alimentare le funzioni statali da trasferire alle Regioni: ciò consente di mettere a fuoco alcuni aspetti del regionalismo differenziato legati alle vicende delle disposizioni di attuazione degli statuti speciali facendo riferimento proprio a tale ambito.

Per esigenze espositive, a titolo esemplificativo è possibile muovere dallo studio del decreto legislativo 18 luglio 2011 n. 142 il quale contiene «*Norme di attuazione dello statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti delega di funzioni legislative e amministrative statali alla Provincia di Trento in materia di Università degli studi*». È bene precisare che le considerazioni critiche che seguono intendono evidenziare solo alcuni tra gli aspetti problematici connessi con il decreto in questione, senza con ciò vantare alcuna pretesa di completezza rispetto ad un tema che merita spazi diversi da quelli che l'economia di questo scritto consente.

---

<sup>19</sup> S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, Giuffrè, 2009.

<sup>20</sup> Si deve riconoscere che il tema delle norme di attuazione non ha ricevuto l'attenzione che certamente merita; oltre agli ormai classici studi di BRACCI (*Le norme di attuazione degli statuti per le regioni ad autonomia speciale*, Milano, Giuffrè, 1961) e GABRIELE (*I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, Istituto dell'Enciclopedia italiana, 1988), si veda, più di recente, la ricostruzione monografica di M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012.

In estrema sintesi, si può osservare che le norme di attuazione in materia di Università assegnano alla Provincia autonoma di Trento rilevanti e significati poteri legislativi e amministrativi in tema di programmazione finanziaria (con riferimento al fondo di finanziamento ordinario), di autonomia universitaria (con nuovi principi e criteri per lo statuto dell'Università) e di *status* giuridico dei docenti universitari (con la previsione, ad esempio, del *Research Professor* da utilizzare solo nei dottorati di ricerca). Il decreto legislativo dà attuazione allo Statuto speciale, che sul tema si limita però ad affermare che «*per l'eventuale istituzione di università nel Trentino-Alto Adige, lo Stato deve sentire preventivamente il parere della Regione e della Provincia interessata*» (art. 19, comma 15). In effetti, nel preambolo del decreto legislativo non è neppure richiamata tale disposizione, facendosi invece espresso rinvio all'art. 79 comma 1, dello Statuto, il quale a sua volta ridefinisce i rapporti finanziari con lo Stato, prevedendo, tra l'altro, la partecipazione delle Province autonome al raggiungimento degli obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica e assumendo lo svolgimento (per delega) di funzioni statali «*complessivamente in misura pari a 100 milioni di euro annui*». Tutto ciò significa che l'insieme dei tributi il cui gettito è attribuito alle Province autonome produce risorse *superiori a quelle necessarie per assicurare le funzioni statali già trasferite*. Di fronte all'impossibilità dello Stato di poter rivendicare come proprie le suddette risorse, si conviene che il riequilibrio e la solidarietà vengano costruiti con il trasferimento di funzioni individuate – senza curarsi in alcun modo di quanto previsto dalla Costituzione e dallo Statuto speciale – attraverso la parametrizzazione della funzione da trasferire ai costi e alle risorse disponibili. Se tale modo di intendere i rapporti finanziari tra Regioni speciali del nord e lo Stato si svilupperà ulteriormente, è chiaro che non ci sarà limite al trasferimento di funzioni. La compatibilità di tale prassi con le norme costituzionali vigenti, però, è decisamente dubbia, dal momento che per questa via si giunge ad assegnare alle autonomie speciali in questione il governo di ambiti materiali in modo del tutto slegato dal riparto costituzionale delle competenze statali e regionali. Le vicende che vedono protagoniste le Regioni speciali del sud sono invece diametralmente opposte. Per esse è impossibile immaginare disposizioni di attuazione degli Statuti se non quelle che presentano carattere ordinamentale e quindi non hanno un costo. Stato e Regione partecipano solitamente al procedimento di trasferimento delle funzioni partendo da posizioni contrapposte. Nel caso della Regione siciliana, lo Stato ritiene che la Sicilia abbia avuto assegnate negli anni passati risorse superiori rispetto a quelle necessarie per assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative regionali. Quindi pretende che le nuove funzioni amministrative (quelle che si vorrebbero assegnare) siano trasferite “a costo zero”. Per la Regione, invece, il trasferimento delle funzioni non può che avvenire con il contestuale riconoscimento all'ente di nuove risorse economiche che consentano lo svolgimento della funzione. Il paradosso è che le ragioni statali e regionali sono entrambe condivisibili. È vero che negli anni passati la Sicilia ha avuto assegnate risorse economiche superiori rispetto a quelle effettivamente richieste per

L'assolvimento dei compiti amministrativi. Il problema è che la Regione ha destinato quelle risorse ad ambiti che non hanno migliorato lo svolgimento dell'azione amministrativa né hanno definito un nuovo *welfare* regionale. Le risorse sono state destinate al pagamento di numero sterminato di stipendi sul presupposto che ad ogni busta paga seguano uno o più voti.

