

Rivista N°: 1/2017  
DATA PUBBLICAZIONE: 26/01/2017

AUTORE: Tanja Cerruti \*

## LE REGIONI SPECIALI FRA PEREQUAZIONE E COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA\*\*

*Sommario: 1. Il regime finanziario delle Regioni speciali. – 2. La perequazione nella legge 42 del 2009. – 3. La giurisprudenza costituzionale sulla partecipazione delle Regioni speciali alla perequazione e agli altri obblighi finanziari in riferimento all'art. 27 della legge 42 del 2009. – 4. La fase degli Accordi. – 5. La competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica e le "clausole di salvaguardia" per le Regioni speciali. – 6. Riflessioni conclusive.*

### 1. Il regime finanziario delle Regioni speciali.

Uno degli aspetti peculiari del regionalismo asimmetrico italiano concerne il regime finanziario degli enti ad autonomia differenziata la cui specialità si riverbera sia sul piano sostanziale, sia su quello procedurale e quindi del sistema delle fonti.

Sul piano sostanziale, le Regioni speciali godono di condizioni diverse dalle altre tanto nella riscossione delle entrate quanto nelle decisioni sulle spese, benchè le più recenti modifiche costituzionali abbiano inciso su tale profilo di autonomia apponendovi maggiori limiti. Il piano procedurale e del sistema delle fonti, sul quale si avrà modo di tornare nel prosieguo, si caratterizza per aver consegnato la disciplina dei rapporti finanziari ad un insieme eterogeneo di atti (l'omonimo titolo degli Statuti speciali il quale, in molti casi, può essere modificato non attraverso il procedimento di revisione costituzionale ma da norme statali rinforzate dal principio pattizio; le norme di attuazione degli Statuti; le leggi statali in materia finanziaria), che vede la costante partecipazione delle Regioni speciali, pur con modalità dif-

---

\* Ricercatore confermato in Istituzioni di diritto pubblico, Università degli Studi di Torino.

\*\* Il contributo trae spunto da un intervento dell'autrice al Convegno internazionale italo-ibericoamericano di diritto costituzionale, *Costituzione economica e democrazia pluralista*, L'Aquila, Teramo, Pescara, Chieti, 4-7 aprile 2016.

ferenziatesi negli anni, alle decisioni statali di carattere economico destinate a riflettersi sul loro ordinamento.

In riferimento al regime finanziario delle Regioni a statuto speciale la Commissione dei Saggi del 2013 aveva suggerito al legislatore costituzionale l'opportunità di un intervento riformatore che andasse ad incidere sulle modalità della loro sottoposizione ai vincoli di perequazione e solidarietà discendenti dall'art. 119, c. 5 della Costituzione<sup>1</sup>.

Il testo di legge costituzionale recentemente bocciato dal responso popolare non aveva recepito tale indicazione, omettendo di introdurre, nel combinato disposto degli artt. 116 e 119, modifiche significative allo *status quo* ed avvalorando anzi, nelle disposizioni transitorie, l'ipotesi di una specialità destinata ad assumere confini sempre meno netti, sia dal punto di vista della delimitazione dei tempi entro cui provvedere alla definizione dei contenuti<sup>2</sup>, sia – e di conseguenza – dal punto di vista dei contenuti stessi.

Nel caso in cui il referendum costituzionale avesse dato esito favorevole, nonostante le importanti innovazioni che avrebbe apportato al Titolo V, sarebbe continuata a persistere, in riferimento agli enti ad autonomia differenziata, la situazione di parziale ambiguità che si è venuta a creare per effetto degli interventi legislativi e giurisprudenziali successivi alla revisione del 2001 e che vede le Regioni speciali da un lato soggette, pur non nella stessa misura delle altre Regioni, ai principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, dall'altro lato, invece, coinvolte nella partecipazione alla perequazione e alla solidarietà nazionali con modalità del tutto peculiari.

## 2. La perequazione nella legge 42 del 2009.

Per quanto concerne la perequazione, l'art. 119 della Costituzione, come novellato dalla revisione costituzionale del 2001, individua sostanzialmente due strumenti che, in un contesto di maggiore autonomia di entrata e di spesa, sono volti a ridurre le differenze fra gli enti territoriali: il "fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, destinato ai territori con minore capacità fiscale per abitante", di cui al c. 3 e "le risorse aggiuntive e gli interventi speciali", erogati dallo Stato "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione, la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei di-

---

<sup>1</sup> Relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali, 2013, in <http://presidenza.governo.it/DIE/attivita/pubblicazioni/Per%20una%20democrazia%20migliore.pdf>, su cui v. le riflessioni di L. ANTONINI, *Il cosiddetto federalismo fiscale. Un giudizio d'insieme su una riforma complessa*, in *Le Regioni*, 1/2014, p. 44 e G. ROLLA, *Alcune considerazioni in merito al fondamento costituzionale del regionalismo speciale. L'apporto del Diritto comparato*, in *federalismi*, 13/2015, p. 1, che ne rileva lo scarso interesse verso le Regioni speciali.

<sup>2</sup> A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1/2016, p. 13; Id., *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 15 e, sui possibili scenari che sarebbero emersi dalla riforma in riferimento alla modifica degli Statuti speciali, S. BARONCELLI, *Il disegno di riforma costituzionale Renzi-Boschi e i suoi riflessi sulle autonomie speciali fra tendenze centralistiche, clausola di maggior favore e principio dell'intesa*, in *Osservatoriosullefonti.it*, 1/2015.

ritti della persona o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni”, di cui al c. 5<sup>3</sup>.

