



GRUPPO
di PISA

Dibattito aperto sul Diritto
e la Giustizia Costituzionale

SEMINARIO ANNUALE CON I DOTTORANDI IN MATERIE GIUS-PUBBLICISTICHE
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI ROMA TRE – DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA 21 SETTEMBRE
2018

FORMA DI STATO REGIONALE E VINCOLI FINANZIARI EUROPEI.
UN'ANALISI COMPARATA DELLA SPECIALITÀ FINANZIARIA
IN ITALIA E SPAGNA

FRANCESCO EMANUELE GRISOSTOLO

SOMMARIO: : 1. Introduzione – 2. Specialità, *foralidad* e asimmetria in Italia e in Spagna: un inquadramento – 3. Le fonti – 4. Il principio pattizio – 5. Conclusioni

1. Introduzione

La presente relazione si colloca all'interno di una ricerca più ampia sull'autonomia finanziaria regionale in Italia e in Spagna, concentrandosi su un aspetto specifico, ossia su quella che nel titolo si è definita "specialità finanziaria". È bene chiarire da subito che con tale locuzione si indica sinteticamente l'esperienza delle Autonomie speciali in Italia e di quelle *Comunidades Autónomas* (d'ora innanzi CCAA) il cui ordinamento finanziario è retto dal diritto forale (un regime specifico derivante dalla storia di questi territori e riconosciuto dalla Costituzione), e cioè il *País Vasco* (sistema del *Concierto*) e la *Navarra* (sistema del *Convenio*). Come emergerà dall'analisi che segue si tratta di esperienze con numerosi tratti in comune sul piano strutturale e che costituiscono un aspetto scarsamente approfondito in dottrina (specialmente in chiave comparata) rispetto a quello del finanziamento delle Regioni e CCAA di diritto comune¹.

¹ In questo senso anche S. PAROLARI, A. VALDESALICI, *Le fonti dell'ordinamento finanziario: modelli a confronto*, in F. PALERMO, M. NICOLINI, *Federalismo fiscale in Europa. Esperienze straniere e spunti per il caso italiano*, Napoli, 2012, 174-175.

L'autonomia finanziaria costituisce sicuramente un aspetto controverso nei rapporti fra livelli di governo sia in Italia che in Spagna, i cui modelli costituzionali di organizzazione territoriale del potere vengono tradizionalmente ricondotti alla categoria dello Stato regionale, della quale costituiscono gli esempi più significativi. La profonda differenziazione territoriale che caratterizza entrambe le esperienze e i fermenti conflittuali che attraversano in particolare l'attuale realtà spagnola si uniscono all'indefinitezza che caratterizza, sia sul piano normativo che su quello dell'elaborazione teorica, la forma di Stato regionale come categoria "di risulta" o comunque individuata "per differenze" rispetto ad altre più consolidate². Ne consegue anche che l'autonomia concretamente garantita sul piano finanziario a Regioni e CCAA sia continuamente ridefinita dalle scelte compiute dal legislatore statale e dalla posizione assunta, di volta in volta in senso più o meno garantista, dalla giurisprudenza costituzionale.

Entrambi i modelli sono stati di recente destinatari di una decisa spinta centripeta generata dalla partecipazione di Italia e Spagna all'Unione Economica e Monetaria e, in qualità di Stati contraenti, al *Fiscal Compact*, con la conseguente introduzione a livello costituzionale di vincoli finanziari destinati a operare nei confronti tanto dello Stato quanto degli enti territoriali e in generale di tutti i soggetti che compongono la c.d. "finanza pubblica allargata"³. In virtù della particolare posizione che le caratterizza, sembra interessante comparare la declinazione dell'autonomia finanziaria delle Autonomie "speciali" in entrambi gli ordinamenti, vagliandola sia in rapporto alla condizione delle restanti Regioni/CCAA sia in relazione all'impatto sulle stesse della partecipazione degli Stati al percorso di integrazione europea.