È evidente, dunque, che nell'esperienza autonomistica Siciliana si è realizzato un antagonismo fra “rappresentanza politica regionale” ed “esigenze unitarie” di garanzia dell'ordine pubblico e della legalità penale, fra “scelte politico-rappresentative” del corpo elettorale presente sul territorio regionale e “interpretazione” del “diritto dello Stato” rese dai giudici penali (gli ultimi tre presidenti della Regione siciliana sono stati condannati per gravi fatti di reato) e dai funzionari prefettizi (si pensi ai commissariamenti di alcuni Enti locali siciliani per infiltrazioni criminali nelle rispettive amministrazioni). L'idea di regionalismo emergente nelle riforme “amministrative” della fine degli anni '90 e nella riforma costituzionale del 2001 è stata poi quella di “regionalizzare” il *welfare* e alcuni segmenti della politica economica, salvo poi rendersi conto, in fasi di contrazione del PIL e di *crisi economica* (e quindi *fiscale*) dell'insostenibilità di un *welfare* e di una *politica economica legata prevalentemente alle scelte regionali*, soprattutto in territori con bassa capacità fiscale, mentre, in fasi di crescita, che negli stessi territori, le politiche di *welfare* ed economiche sono state prevalentemente funzionali alla ricerca del consenso elettorale.

La conclusione è che la Regione non è in grado di destinare risorse alle funzioni amministrative che lo Stato le vorrebbe trasferire. Il paradosso, tuttavia, non finisce qui, perché lo Stato è costretto ad assicurare la funzione amministrativa che immagina di rimettere alla Regione, trovando i necessari finanziamenti. È il caso, per esempio, del rifornimento idrico alle così dette isole minori. Si tratta di una funzione esercitata dallo Stato, grazie all'amministrazione della difesa, e che ha ovviamente un suo costo. Lo Stato vorrebbe trasferirla alla Regione, ma quest'ultima richiede una copertura finanziaria poliennale che lo Stato non ritiene di poter assicurare. Il risultato è che la funzione rimane tra le competenze amministrative dello Stato che deve continuare a far fronte ai costi.

Anche in questo ambito, quindi, il sistema delle relazioni fra Stato e le Regioni speciali presenta aspetti problematici. Per ragioni diverse le Regioni speciali hanno un interesse preciso a non ripensare il senso della propria autonomia e a rimanere saldamente ancorate ai loro statuti.

## **5. Il coordinamento della finanza pubblica e la “stagione” degli accordi**

Come è noto, i rapporti fra lo Stato e le Autonomie speciali muovono dai relativi statuti; mentre, però, per la Sicilia la materia in questione non è stata decostituzionalizzata, per le altre Autonomie speciali è possibile ridefinire i suddetti rapporti attraverso una fonte normativa primaria che abbia acquisito il consenso della Regione speciale o della Provincia autonoma.

Il fondamento normativo dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione autonoma siciliana mostra aspetti peculiari sia rispetto a quello delle Regioni a statuto ordinario, sia rispetto a quello delle autonomie speciali. Dalle prime esso, infatti, si differenzia per la peculiare copertura costituzionale di cui l'autonomia tributaria siciliana gode al pari di quella degli altri enti territoriali ad ordinamento differenziato. Dalle seconde, invece, esso si discosta sia per la mancanza di un procedimento – previsto invece in tutti gli altri statuti speciali – che consenta di modificare le disposizioni contenute nello statuto speciale in materia di finanza e tributi mediante legge ordinaria previo accordo tra Regione e Stato (c.d. decostituzionalizzazione della disciplina statutaria sui tributi delle autonomie speciali)<sup>21</sup>, sia per lo scarso ricorso alle norme di attuazione statutaria che ha sinora caratterizzato l'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione siciliana rispetto a quello degli altri enti territoriali dotati di autonomia particolare.