La disposizione non opera espressamente distinzioni fra Regioni ordinarie e speciali mentre la relativa potestà legislativa è attribuita, in via esclusiva, allo Stato (art. 117, c. 2, lett. e Cost.). Sempre allo Stato è riservata anche la messa in atto degli interventi nel settore<sup>4</sup>, con la conseguente esclusione, confermata dalla Corte costituzionale, della previsione di forme di perequazione orizzontale. Con la sentenza 176/12 la Consulta dichiara infatti incostituzionale il d.l. 138/11 laddove prevede che cinque Regioni, di cui una a Statuto speciale, possano eccedere i limiti di spesa imposti dal Patto di Stabilità interno e che i relativi maggiori oneri siano suddivisi fra lo Stato e le restanti Regioni, secondo modalità previste da un successivo d.m. La pronuncia ribadisce la tipicità delle forme della perequazione (*Cons. Dir.* 4), riconoscendo la precettività costituzionale dei relativi istituti<sup>5</sup>, dilatandone anzi l’ambito trasversale di applicazione<sup>6</sup> ed esprimendo l’auspicio di un maggior coinvolgimento delle Regioni nelle relative decisioni<sup>7</sup>, non mancando però di suscitare rilievi critici sull’esclusione della possibilità di forme di perequazione orizzontale<sup>8</sup>.

La collocazione dell’art. 119 all’interno del Titolo V della Costituzione costituisce però il limite alla sua applicabilità agli enti ad autonomia differenziata che, in forza dell’art. 116, dispongono di “forme e condizioni particolari di autonomia”<sup>9</sup>.

La scelta di far partecipare le cinque Regioni speciali alla perequazione attraverso appositi canali è stata suggellata, diversi anni dopo, dalla legge n. 42 del 2009 che, delegando al Governo la disciplina del federalismo fiscale, ha sancito la propria applicabilità alle Regioni speciali limitatamente agli artt. 15 (sul finanziamento delle Città metropolitane), 22 (sulla perequazione infrastrutturale) e 27, dedicato appunto al coordinamento della finanza di tali enti. L’applicazione di questi soli tre articoli alle Regioni speciali trova conferma nella giurisprudenza costituzionale, dapprima nella sentenza 201/10 (*Cons. Dir.* 2) ed in seguito anche

---

<sup>3</sup> Sulle due tipologie di perequazione, prima dell’adozione della l. 42/2009, v. E. JORIO, *Le contraddizioni e i limiti applicativi dell’art. 119 della Costituzione*, in *federalismi*, 14/2007; A. PIRAINO, *Linee per l’attuazione dell’art. 119 Cost.*, in *federalismi*, 3/2005; sul fondo di cui al c. 3, R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, Giappichelli, 2013, p. 162, ss; sui possibili modelli di perequazione nonché sul suo recepimento nel Titolo V, nella l. 42/09 e nel d.lgs. 68/11 M. BORDIGNON, *La perequazione*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, Atti del LVII Convegno di Studi di Scienza dell’Amministrazione promosso da Provincia di Lecco, Corte dei Conti, Varenna, 22-24.9.2011, Milano, Giuffrè, 2012, p. 273-304.

<sup>4</sup> G. DELLA CANANEA, *Autonomie e perequazione nell’art. 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2005, p. 136.

<sup>5</sup> F. GUELLA, *Interesse al ricorso in via principale avverso deroghe ai vincoli alla finanza regionale: la Corte precisa sul carattere concreto e immediato della lesione rispetto alla selettività nei regimi di favore*, in *Le Regioni*, 5-6/2012, p. 1212, s.

<sup>6</sup> G.F. FERRARI, *Redistribuzione di risorse e perequazione: il primo caso di ammissibilità di ricorso regionale*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 2614.

<sup>7</sup> E. LONGO, *Le Regioni ricche non possono finanziare le più povere. La Corte costituzionale esclude la “chiamata in solidarietà” prevista dallo Stato nella l. n. 148 del 2011*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 3748, s.

<sup>8</sup> J. DI GESÙ, *La Corte respinge la “chiamata in solidarietà” fra Regioni e la perequazione orizzontale*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 2615-2622.

<sup>9</sup> E. BUGLIONE, *Aspetti finanziari della specialità delle regioni a statuto differenziato*, in FERRARA, A., SALLERNO, G.M. (cur), *Le nuove specialità nella riforma dell’ordinamento regionale*, Milano, Giuffrè, 2003, p. 206.

in riferimento ai decreti di attuazione, in alcune altre decisioni, fra cui la 178/12 (*Cons. Dir.* 6.2) e la 64/12 (*Cons. Dir.* 4.1)<sup>10</sup>.

L'art. 27, che pure afferma il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome "al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario", ne subordina la previsione al "rispetto degli statuti speciali", disponendo che tale previsione deve avvenire "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi"... (art. 27 c. 1). La disposizione conferma così la scelta della differenziazione non solo fra enti ad autonomia ordinaria e speciale ma anche all'interno di questa seconda categoria, la definizione delle cui condizioni è rimessa all'accordo fra lo Stato e le Regioni<sup>11</sup>.

Le norme di attuazione devono tenere conto di una serie di parametri, fra cui la dimensione della finanza delle Regioni speciali rispetto a quella pubblica complessiva, le funzioni da esse effettivamente esercitate ed i relativi oneri, anche in considerazione degli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità ed i livelli di reddito pro capite dei vari territori e devono disciplinare le modalità attraverso cui lo Stato "assicura il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà per le Regioni a statuto speciale i cui livelli di reddito pro capite siano inferiori alla media nazionale", ferma restando la copertura dei livelli essenziali di cui all'art. 117, c. 2, lett. *m* Cost. (art. 27 c. 2).

Sempre alle norme di attuazione è poi demandata, *inter alia*, la definizione di ulteriori forme di partecipazione alla perequazione, come "l'assunzione di oneri derivanti dal trasferimento o dalla delega di funzioni statali" o il ricorso ad "altre misure finalizzate al conseguimento di risparmi per il bilancio dello Stato" o, più genericamente, ad "altre modalità" (art. 27 c. 3).

L'art. 27 ripropone quindi il modello, ormai collaudato, della delega della disciplina delle relazioni finanziarie fra lo Stato e le Regioni speciali alle norme di attuazione dei loro statuti, alimentando così le perplessità sia di chi, difendendo la necessità di sottoporre le Regioni speciali ai principi di coordinamento della finanza pubblica per garantirne la partecipazione alla perequazione, dubita della legittimità costituzionale di tali fonti, dalla cui formazione è escluso l'apporto parlamentare<sup>12</sup> e in relazione alle quali non sono apposti "vincoli stringenti"<sup>13</sup>, sia di chi, ravvisando una certa titubanza ed ambiguità nelle stesse disposizioni

---

<sup>10</sup> Su cui si vedano le riflessioni critiche di F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, 3/2012, p. 636, s.