2. Specialità, foralidad e asimmetria in Italia e in Spagna: un inquadramento

Le Costituzioni di entrambi i Paesi – pienamente appartenenti al *genus* democratico-sociale – non *impongono* dall'alto un modello istituzionale generale e

² E. D'ORLANDO, *Il Consiglio delle Autonomie locali nel sistema regionale integrato*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2016, 2.

³ Sulla base degli impegni assunti da entrambi i Paesi sul piano internazionale sono stati oggetto di revisione l'art. 135 Cost. spagnola e, mediante l. cost. n. 1 del 2012, gli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. italiana. Sulle conseguenze di queste modifiche la bibliografia è vastissima. Per l'Italia, v. S. MANGIAMELI, *Crisi economica e distribuzione territoriale del potere politico*, in AA.VV., *Spazio costituzionale e crisi economica. Atti del XXVII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti (Padova, 17-19 ottobre 2013)*, Napoli, 2015, 55 ss.; M. SALERNO, *Autonomia finanziaria regionale e vincoli europei di bilancio*, Napoli, 2013; G.G. CARBONI, *Lo Stato regionale al tempo del rigore finanziario*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; G. CHIARA, *Equilibrio di bilancio ed evoluzione dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 6 giugno 2018; G. RIVISECCHI, *Editoriale. Quel che resta dell'autonomia finanziaria degli enti territoriali*, in *Diritti regionali*, II, 2017, 155 ss. Per la Spagna, v. M. MEDINA GUERRERO, *El Estado autonómico en tiempos de disciplina fiscal*, in *Revista Española de Derecho Constitucional*, 98, 2013, 109 ss.; M. CARRASCO DURÁN, *Estabilidad presupuestaria y Comunidades Autónomas*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 18, 2013, 169 ss.; T. DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, *La incidencia de la reforma del artículo 135 de la Constitución sobre el Estado autonómico*, in *Informe Comunidades Autónomas 2016*, Barcelona, 2017, 77 ss.

astratto valevole per la totalità di Stati così variegati, ma danno rilievo alle «condizioni... del tutto particolari»⁴ che caratterizzano alcuni contesti storico-politici, al fine di realizzare un assetto istituzionale che le rispetti e, assieme, ne favorisca l'integrazione in una dimensione statale unitaria⁵.

Nonostante la specialità si inserisca appieno nella tendenza di superamento del principio di uniformità amministrativa a favore dell'individuazione di assetti istituzionali asimmetrici, che caratterizza ormai numerose esperienze a livello europeo⁶, bisogna d'altra parte sottolineare come il caso delle speciali in Italia e dei territori forali (*País Vasco* e *Navarra*) in Spagna non possa essere assimilato alle altre forme di asimmetria alle quali si aprono i due ordinamenti⁷: la specialità riceve infatti in entrambi gli ordinamenti un'apposita tutela già a livello costituzionale che la sottrae in quanto tale alle opzioni delle contingenti maggioranze politiche o anche – a seconda dell'interpretazione seguita – alla stessa rivedibilità da parte del potere costituito⁸.

⁴ La fortunata locuzione è tratta dall'art. 1, d.lgs.lgt. n. 545 del 1945, istitutivo dell'ordinamento amministrativo della Valle d'Aosta: si tratta di condizioni geografiche-territoriali, geopolitiche, storiche, antropologico-culturali, etnico-linguistiche, economiche e di condizioni per lo sviluppo.

⁵ J. WOELK, *Autonomie speciali e integrazione, riforma costituzionale (e degli Statuti)*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016, 5. Secondo E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciale: teoria e prassi di un modello, nell'esperienza della Regione Friuli Venezia Giulia*, in *Italian Papers on Federalism*, 1, 2017, par. 2: «in sede costituente... si percepisce chiaramente la diversa prospettiva dalla quale il tema del regionalismo ordinario e quello differenziato sono stati trattati: il primo sulla base di contingenti logiche politico-partitiche, il secondo prendendo atto e valorizzando peculiari presupposti pre-giuridici e pre-costituzionali rinvenibili in alcune aree del paese».