Quanto alle differenze che intercorrono tra la Regione siciliana e le altre Regioni a statuto speciale bisogna anzitutto ricordare che queste ultime, potendo ricorrere al richiamato procedimento che consente di modificare con legge ordinaria previo accordo la disciplina statutaria in materia di finanza e tributi, hanno disposto modificazioni alla disciplina statutaria in materia. Basti pensare alla “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. Il contenuto di questi accordi è stato trasfuso in disposizioni contenute nelle leggi finanziarie che hanno così modificato, sempre nel rispetto del metodo dell'accordo, le norme contenute negli statuti, ridefinendo l'apporto delle autonomie speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Cfr. 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”]”.

<sup>22</sup> Per un approfondimento, cfr. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 1/2016.

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.

Ciò non vale per la Regione siciliana che – unica Regione a statuto speciale – nel suo statuto di autonomia non dispone di una norma che consenta di procedere in questo senso.

Anche dal secondo punto di vista sopra richiamato, la finanza e i tributi della Regione siciliana mantengono una loro peculiarità, in quanto l’evoluzione del sistema finanziario e tributario regionale si è connotato per uno scarso ricorso alle norme di attuazione.

Da quanto detto segue che, nel caso delle altre regioni a statuto speciale, all’avvenuta approvazione della legge statale che ridefinisce i rapporti finanziari con le Autonomie speciali, segue poi l’approvazione di disposizioni di attuazione.

Pertanto per la Sicilia le disposizioni di attuazione sarebbero l’unica fonte abilitata a definire i rapporti finanziari con lo Stato; mentre nei casi di avvenuta deconstituzionalizzazione dalla materia statutaria, secondo quanto detto, la legge (i cui contenuti sono stati negoziati con la Regione o la Provincia autonoma) definisce il contenuto sostanziale dei rapporti finanziari ai quali fanno seguito le conseguenti disposizioni di attuazione. È chiaro che in quest’ultimo caso le determinazioni che definiscono le risorse effettivamente devolute sono contenute nella legge statale mentre le disposizioni di attuazione precisano le modalità tecnico-amministrative seguendo le quali le Autonomie speciali potranno gestire le proprie entrate.

La prassi lascia intendere che i rapporti finanziari deconstituzionalizzati sono caratterizzati da un maggiore dinamismo istituzionale che ha consentito un aggiornamento delle originarie risorse devolute dallo Stato alle Autonomie speciali attraverso disposizioni più vicine nel tempo alle riforme che hanno riguardato il sistema tributario; per la Sicilia le disposizioni di attuazione del 1965 sono l’unica fonte che ha definito i rapporti finanziari con lo Stato, mai coordinata – per esempio – con la riforma tributaria del 1973.

Così, ancora oggi, si legge che spetterebbero alla Regione Siciliana il gettito delle entrate derivanti dalla “imposta sul consumo di caffè” o dalla “imposta sul consumo delle banane fresche, secche e sulle farine di banane”. Al mancato aggiornamento delle disposizioni del 1965 ha supplito l’art. 38 dello Statuto: il fondo di solidarietà veniva annualmente riempito di risorse economiche che di fatto consentivano di far vivere le istituzioni regionali senza porsi il problema della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione.

Il rapporto fra legge statale e disposizioni di attuazione presenta aspetti particolari sui quali credo sia opportuno spendere qualche considerazione. È il caso, per esempio, del comma 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), che ridefinisce i contenuti dell'art. 8 dello Statuto speciale della Regione Sardegna attraverso l'individuazione di 11 diversi tipi di entrate assegnate alla Regione. Per ciascuna delle entrate menzionate nel comma 834 è stabilito se esse spetteranno per intero alla Regione o se solo in una certa misura (per es. i sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche o i nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, ecc.). La disposizione prosegue riconoscendo alla Sardegna che le entrate, “sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione”. Il successivo comma 838 quantifica gli oneri prodotti dal precedente comma 834 – che come già detto modifica ancora una volta l'art. 8 dello Statuto – dando copertura finanziaria ai trasferimenti disposti a favore della Regione Sardegna. La quantificazione degli oneri e la conseguente copertura finanziaria attiene agli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009, come espressamente dispone il citato comma 838.