<sup>11</sup> Sul punto v. *amplius* I. DALMONEGO, *Le autonomie speciali nel processo di riequilibrio della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, ESI, 2014, p. 93-112; G.M. SALERNO, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi*, 23/2008, p. 8; V. TEOTONICO, *La specialità e la crisi del regionalismo*, in *Rivista AIC*, 4/2014, p. 5, s.

<sup>12</sup> G.C. DE MARTIN, G. RIVOSECCHI, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009 (Commento all'art. 27)*, in V. NICOTRA, F. PIZZETTI, S. SCOZZESE (cur), *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009, p. 342-344.

<sup>13</sup> G.C. DE MARTIN, *Stato e prospettive della specialità regionale*, in L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, Bologna, Il Mulino, 2012, p. 264.

dell'art. 27, manifesta delle incertezze sulla correttezza del procedimento che vede una legge statale porre di fatto i contenuti delle norme di attuazione, le quali incontrano però negli Statuti la legittimazione del proprio spazio di intervento<sup>14</sup>.

Complessivamente, è stato ritenuto che la l. 42/09 abbia mantenuto la precedente condizione delle autonomie speciali<sup>15</sup>; l'art. 27, in particolare, avrebbe dato vita, con il riferimento alle norme di attuazione, ad una "procedura opaca"<sup>16</sup>, che non contribuisce a sciogliere i dubbi sull'individuazione del confine fra potestà statale di coordinamento e autonomia finanziaria regionale<sup>17</sup> e rende le Regioni speciali, coinvolte sulla base di trattative bilaterali, complessivamente estranee al meccanismo perequativo generale di cui all'art. 119 Cost<sup>18</sup>, dando luogo ad una deludente "incerta applicazione della riforma alle Regioni a Statuto speciale"<sup>19</sup>.

### **3. La giurisprudenza costituzionale sulla partecipazione delle Regioni speciali alla perequazione e agli altri obblighi finanziari in riferimento all'art. 27 della legge 42 del 2009.**

Chiamata in più occasioni a pronunciarsi sul regime finanziario delle Regioni speciali, la Corte costituzionale ha avuto modo di porre alcuni tasselli sul rispetto dell'art. 27 da parte delle fonti preposte alla disciplina della materia.

La Consulta innanzitutto afferma che quella di non dare un'attuazione unilaterale all'art. 119, c. 5, ma di rimettere le necessarie decisioni al regime pattizio, ha rappresentato una scelta precisa da parte dello Stato ma non l'unica percorribile, in quanto la disposizione costituzionale non pone alcun vincolo in tal senso. La riserva della competenza alle norme di attuazione degli Statuti rappresenta quindi la coerente conseguenza di tale scelta<sup>20</sup>. Ancora secondo il Giudice delle Leggi (Corte cost. 241/12, *Cons. Dir.* 4.2), la scelta del legislatore erige l'art. 27 ad "autentico presidio procedurale della specialità finanziaria" degli enti ad autonomia differenziata, facendo prevalere la necessità del rispetto del principio concordatario anche sulle esigenze di solidarietà nazionale. A commento di questa pronuncia alcuni ri-

---

<sup>14</sup> A. STERPA, *Obiettivi di perequazione e di solidarietà per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome di Trento e di Bolzano*, in A. FERRARA, G.M. SALERNO (cur), *Il "federalismo fiscale". Commento alla legge n. 42 del 2009*, Napoli, Jovene, 2010, p. 212.

<sup>15</sup> F. FOSSON, *Autonomia finanziaria, federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale: una breve analisi con cenni al caso della Regione autonoma Valle d'Aosta*, in R. Balduzzi (cur), *Dottorato di ricerca. Autonomie locali, servizi pubblici e servizi di cittadinanza. Annuario DRASD 2010*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 247.

<sup>16</sup> G. MACCIOTTA, *Regioni speciali e Province autonome: i profili finanziari*, in L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., p. 453.

<sup>17</sup> F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, p. 22.

<sup>18</sup> F. GALLO, *Lectio magistralis: Profili finanziari del regionalismo differenziato*, 31.1.2013, in *cortecostituzionale.it*.

<sup>19</sup> B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 5-6/2010, p. 495, ss.

<sup>20</sup> Corte cost. 71/12, *Cons. Dir.* 2, con cui la Corte dichiara l'infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'intero d.lgs. 88/11, che dava attuazione all'art. 16, *Interventi di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost.*, della l. 42/09, in materia di perequazione, sulla base del fatto che esso non si applica alle Regioni speciali.

levano che, sembrando promettere alle Regioni speciali di poter “concorrere” alla perequazione ma di non essere obbligate a farlo, la clausola di cui all’art. 27 suscita alcune perplessità sulla sua stessa conformità a Costituzione<sup>21</sup>, mentre, secondo altri, le affermazioni della Corte “suonano come campanelli d’allarme” per il legislatore nazionale che, disciplinando la materia tributaria, deve tenere conto di quanto autonomamente spetta alle Regioni speciali<sup>22</sup>.

Poco tempo dopo, la Consulta lascia invece aperto uno spiraglio sulla possibilità di derogare a tale disposizione, affermando che “l’estensione alle Regioni speciali delle disposizioni in materia di finanza deve essere espressamente dichiarata e circoscritta dal legislatore, salva naturalmente ogni valutazione sulla legittimità costituzionale di tale estensione, nei singoli casi in cui essa sia prevista. In caso di silenzio, resta valido il principio generale di cui al citato art. 27 della l. 42/09” (Corte cost. 193/12, *Cons. Dir.* 2.3.2<sup>23</sup>). Il limite invalicabile, per il legislatore statale, resta quindi sempre rappresentato solo dagli Statuti speciali (si pensi emblematicamente a Corte cost. 198/12, ma anche 65/15), la cui deroga in nome degli obblighi di solidarietà è possibile, secondo alcuni, solo quando siano in gioco i livelli essenziali<sup>24</sup>.