⁶ Il principio di uniformità, che originariamente caratterizzava sia il governo locale sia i tradizionali sistemi federali, risulta ormai superato persino nella sua culla originaria, la Francia. In questo Paese, le riforme hanno introdotto alcuni elementi di differenziazione, sia a livello regionale (art. 72 Cost. francese, come riformato con riferimento a Regioni e Dipartimenti) sia a livello locale (ll. nn. 1563 del 2010, 403 del 2013, 58 del 2014, 29 del 2015 e 991 del 2015). Sempre a livello locale, si registrano novità in numerosi Paesi, fra i quali la Spagna (l. n. 27 del 2013), la Grecia (l. n. 3582 del 2010), il Portogallo (l. n. 75 del 2013). Anche in Italia la l. n. 56 del 2014 ha profondamente rivisto l'assetto degli enti locali: anche su questo punto – in virtù della competenza legislativa primaria in materia loro riconosciuta – le Speciali si sono distinte approvando leggi regionali nel solco del riordino compiuto dal legislatore statale (l.r. Friuli Venezia Giulia n. 26 del 2014; l.r. Sicilia n. 15 del 2015; l.r. Sardegna n. 2 del 2016; l.r. Trentino Alto Adige n. 2 del 2018; quest'ultima approva un vero e proprio codice degli enti locali, che comprende anche numerose precedenti leggi regionali, o parti di esse, di modifica dell'ordinamento enti locali).

⁷ Ci si riferisce alla possibilità per le Regioni ordinarie di assumere ulteriori competenze ai sensi dell'art. 116, c. 3, Cost. italiana e la differenziazione che – almeno in potenza – deriva dal principio dispositivo previsto dagli artt. 143 ss., Cost. spagnola.

⁸ Nonostante l'art. 116 Cost. appaia suscettibile di revisione ai sensi dell'art. 138 Cost., parte della dottrina spinge ad un superamento di una lettura puramente formalistica della questione, indagando le ragioni profonde della specialità come soluzione giuridico-istituzionale, che affondano nel «equazione fra acquisizione di libertà individuale da parte dei cittadini e di autonomia collettiva da parte di comunità storiche dotate di una propria distinta identità culturale» (R. TONIATTI, *Le vie della democrazia partecipativa per la legittimazione delle autonomie speciali*, in G. COINU, G. DEMURO, F. MOLA (cur.), *La specialità sarda alla prova della crisi economica e globale*, Napoli, 2017, 63 ss.); in questi termini, l'autonomia speciale può essere ritenuta una declinazione sul piano territoriale del principio autonomista (art. 5 Cost.) e, ancor più, del principio pluralista (art. 2 Cost.) e quindi essere ricompresa nel novero dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale non suscettibili di revisione: E. D'ORLANDO, *I principi costituzionali e l'ordinamento della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, Torino, 2017, 45-47; R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, in M.

In Spagna, il riconoscimento delle “nazioni storiche” costituisce uno dei principi fondamentali della Costituzione: l’espresa citazione delle *nacionalidades* nell’art. 2 Cost.⁹ implica il riconoscimento della natura *plurinazionale* dello Stato, il che implica il rispetto degli elementi caratteristici di ciascuna di queste identità che sono comprese nella Nazione spagnola, di cui si predica l’unità. Tali elementi caratteristici, che vengono usualmente indicati come “fatti differenziali”, *hechos diferenciales*, possono essere così sinteticamente individuati: l’utilizzo di una lingua diversa da quella maggioritaria (il castigliano); la presenza di istituti peculiari nel diritto privato; un differente ordinamento degli enti locali; la presenza di uno speciale regime fiscale.

Si noti come in questa prospettiva il *Concierto Vasco* e il *Convenio Económico Navarro*, al pari dell’organizzazione amministrativa dei relativi territori, trascendono di gran lunga il rango di fatti di natura organizzatoria o contabile per essere riconosciuti come elementi contraddistintivi di una *peculiare cultura istituzionale*, frutto di secoli di autogoverno e in quanto tali meritevoli di protezione a livello costituzionale. In questo senso, la *Disposición adicional primera* della Costituzione spagnola afferma che: «La Costituzione garantisce e rispetta i diritti storici (*derechos históricos*) dei territori dotati di diritti locali tradizionali (*territorios forales*). L’attuazione generale di tale regime tradizionale di autonomia sarà svolta, in ogni caso, nell’ambito della Costituzione e degli Statuti di autonomia». All’interno del campo di protezione disegnato da questa disposizione rientrano quindi anche i regimi finanziari appena richiamati.