Il recente decreto legislativo n. 114 del 9 giugno 2016 reca le “Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali”, così come modificato dal comma 834 poc'anzi richiamato. Le norme di attuazione del 2016 sostanzialmente attengono alle modalità amministrative da seguire per dar corso alla devoluzione delle risorse dallo Stato alla Regione Sardegna. In generale, l'insieme dell'art. 8 dello Statuto, così come modificato, e delle conseguenti norme di attuazione offrono oggi alla Regione Sardegna un quadro normativo definito e organico in cui si possono trovare alcune tracce di quel federalismo fiscale che, a partire dalla legge n. 42 del 2009, aveva lasciato immaginare un assetto diverso del rapporto finanziario fra il centro e la periferia<sup>23</sup>.

Degno di nota è che le norme di attuazione del 2016 dispongono che «le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010» (art. 18), dando così continuità a quanto disposto nella legge del 2006 i cui effetti finanziari riguardano – come già detto – gli anni 2007, 2008 e 2009. Se, pertanto, le disposizioni di attuazione produrranno effetti a partire dall'esercizio finanziario 2010, così da stabilizzare il quadro normativo, resta però da osservare che per gli esercizi finanziari che iniziano nel 2010 né la legge, né le disposizioni di attuazione offrono una copertura finanziaria alle disposizioni di attuazione. La presentazione del disegno di legge di bilancio e della legge di stabilità tiene conto della legislazione vigente, incluse le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali, sicché la loro approvazione

---

<sup>23</sup> Su cui ora v. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, n. 16/2016, 1 ss.

parlamentare è il momento istituzionale in cui la materia qui in discussione trova il suo sbocco concreto: è quella la sede nella quale le coperture cui si è fatto cenno si assicurano anche per le disposizioni di attuazione degli statuti speciali.

La definizione dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Sicilia ha quindi risentito della rigidità statutaria che a sua volta non ha favorito un'evoluzione del quadro normativo risalente al 1965 e mai coordinato, per esempio, con la riforma tributaria del 1973.

Da alcuni anni, infatti, la Corte costituzionale richiama l'attenzione sul fatto che «molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il D.P.R. n. 1074 del 1965»<sup>24</sup>. È del 2001 l'auspicio – formulato sempre dalla Corte costituzionale - affinché «Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia»<sup>25</sup>.

Le questioni che hanno nel tempo impedito di aggiornare le disposizioni di attuazione del 1965 sono diverse. Tra queste, alcune attengono al rapporto fra funzioni svolte e risorse finanziarie assegnate alla regione. Secondo una certa impostazione – solo di recente superata dal decreto legislativo n. 251 del 2016 (entrato in vigore il 24 gennaio 2017)<sup>26</sup> – il trasferimento di risorse aggiuntive deve sempre essere accompagnato dal contestuale trasferimento delle funzioni.

Il tema del trasferimento di funzioni e di eventuali risorse dallo Stato alla Sicilia si è trasformato con il tempo in un problema di difficilissima soluzione. È chiaro che i meccanismi di attuazione dello Statuto non possono prescindere dalle considerazioni generali che accompagnano il modo di essere dell'autonomia speciale siciliana. È noto che gli istituti costituzionali grazie ai quali la Regione avrebbe

---

<sup>24</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015, su cui v. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze n. 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 1 ss.

<sup>25</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 2001.

<sup>26</sup> Il decreto legislativo n. 251 del 2016 è stato pubblicato nella G.U. del 9 gennaio 2017 e dispone la devoluzione di risorse aggiuntive indipendentemente dal trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione Siciliana in questo modo, le risorse trasferite (effettivamente aggiuntive) hanno consentito alla Sicilia di produrre un bilancio che strutturalmente non sia in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Si rammenti che, secondo la Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2012, “il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale. Va inoltre considerato che [...] il suddetto impegno di ridurre il pareggio di bilancio ‘ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti’ (sentenza n. 142 del 2012)”.

dovuto assumere una connotazione realmente speciale si sono nei fatti trasformati in strumenti che hanno rallentato l'ammodernamento degli apparati burocratici regionali e impedito lo svolgimento di una funzione amministrativa regionale efficiente<sup>27</sup>.

## 6. Gli accordi fra l'Esecutivo e le autonomie differenziate

Uno dei tratti distintivi delle nuove relazioni fra l'Esecutivo nazionale e il sistema delle Autonomie speciali è rappresentato dall'avvenuta sottoscrizione di specifici accordi grazie ai quali si conferma l'importanza del principio pattizio nella definizione dei rapporti finanziari fra Stato e Autonomie speciali.