Successivamente, la possibilità di non attenersi al procedimento previsto dalla disposizione in esame viene ulteriormente confermata ma altresì delimitata.

Le motivazioni che legittimano la deroga all’art. 27 sono ravvisate nel rango di tale disposizione che, a differenza di quelle statutarie, si trova in una legge ordinaria “in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa”, “specie in un contesto di grave crisi economica”, con la conseguenza che non possono essere considerate lesive delle prerogative autonomistiche le clausole di salvaguardia che non prevedono procedure concertate, in quanto queste non sono “costituzionalmente necessitate” (Corte cost. 23/14, *Cons. Dir.* 5.1 e, analogamente, 40/16, *Cons. Dir.* 5.1. e 5.2).

Quanto alle condizioni che permettono l’omissione del ricorso alla procedura pattizia, esse vengono ravvisate nel carattere transitorio delle disposizioni approvate, che sono cioè destinate ad applicarsi solo in attesa dell’adozione delle norme di attuazione, stante, in taluni casi, la necessaria “tempestività degli adempimenti nazionali rispetto alle scadenze temporali tipiche del sistema europeo di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri; tempestività che non può essere messa in pericolo dalla necessità, per lo Stato, di attendere di avere completato l’iter di negoziazione con ciascun ente territoriale”.

Nella stessa occasione la Corte cerca di fare luce anche sulla natura e sul contenuto degli Accordi, affermando che “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

---

<sup>21</sup> C. PINELLI, *Sull’assetto della finanza delle regioni a statuto speciale*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 3654.

<sup>22</sup> D. PICCIONE, *La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all’attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al maggior gettito da questi derivante*, in *Giur. Cost.*, 2012, p. 3659.

<sup>23</sup> Su cui v. le riflessioni di E. JORIO, *La Consulta “raccomanda” l’applicazione del federalismo fiscale e “invita” alle riforme strutturali*, in *federalismi*, 16/2012.

<sup>24</sup> C. PINELLI, *Livelli essenziali delle prestazioni e perequazione finanziaria*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit. p. 335.

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" e che "l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio"<sup>25</sup>.

Poco tempo dopo il metodo pattizio "quale strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali" è definito però 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", in applicazione del principio di leale collaborazione<sup>26</sup>.

Nonostante quindi l'apertura di uno spiraglio sulla derogabilità dell'accordo, su cui si fondano diverse recenti pronunce d'infondatezza di questioni di legittimità costituzionale di leggi statali basate, fra gli altri, sull'asserita violazione del metodo concertativo (v., da ultimo, sent. 155/16), la Corte specifica comunque che "la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della l. 42/09 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento dalle procedure previste da quest'ultimo articolo" (sent. 273/15, *Cons. Dir.* 6). In senso analogo vanno anche le sent. 239/15 (*Cons. Dir.* 8.1) e 238/15 (*Cons. Dir.* 4.3), in cui si afferma chiaramente che "si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, c. 1, della l. 42/09 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti», nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad alterare il riparto costituzionale delle competenze (sent. 89/14 e 39/13), l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sent. 23/14), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali".

La deroga unilaterale a quanto concordato con lo Stato non è naturalmente ammessa neanche da parte delle Regioni, come ribadisce la Corte dichiarando costituzionalmente illegittima una clausola apposta da una legge del Friuli Venezia Giulia, con cui la partecipazione

---

<sup>25</sup> Corte cost. 19/15, *Cons. Dir.* 6.1, 6.2, su cui R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali fra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Le Regioni*, 3/2015, p. 800, s. osserva che la leale collaborazione, quindi la necessità di ricorrere allo strumento concertativo, viene intesa dalla Corte sempre come un vincolo di metodo, non di risultato e, in senso analogo, Corte cost. 82/15, *Cons. Dir.* 7.4, ma anche 7 e 7.5.

<sup>26</sup> V. Corte cost. 155/15, in particolare *Cons. Dir.* 6.3, 6.4, il cui "anomalo" epilogo (la dichiarazione di inammissibilità della questione al fine di scongiurare le conseguenze finanziarie di un eventuale accoglimento) suscita le perplessità di C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi*, 19/2015.

della Regione alla perequazione veniva subordinata all'attuazione, da parte dello Stato, dell'art. 119 e alla richiesta del medesimo impegno agli altri enti territoriali (Corte cost. 3/13, *Cons. Dir.* 7<sup>27</sup>).

Per la disciplina di quelle forme di interventi perequativi di loro spettanza la Consulta non manca però di tutelare la sfera di competenza degli enti ad autonomia differenziata (Corte cost. 28/16).

La tendenza ad accentuare l'importanza del principio pattizio è ulteriormente rafforzata dalla revisione costituzionale del 2012 che, pur non operando distinzioni, nella riforma dell'art. 97 Cost, fra i diversi tipi di enti territoriali, vede la previsione, nella legge di attuazione, di una clausola di salvaguardia di natura sostanziale (all'art. 9 c. 6 della l. 243/12, v. *infra*) come presupposto per il concorso delle Regioni speciali agli obiettivi di finanza pubblica al fine di rispettare i vincoli europei<sup>28</sup>.

#### 4. La fase degli Accordi.

Sotto il profilo procedurale la l. 42/09 conferma sostanzialmente la necessità del ricorso al metodo concordatario che già caratterizzava le relazioni tra lo Stato e gli enti ad autonomia differenziata.

Dopo la sua adozione si assiste tuttavia ad una diversa declinazione del principio pattizio che, anziché convogliare nelle tradizionali norme di attuazione degli Statuti speciali<sup>29</sup>, confluisce preferibilmente in alcune leggi ordinarie dello Stato in materia finanziaria.

A partire dalla fine del 2009 si aprono due "stagioni" di accordi bilaterali fra lo Stato e le singole autonomie territoriali speciali che, pur portando ad esiti parzialmente diversi, sono accomunate dal fatto di dare vita ad una fonte statale rinforzata che amplia la competenza delle Regioni speciali senza che si ricorra alle norme di attuazione<sup>30</sup> né (trattandosi della disciplina finanziaria) alla revisione degli Statuti attraverso il procedimento ex art. 138 Cost.

I primi accordi, stipulati con le tre Regioni speciali del Nord, sono recepiti rispettivamente dalla legge finanziaria e dalla legge di stabilità degli anni 2010 e 2011 e comportano

---

<sup>27</sup> Su tale pronuncia v. *amplius* le considerazioni di Q. CAMERLENGO, *La legge finanziaria friulana per il 2012 davanti alla Corte costituzionale: stabilizzazione del personale, rispetto del patto di stabilità interno, finanza locale*, in *Le Regioni*, 3/2013, p. 614-629.

<sup>28</sup> F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti. La norma costituzionale come limite e garanzia per le dimensioni della spesa pubblica territoriale*, Napoli, ESI, p. 567.

<sup>29</sup> Sul procedimento di formazione e sui principali contenuti delle norme di attuazione, in particolare in relazione alle funzioni amministrative e alla potestà legislativa regionale, v. M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, Jovene, 2012, rispettivamente p. 66-99, 131-141, 143-179; sul ruolo delle norme di attuazione e sul carattere permanente dell'attuazione stessa A. POGGI, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettive*, in *federalismi*, 22/2015, p. 7, s. Sul diverso uso che ne hanno fatto le cinque Regioni G. DEMURO, I. RUGGIU, *Regioni speciali: una visione d'insieme*, in L. Vandelli (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit., p. 407.

<sup>30</sup> G. RIVOSECCHI, *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma*, in [http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni\\_seminari/stu289.pdf](http://www.cortecostituzionale.it/documenti/convegni_seminari/stu289.pdf), gennaio 2016, p. 20, s.



la modifica della parte degli Statuti speciali dedicata all'autonomia finanziaria per le Regioni di Trento e Trieste e l'adozione di una norma di attuazione per quella di Aosta<sup>31</sup>.

Gli accordi del 2014, stretti con le due Regioni insulari, il Trentino Alto Adige, le due Province autonome ed il Friuli Venezia Giulia, portano in un solo caso (quello del Trentino) alla revisione dello Statuto ed hanno carattere prevalentemente "transattivo" in quanto riconoscono particolari prerogative in ambito finanziario alle Regioni speciali in cambio della rinuncia, da parte loro, al contenzioso pendente<sup>32</sup>.

Interrogandosi sulle ragioni che stanno alla base della preferenza dello strumento della fonte atipica legislativa rispetto alla norma di attuazione, autorevole dottrina le riconduce alla diversità dell'organo interlocutore. La sede parlamentare offre innanzitutto una maggiore considerazione del punto di vista regionale che, nel procedimento di adozione dei decreti di attuazione, vede spesso prevalere la volontà del Governo; in secondo luogo, il Parlamento non solo è, al suo interno, meno compatto, ma annovera anche fra i propri componenti i parlamentari eletti nella Regione speciale, che ne possono supportare politicamente le istanze; leggi come quella di stabilità, infine, soggiacciono a tempi certi di approvazione, non differibili come possono essere invece quelli per i decreti di attuazione<sup>33</sup>. Un punto di vista parzialmente diverso è espresso però in proposito da chi, ravvisando nell'accordo la manifestazione prevalente della volontà degli esecutivi, statale e regionale, e nella successiva approvazione della fonte statale atipica un momento di sostanziale recepimento di quanto concordato dagli esecutivi stessi, non riscontra differenze significative fra questo strumento e le norme di attuazione<sup>34</sup>.

Assecondando una tendenza già affermata, la prassi degli Accordi interviene nelle modalità di regolazione della perequazione anche sotto il profilo sostanziale, in relazione al quale accentua la previsione della possibilità di realizzare una "cooperazione costruttiva nell'ambito della solidarietà nazionale" attraverso l'assunzione di nuove funzioni, trasferite o

---

<sup>31</sup> L. 191/2009, art. 2, c. 106-126 e tit. VI dello Statuto per il Trentino Alto Adige; l. 220/2010, art. 1, c. 151-159 e tit. IV dello Statuto per il Friuli Venezia Giulia; l. 220/2010, art. 1, c. 160-164 e d.lgs. 12/2011 per la Valle d'Aosta; sul contenuto degli Accordi v. *amplius* G. CERIA, *La legge delega sul federalismo fiscale e la sua coerente applicazione alle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, p. 82; F. GUELLA, *Sovranità e autonomia finanziaria negli ordinamenti composti*, cit. p. 455, ss; per le singole Regioni M. COSULICH, *Trentino Alto Adige*, in L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit. p. 306; P. VESAN, *La Valle d'Aosta. Le implicazioni politiche e finanziarie del federalismo fiscale*; E. DOMORENOK, *La Provincia autonoma di Bolzano. Tendenze e criticità nel consolidamento dell'autonomia fiscale*; S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *La Provincia autonoma di Trento. Verso il consolidamento dell'autonomia finanziaria*; A. IERACI, *Il Friuli-Venezia Giulia. Autonomia finanziaria senza tassazione, un'occasione?*, tutti in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, rispettivamente a p. 49, ss, p. 74, ss, p. 112, ss, p. 170, ss; A. PACE, *I rapporti finanziari tra Provincia autonoma di Trento e Stato. L'evoluzione della disciplina del Patto di stabilità interno nei confronti delle Regioni speciali* e P. BIELER, *I rapporti finanziari tra la Regione autonoma Valle d'Aosta e lo Stato*, entrambi in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria...*, cit. p. 147-149 e p. 158-161; sull'assetto finanziario regionale in generale A. MASTROPAOLO, *Valle d'Aosta* e L. COEN, *Friuli Venezia Giulia*, entrambi in L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit. p. 283, ss e p. 324.