Nel documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'indagine conoscitiva, Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi<sup>28</sup>, si individua il fondamento di detti accordi nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Dall'indagine conoscitiva emerge un giudizio sostanzialmente positivo sulla prassi degli accordi grazie ai quali si realizzato un rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Autonomie speciali in una prospettiva che riconosce il valore della concertazione. Gli accordi avrebbero poi prodotto effetti benefici sulla finanza nazionale definito le modalità attraverso cui le Autonomie speciali concorrono al risanamento della finanza pubblica.

Altro aspetto positivo conseguente alla sottoscrizione dell'accordo è "l'effetto deflattivo del contenzioso costituzionale" che, come è noto, ruota intorno alla competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e che poi ha visto, nel 2012, l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto in Costituzione i principi di "equilibrio del bilancio" e della "sostenibilità del debito", il cui rispetto si impone a tutte le amministrazioni pubbliche<sup>29</sup>. Tali principi sono stati resi operativi grazie ad

<sup>27</sup> PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss.

<sup>28</sup> Deliberata dalla Commissione nella seduta del 25 febbraio 2015 e trasmessa al Presidente il 6 novembre 2015 (CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII LEGISLATURA, Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 40 ss.).

<sup>29</sup> Sulla l. cost. n. 1 del 2012 cfr. i contributi raccolti nel volume *Il Filangeri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di LIPPOLIS, LUPO, SALERNO, SCACCIA, Jovene, Napoli, 2012, presentati in occasione di un convegno svolto presso l'università Luiss Guido Carli il 18 maggio 2012. Cfr. altresì LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi ("Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità"), Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012); RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in [www.giurcost.org](http://www.giurcost.org); PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it), n. 3/2011; RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2011; BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 ss.; PEREZ, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in CAVALLINI CADEDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, 17 ss.; D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 933 ss.

un'apposita legge rinforzata che ha individuato “le norme fondamentali” e “i criteri” che ne consentiranno l'applicabilità al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali (si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243<sup>30</sup>). In particolare, ad essa è stato demandato il compito di definire le “regole sulla spesa 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 (art. 5, comma 1, lett. e)”<sup>31</sup>. Inoltre, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha attratto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia “armonizzazione dei bilanci pubblici”, fino ad allora ricompresa tra le competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione. È noto che l'“armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica”, fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012, hanno costituito un'unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte costituzionale. Tuttavia, la richiamata l. cost. n. 1 del 2012 ha “spezzato” il binomio armonizzazione dei bilanci pubblici/coordinamento della finanza pubblica e ha attribuito il primo dei due titoli alla competenza esclusiva del legislatore centrale<sup>32</sup>. Il “coordinamento della finanza pubblica” – al quale sono ascrivibili le disposizioni in esame – è tuttora un ambito di legislazione concorrente, e a rigore, in relazione ad esso spetta allo Stato la sola determinazione dei “principi fondamentali”<sup>33</sup>.

---

Sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della l. cost. n. 1 del 2012 cfr. MASSA, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, su [www.dirittiregionali.org](http://www.dirittiregionali.org); NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it), n. 1/2013. In particolare, sulla incidenza della riforma costituzionale sul sistema delle autonomie cfr. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in LIPPOLIS, LUPO, SALERNO, SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.; CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n. 24/2012.

<sup>30</sup> Sulla legge n. 243 del 2012 si è pronunciata, a fronte dei ricorsi di alcune Regioni speciali, la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014: a commento della decisione citata cfr. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in [www.amministrazioneincammino.luiss.it](http://www.amministrazioneincammino.luiss.it).

<sup>31</sup> E a tale previsione la l. n. 243 ha dato attuazione, ai fini che qui interessano, con l'art. 9, comma 5, a norma del quale “Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche”.

<sup>32</sup> Peraltro, non sarà semplice individuare in astratto cosa debba essere ricondotto a ciascuno dei due titoli competenziali, dato che il “coordinamento della finanza pubblica” e l'“armonizzazione dei bilanci pubblici” sono stati intesi dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 17 del 2004, come un'endiadi.

<sup>33</sup> Sulla nozione di “coordinamento”, cfr. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, 630 ss.; in particolare, sul “coordinamento della finanza pubblica” cfr. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall'attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss.

In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall'attuazione dell'art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti di tali Regioni, considerato “che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre limitazioni (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della ‘finanza pubblica allargata’ nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell'esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell'ambito del sistema della finanza pubblica allargata”<sup>34</sup>.