<sup>32</sup> F. GUELLA, *Garanzie e rinunce nella ridefinizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni a Statuto speciale. I contenuti degli accordi 2014 per il Trentino-Alto Adige/Südtirol e per il Friuli Venezia Giulia*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria...*, cit. p. 180.

<sup>33</sup> G. RIVOSECCHI, *op. cit.*, p. 20.

<sup>34</sup> G. PERNICIARO, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali. "Prima" dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in *gruppodipisa*, 2011.

delegate dallo Stato, a carico del bilancio regionale<sup>35</sup>. In conformità con quanto disposto dallo stesso art. 27 della l. 42/09 (v. *supra*) il concorso delle Regioni speciali agli obiettivi di perequazione e solidarietà nazionale non avviene quindi (solo) attraverso un trasferimento di risorse monetarie ma attraverso l'adempimento di funzioni amministrative che sgrava lo Stato dall'onere di farvi fronte.

Come già prima della l. 42/09, la formula viene scelta soprattutto da alcune delle Regioni speciali del Nord, suscitando reazioni contrastanti. Se da un lato si registra infatti il plauso di chi vede in questa forma di "solidarietà indiretta" una modalità attraverso la quale la crisi finanziaria diventa anche occasione di sviluppo dell'autonomia<sup>36</sup>, dall'altro lato si rilevano le perplessità di chi, imputando la "parametrizzazione della funzione da trasferire" ai "costi ed alle risorse disponibili" paventa che si possa affermare un criterio di distribuzione dei compiti slegato dal riparto costituzionale e quindi potenzialmente illegittimo<sup>37</sup>.

Alcune fra le stesse Regioni speciali hanno manifestato in sede di contenzioso costituzionale le loro riserve su tale tecnica, sulla base del fatto che l'attribuzione di funzioni avrebbe necessitato anche quella delle corrispondenti risorse, ma la Corte non ne ha accolto i rilievi in quanto il conferimento - che può essere considerato una delega, stante la sua mancata previsione nel testo dello Statuto<sup>38</sup> - era condizionato, sia sul piano formale sia su quello sostanziale, al rispetto degli Statuti (Corte cost. 156/15, *Cons. Dir.* 5.1. e 19/15, *Cons. Dir.* 7).

La critica riportata sopra<sup>39</sup> riflette quell'esigenza di assicurare un'equilibrata coesistenza fra l'autonomia riconosciuta alle Regioni speciali e l'armonia con il sistema costituzionale che da sempre caratterizza le relazioni fra gli enti ad autonomia differenziata e lo Stato, ravvisando nell'ambito finanziario uno dei settori di maggiore problematicità.

Tale esigenza trapela in modo evidente dall'esercizio della competenza legislativa statale nella materia "coordinamento della finanza pubblica", a cui la perequazione è strettamente collegata e che, grazie anche alla giurisprudenza costituzionale, è intervenuta negli ultimi anni a ridisegnare in misura rilevante il riparto delle competenze legislative ed amministrative fra lo Stato e gli enti territoriali.

---

<sup>35</sup> E. VIGATO, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle Regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in *federalismi*, 11/2011, p. 16; sulla prassi precedente 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 R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria*, cit, p. 86.

<sup>36</sup> F. GUELLA, *Crisi e redistribuzione nella disciplina della perequazione. L'opzione tra i diversi modelli di finanza territoriale come conseguenza delle crisi e la scelta tra i sistemi perequativi come possibile soluzione alla recessione economica e all'esclusione sociale*, in *Rassegna forumcostituzionale*, 1/2016, che, continuando a sostenere la validità di tale soluzione, indirizza in realtà il commento alla prassi affermatasi prima della l. 42/09.

<sup>37</sup> G. VERDE, *Uniformità e specialità delle Regioni*, in *Rivista AIC*, 4/2015, p. 14 che esprime però tali rilievi in relazione a quanto previsto da un d.lgs. di attuazione.

<sup>38</sup> 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 L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit, p. 438.

<sup>39</sup> G. VERDE, *op. cit.*

## 5. La competenza legislativa statale nella materia del coordinamento della finanza pubblica e le “clausole di salvaguardia” per le Regioni speciali.

La versione dell'art. 117, c. 2 e 3 Cost. successiva alla revisione costituzionale del 2001 assegnava alla competenza concorrente fra Stato e Regioni l'armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Se la riforma costituzionale del 2012 ha attratto anche formalmente la competenza relativa all'armonizzazione dei bilanci fra quelle esclusive di cui al c. 2, la legislazione di principio dello Stato in tema di coordinamento della finanza pubblica si è rivelata non meno pervasiva dell'ambito di discrezionalità rimesso ai legislatori regionali, in una tendenza avallata dalla Corte costituzionale – nel copioso contenzioso che si è innescato in materia<sup>40</sup> - e favorita inizialmente dalla mancanza di una legge di coordinamento finanziario e successivamente dalla necessità di fare fronte alla crisi economica. L'attrazione di questa competenza, definita anche “ambigua” in quanto non esplicitamente disciplinata<sup>41</sup>, dal c. 3 al c. 2 dell'art. 117, prevista dall'ormai abbandonato testo di revisione costituzionale, l'avrebbe fatta diventare “un limite generale all'esercizio di tutte le competenze regionali”<sup>42</sup>, rappresentando, in generale, un “passo indietro notevole”<sup>43</sup>.

Per quanto concerne la sottoposizione delle Regioni speciali ai principi di coordinamento della finanza pubblica, la giurisprudenza della Corte costituzionale appare a volte piuttosto altalenante ma tende sempre più ad equiparare gli enti ad autonomia differenziata agli altri, con l'obiettivo di perseguire l'unità economica della Repubblica<sup>44</sup>.

In taluni casi, la Consulta sembra limitare in misura significativa l'applicazione alle Regioni speciali di alcuni principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica applicati alle Regioni ordinarie, rischiando così di avallare di fatto la separazione della finanza delle autonomie speciali dagli obiettivi di perequazione e solidarietà affermati dall'art. 119 e dalla l. 42, soprattutto in una materia come la sanità, che influisce in modo particolarmente inci-

---

<sup>40</sup> Fra i numerosi contributi che tentano di ricostruire tale contenzioso sia consentito qui richiamare T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell'autonomia regionale*, in *federalismi*, 20/2013 e le attente analisi di M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e “virtuoso”, ovvero nuove declinazioni dell'unità economica e dell'unità giuridica*, in *Isslrfa*, settembre 2013 e A. CANDIDO, *L'impatto della crisi sulle autonomie: prospettive de iure condito e de iure condendo*, in *federalismi*, 9/2014.

<sup>41</sup> A. BRANCASI, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali di fronte ai vincoli europei ed alla riforma costituzionale sul “pareggio di bilancio”*, in *Le Regioni*, 1-2/2014, p. 58.

<sup>42</sup> S. MANGIAMELI, *Dove vanno le Regioni*, in *Isslrfa*, settembre 2015.

<sup>43</sup> L. ANTONINI, *Il coordinamento della finanza pubblica nella riforma costituzionale: la materia diventa competenza esclusiva statale, ma restano fuori le autonomie speciali. Un gap difficile da colmare*, in *federalismi* 5/2016 (*Focus Riforma costituzionale*), p. 3.

<sup>44</sup> L. CAVALLINI CADEDU, *Politiche di bilancio e Regioni speciali nel “federalismo fiscale”*, in AA.VV., *Il federalismo fiscale alla prova dei decreti delegati*, cit, p. 596.

sivo sui livelli essenziali delle prestazioni<sup>45</sup>. Talvolta il limite del coordinamento finanziario non si applica grazie alla clausola di salvaguardia, come in Corte cost. 22/14<sup>46</sup>.

Altre volte ancora la Corte dà un'interpretazione restrittiva dei principi valevoli per le Regioni speciali, giustificandone l'applicazione in quanto previsti anche negli stessi Statuti (sent. 120/08 e 169/07), a seguito dell'accordo fra la Regione e lo Stato o nel caso del mancato raggiungimento dello stesso oppure in altre disposizioni costituzionali, com'è avvenuto in riferimento alla sottoposizione degli enti ad autonomia differenziata ai controlli della Corte dei Conti (sent. 60/13<sup>47</sup> e, ancor prima, sent. 169/07, 267/06).

Nella maggior parte dei casi, però, la Consulta afferma linearmente che il vincolo dei principi generali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati dagli obblighi dell'Unione europea, s'impone alle Regioni speciali, specificando che anch'esse rientrano nella finanza pubblica "allargata". Tale presa di posizione risulta accentuata nell'ultimo periodo anche in virtù dell'adozione della l. cost. 1/12. Fra le pronunce più recenti si può richiamare la sentenza 156/15, che al *Cons. Dir.* 4.1 afferma: "Secondo quanto la Corte ha già osservato, i principi fondamentali della legislazione statale in materia di coordinamento della finanza pubblica, funzionali, tra l'altro, a garantire l'unità economica della Repubblica e a prevenire squilibri di bilancio, sono applicabili anche alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, in quanto necessari per preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, c. 1, Cost.): equilibrio e vincoli oggi ancor più pregnanti nel quadro delineato dall'art. 2, c. 1, della l. cost. 1/12 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*) che, nel comma premesso all'art. 97 Cost, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico (sent. 60/13). Sicché, a fronte di un simile intervento legislativo statale, è naturale che derivi una, per quanto parziale, compressione degli spazi entro cui possono esercitarsi le competenze legislative e amministrative di Regioni e Province autonome, nonché della stessa autonomia di spesa loro spettante (sent. 175/14). *Omissis* Per i medesimi motivi, la Corte ha, altresì, specificato che la competenza in materia di coordinamento della finanza pubblica consente allo Stato di imporre alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome limiti analoghi a quelli che valgono per le Regioni a statuto ordinario, nelle more delle trattative finalizzate al raggiungimento degli accordi che si rendano necessari (sent. 82/15, 120/08, 169 e 82/07, 353/04)". La stessa pronuncia afferma che non sono immuni alla possibilità di modifica unilaterale da parte dello Stato quelle disposizioni legislative statali frutto di accordo con la Regione. Sulla stessa linea è anche la sent. 269/14, sull'operatività del limite nei confronti di una legge pro-

---

<sup>45</sup> N. LUPO, G. RIVOCCHI, *Quando l'equilibrio di bilancio prevale sulle politiche sanitarie regionali*, in *Le Regioni*, 2012, p. 1069, a commento della sent. 115/2012.

<sup>46</sup> Sulla sent. 22/14 si vedano i rilievi di F. CORTESE, *La Corte conferma che le ragioni del coordinamento finanziario possono fungere da legittima misura dell'autonomia locale*, in *Le Regioni*, 2014, p. 792-801.

<sup>47</sup> Sulla sent. 60/13 si vedano le riflessioni di M. MORVILLO, *La Corte dei Conti e i controlli sulla finanza locale: spunti per una lettura congiunta della sent. 60/2013 e del d.l. 174/2012*, in *forumcostituzionale.it*, 2013.

vinciale, che se da un lato sembra rafforzare o, per lo meno, non inficiare il ruolo centrale dello strumento concordatario (v. *supra*), dall'altro lato pare rinvigorire il parametro del coordinamento della finanza pubblica che, oltre al consueto art. 117 c. 3, trova un appiglio costituzionale anche nei novellati artt. 81, 97, 117 c. 2 e 119, dando così vita ad una "duplice potestà statale di coordinamento"<sup>48</sup>.

Come già detto (v. par. 3), le questioni di legittimità costituzionale concernenti il regime finanziario delle Regioni speciali vengono poi spesso prospettate non solo in termini sostanziali ma anche in riferimento ai profili procedurali, appuntandosi non tanto o non esclusivamente sui contenuti di un provvedimento statale compressivo dell'autonomia finanziaria regionale, quanto sulla mancanza del momento concertativo nell'iter della sua adozione, momento che, secondo il Giudice delle Leggi, "merita di essere privilegiato" ma "in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale" (Corte cost. 77/15, *Cons. Dir.* 8; 46/15, *Cons. Dir.* 8).