Detto degli effetti prodotti dai “principi fondamentali” in tema di “coordinamento della finanza pubblica” negli ordinamenti delle Regioni speciali, deve aggiungersi che le predette disposizioni statali possono incidere sulla competenza legislativa regionale solo a condizione che esse siano effettivamente configurabili alla stregua di “principi fondamentali”. Il problema, però, sta proprio nell'individuazione della soglia di compressione dell'autonomia regionale ammissibile e, dunque, nell'esatta ricostruzione dei limiti alla competenza statale a porre “principi fondamentali”: e al riguardo la giurisprudenza costituzionale, purtroppo, non offre certezze ma pochi e instabili punti di riferimento. Così, da una parte, la Consulta ritiene che in virtù del “coordinamento della finanza pubblica” lo Stato debba limitarsi a porre obiettivi, soprattutto in relazione al contenimento della spesa pubblica, lasciando al legislatore regionale l'individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi<sup>35</sup>. Con la conseguenza che sarebbero illegittime norme statali volte a dettare precetti analitici e puntuali, in una parola “di dettaglio”<sup>36</sup>. Dall'altra parte, la Corte giustifica simili norme qualora, a suo avviso, si pongano come “strumentali”

---

<sup>34</sup> Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, in *Le Regioni*, 2005, 671 ss., *ivi*, BARBERO, Golden rule: “non è tutt'oro quel che luccica”, 675 ss.

<sup>35</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 284 del 2009, par. 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, par. 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, par. 8.5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, par. 5.2 del *Cons. in dir.*

<sup>36</sup> Così il contenuto di una disposizione statale può essere tale da rendere “evidente l'impossibilità di ricondurre la disposizione *in discussione* ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione”; in questo caso la Corte conclude affermando che una disposizione statale “è costituzionalmente illegittima perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale,

all'espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come "complementari", "coessenziali", "correlate", "strettamente connesse" ai principi fondamentali posti dallo Stato, ovvero "integrative" degli stessi, come nel caso della disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti<sup>37</sup>.

Tanto premesso, non mancano fattispecie nelle quali leggi statali di "coordinamento della finanza pubblica" prevedono la c.d. clausola di salvaguardia. Tutto il percorso legato all'attuazione della legge n. 42 del 2009 è, per esempio, accompagnato dalla previsione che le disposizioni statali siano destinate ad essere applicate nel rispetto di quanto espressamente previsto dagli statuti speciali e dalle rispettive norme di attuazione. In questo caso "i principi di coordinamento della finanza pubblica [...] sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione"<sup>38</sup>. Qui è di un certo interesse sottolineare che la giurisprudenza costituzionale parla di inapplicabilità diretta nei confronti delle autonomie speciali di disposizioni di "coordinamento della finanza pubblica", la quale deriva da una scelta operata dal legislatore. Quest'ultimo, nel caso, ad esempio, della legge delega sul federalismo fiscale, "nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 Cost.

---

vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia" (Corte costituzionale, sentenza. n. 159 del 2008). Sul punto ancora più esplicita è la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004: tutte le volte in cui lo Stato non si limita a definire un principio di coordinamento della finanza pubblica, "ma pone un precetto specifico e puntuale", tale precetto se effettivamente specifico e puntuale e per il suo oggetto, determina "una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi". In conclusione, le norme statali che pongono principi di coordinamento della finanza pubblica possono stabilire soltanto vincoli riguardanti "l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo 'in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale' – la crescita della spesa corrente". È consentita, dunque, la sola determinazione di un "limite [di spesa] complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa" (così Corte costituzionale, sentenza. n. 182 del 2011. Al riguardo, cfr. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. cost.*, 2011, 2354 ss.

<sup>37</sup> Cfr. Corte costituzionale, sentenza. n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.*

<sup>38</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013. Con particolare riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che si deve procedere "attraverso un'interpretazione della normativa impugnata conforme all'art. 76 Cost. e, perciò, compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. In base a tali principi e criteri infatti, come già sottolineato, deve essere esclusa la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, dovendosi attuare il coordinamento della finanza pubblica nei confronti di tali enti solo mediante la normativa di attuazione statutaria. Da quanto precede deriva che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, il contenuto della disciplina dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici applicabile alla Regione autonoma non è predeterminato unilateralmente dallo Stato, ma è individuato mediante decreti legislativi i cui schemi sono elaborati dalla Commissione paritetica" (così, Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2012).

– a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l’attuazione degli statuti speciali”<sup>39</sup>.

## **7. Gli accordi come strumento per attenuare il limite del coordinamento della finanza pubblica nei confronti delle Autonomie differenziate**

Si è visto quale effetto abbia prodotto il coordinamento della finanza pubblica sui sistemi finanziari delle Autonomie speciali e come gli Accordi abbiano prodotto un “effetto deflattivo” sul contenzioso costituzionale e definito i termini della partecipazione del sistema delle Autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica.

La stessa giurisprudenza costituzionale più recente ha preso in considerazione gli Accordi fra Stato e Autonomie differenziate offrendo interessanti spunti di riflessione.

Il Giudice delle leggi ha precisato quale possa essere la funzione dell’accordo: «lo strumento dell’accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l’autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie realtà territoriali»<sup>40</sup>.

In un’altra decisione la Corte ha sottolineato che «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l’accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall’appartenenza all’Unione europea»<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2012 e sentenza n. 178 del 2012.

<sup>40</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015.

<sup>41</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015, su cui v. R. BIN, *L’autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; sul punto v. Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2016.

Dunque, l'accordo stipulato dalle Autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11.

“Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo [...] Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità”. [inserire nota con indicazione della sentenza. È sempre la 19 del 2015?]

Sempre in tema di accordi è bene considerare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 19 del 2015, afferma che “il principio dell'autonomia regionale deve essere contemperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea [...] detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità”.

Con particolare riferimento poi alle vicende che riguardano i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che gli effetti prodotti dalla legislazione statale relativa alle modalità di riscossione dell'Irpef che hanno determinato conseguenze definite dalla Corte come “rilevanti” per le finanze della Regione Siciliana, «debbono indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità»<sup>42</sup>.

Il contenzioso costituzionale tra Autonomie speciali e Stato stenta a trovare uno sbocco concreto nella giurisprudenza costituzionale e ciò anche perché la Corte avverte l'esistenza di limiti di sistema che orientano la sua giurisprudenza. A questa conclusione induce la lettura di alcuni passaggi della sentenza n. 155 del 2015, nella quale il Giudice delle leggi, nel giudicare inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale poste dalle Autonomie speciali, ha affermato che “in definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato 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

---

<sup>42</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015.

questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza [...] è infine da sottolineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette<sup>43</sup>.

Certo non è facile immaginare se ci sarà un 'futuro' per la stagione degli accordi. Molto dipenderà da come si assesteranno i rapporti fra il Centro e la Periferia. Il nostro ordinamento costituzionale ha conosciuto varie stagioni del regionalismo tutte caratterizzate da forte dipendenza dal sistema politico e da interventi della Corte costituzionale chiamata a sistematizzare una materia in continua evoluzione. Sullo sfondo del tema della finanza pubblica resta il nodo del federalismo fiscale e le contestuali esigenze di perequazione e uguaglianza in un contesto fortemente differenziato per condotte politiche, organizzazione dei servizi pubblici, efficienza dell'amministrazione, rigore nell'amministrazione delle risorse pubbliche. Gli accordi fra lo Stato e le Autonomie differenziate hanno rappresentato uno sviluppo del principio pattizio che ha innovato le relazioni fra l'Esecutivo e i Governi delle Regioni speciali e delle Province Autonome, provando a superare le strettoie e le difficoltà che hanno riguardato l'approvazione delle disposizioni di attuazione per il tramite delle Commissioni paritetiche. Non si può sapere se l'Esecutivo nazionale riterrà nel futuro di seguire la strada dell'accordo come punto di riferimento delle relazioni fra Stato e Autonomie differenziate. Dal punto di vista dei contenuti gli accordi hanno una matrice specifica in ragione dei problemi che devono essere affrontati e possibilmente risolti. La devoluzione di risorse e il trasferimento di funzioni si considerano come sviluppo dell'accordo sottoscritto dagli esecutivi (nazionale e regionale o provinciale).

La filosofia dell'accordo ha solide basi normative per continuare a influenzare in qualche modo i rapporti fra lo Stato e le Autonomie speciali. Non si può escludere che all'accordo mirino anche le Regioni ordinarie, magari quelle nelle quali le rivendicazioni di autonomia legate alla mancata attuazione del federalismo fiscale sono più sentite.

---

<sup>43</sup> Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015.