Sempre più di frequente, poi, la peculiarità del regime finanziario delle Regioni speciali e la conseguente loro mancata sottoposizione ai vincoli posti dalla normativa statale viene garantita proprio da tale normativa attraverso le c.d. clausole di salvaguardia, disposizioni inserite nelle leggi finanziarie o in altre leggi volte ad ottenere dei risparmi di spesa che espressamente enunciano la non applicabilità agli enti ad autonomia differenziata di tutte le prescrizioni, in esse contenute, che siano in contrasto con gli Statuti speciali o con le norme di attuazione.

Suddivise in clausole di tipo sostanziale (secondo le quali le disposizioni della legge trovano applicazione nei confronti delle autonomie speciali solo se rispettano le previsioni statutarie e le norme di attuazione), di tipo procedurale (per le quali l'applicabilità è subordinata invece al fatto che l'adozione sia avvenuta previo impiego della procedura consensuale propria delle norme di attuazione o la convocazione delle commissioni paritetiche) e di tipo misto (che coniugano i due elementi), tali regole si sono viste riconoscere, anche da parte della Corte costituzionale, il ruolo di "baluardo" della difesa del regime finanziario speciale<sup>49</sup>. Benchè infatti le clausole escludano espressamente l'operatività delle disposizioni delle leggi di riferimento nei confronti delle autonomie differenziate, queste hanno comunque spesso proceduto alla loro impugnazione davanti alla Corte costituzionale, quasi nella richiesta di ulteriori "rassicurazioni" sulla separatezza del regime finanziario speciale da quello ordinario<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup> G. RIVISECCHI, *op. cit.*, p. 25; analogamente F. CORTESE, *Il coordinamento Stato-Regioni e il regionalismo speciale alla prova della finanza pubblica*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria ...*, cit, p. 129, ss, mentre secondo altri le differenze fra i due tipi di Regioni si riducono soprattutto in riferimento al potere di spesa, rimanendo invece più significative sul fronte delle entrate, G.G. CARBONI, *Lo stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2/2014.

<sup>49</sup> M.G. PUTATURO DONATI, *Le c.d. "clausole di salvaguardia" delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale*, in *federalismi*, 17/2014.

<sup>50</sup> G. RIVISECCHI, *op. cit.*, p. 18.

## 6. Riflessioni conclusive.

Nonostante la presenza di numerosi distinguo, legislatore e giudice costituzionale concordano sostanzialmente sulla necessità di ritenere incluse le Regioni speciali nel sistema della finanza pubblica e di sottoporle quindi al rispetto delle relative regole, anche per quanto concerne la partecipazione alla perequazione ed alla solidarietà nazionale.

Il coordinamento della finanza pubblica, che spetta allo Stato in virtù di diversi titoli competenziali, si sta infatti rivelando sempre più pervasivo delle istanze delle autonomie, in vista della necessità di assicurare l'unità economica, soprattutto a fronte di una situazione di crisi e del dovere di adempiere agli obblighi sottoscritti in sede europea.

Il settore specifico della perequazione, pur destinato a propria volta a coinvolgere anche gli enti ad autonomia differenziata - alcuni dei quali ne sono anzi diretti beneficiari<sup>51</sup> - presenta dei tratti peculiari che concernono tanto l'aspetto formale, con il ricorso a fonti atipiche e comunque sempre alla strada dell'accordo, quanto l'aspetto sostanziale, con la previsione di modalità basate non sul trasferimento delle risorse ma sull'allocazione delle funzioni.

Anche qualora dalla riforma costituzionale fosse emerso uno scenario diverso - e in attesa del successivo adeguamento degli Statuti speciali - la normativa legislativa regionale e, soprattutto, statale, avrebbe continuato a costituire uno strumento fondamentale nella regolazione del regime finanziario delle Regioni speciali e del suo rapporto con quello nazionale. Di basilare importanza sarebbero continuate a risultare altresì le modalità di redazione di tali fonti, anche dal punto di vista delle forme di coinvolgimento degli enti territoriali.

In ogni caso, però, quanto ai contenuti di tale normativa e, concretamente, alle modalità in cui prendono corpo gli interventi perequativi, l'elemento determinante non è di tipo formale o qualitativo (non riguarda cioè la scelta fra trasferimenti di risorse monetarie, assunzione di funzioni o altro) ma piuttosto di tipo sostanziale o quantitativo. Nel difficile compito di bilanciare le esigenze della specialità (posto che non le si voglia prima o poi ridiscutere<sup>52</sup>) con l'imperativo di garantire l'unitarietà del Paese, per quanto in particolare concerne l'applicazione del principio solidaristico e la garanzia dei diritti dei suoi cittadini, occorrerebbe infatti evitare che dal "saldo finale" dell'operazione conseguiva che la popolazione di alcune Regioni si trovi a disporre di risorse e di opportunità ingiustificatamente maggiori<sup>53</sup> rispetto a quelle di cui si possono avvalere coloro che vivono nelle altre parti del territorio nazionale.

---

<sup>51</sup> B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, p. 271, ss; sulle due Regioni insulari, A. PIRAINO, O. SPATARO, *Sicilia* e O. CHESSA, S. PAJNO, *Sardegna*, entrambi in L. VANDELLI (cur), *Il governo delle Regioni: sistemi politici, amministrazioni, autonomie speciali*, cit, p. 346, ss e 391, ss; S. PROFETI, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale* e C. PALA, *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, entrambi in *Le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, p. 179, ss e p. 213, ss.

<sup>52</sup> Così anche G.C. DE MARTIN, *L'autonomia e le differenziazioni regionali. I nodi pendenti*, in *Rivista AIC*, 4/2015, p. 7.

<sup>53</sup> S. BILARDO *La prospettiva statale sul coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria. Armonizzazione delle regole contabili, patto di stabilità e perequazione*, in R. TONIATTI, F. GUELLA (cur), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria ...*, cit, p. 59.