Da un punto di vista storico, l’origine di questi due sistemi risale al Medioevo, quando da poco esisteva un’amministrazione unitaria e la embrionale unità politica della Spagna si realizzava attraverso i *fueros*, regimi speciali concessi a ciascun territorio¹⁰. Man mano che crebbe il potere del governo di Madrid e la dimensione della struttura amministrativa centrale i regimi forali andarono scomparendo: le ragioni del mantenimento dei regimi di Paesi Baschi e Navarra risiede nel fatto che durante la guerra di Successione – la stessa che, per le ragioni opposte, pose fine all’autonomia della Catalogna – queste comunità appoggiarono i Borbone contro gli Asburgo. Nell’epoca fra la Restaurazione e le guerre carliste (XIX secolo)¹¹, i *fueros* vennero superati con l’istituzione, per legge, dei nuovi sistemi del *Convenio* e del *Concierto*,

MARCANTONI, G. POSTAL, R. TONIATTI (cur.), *Quarant’anni di autonomia*, I, *Le istituzioni e la funzione legislativa*, Milano, 2011, 271 ss.; G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali: una risorsa costituzionale da valorizzare*, in www.cortecostituzionale.it, 8 ss.

⁹ «La Costituzione si basa sulla indissolubile unità della Nazione spagnola, patria comune e indivisibile di tutti gli spagnoli, e riconosce e garantisce il diritto alla autonomia delle nazionalità e regioni che la compongono e la solidarietà fra tutte le medesime».

¹⁰ E. AJA, *Estado autonómico y reforma federal*, cit., 342 ss.

¹¹ La Restaurazione spagnola (1814-1833) vede il ristabilimento della monarchia assoluta dei Borbone. La guerra d’indipendenza spagnola, combattuta contro il Primo Impero francese, terminò nel 1814 con la vittoria degli Spagnoli (alleati a Inglesi e Portoghesi) e il riconoscimento da parte di Napoleone di Ferdinando VII come re di Spagna. Le guerre carliste (la prima fra il 1833 e il 1840 e la seconda fra il 1872 e il 1876) sono le guerre civili combattute in Spagna durante il XIX secolo. I *carlisti*, controrivoluzionari e cattolici, combattevano per il mantenimento della tradizione nella monarchia spagnola contro il liberismo promosso dalla regina Isabella di Spagna. V. A. GIARDINA, G. SABBATUCCI, V. VIDOTTO, *Nuovi profili storici*, 2, cit., 46-48.

come sistemi provvisori in attesa della completa integrazione di questi territori nel sistema tributario statale¹². Si noti che mentre la Navarra si esprime istituzionalmente in maniera unitaria, essendo una CA uniprovinciale, il *País Vasco* è una realtà complessa, nella quale la maggior parte delle competenze (fra le quali l'imposizione, la riscossione e la gestione dei tributi) è posta in capo alle *diputaciones forales*: Álava, Guipúzcoa e Vizcaya. Dopo la parziale soppressione durante il regime franchista (per le "province traditrici" di Guipúzcoa e Vizcaya¹³), durante la transizione costituzionale il sistema viene ripristinato, recepito nella già richiamata disposizione costituzionale e diviene un sistema stabile e definitivo¹⁴.

Per quanto riguarda il regionalismo italiano, si può dire che esso è stato "tenuto a battesimo" proprio dal regionalismo differenziato, in quanto le Regioni ordinarie sono state istituite soltanto negli anni '70¹⁵. Ad eccezione dello Statuto speciale per il Friuli Venezia Giulia, tutti gli altri Statuti sono stati adottati durante la transizione costituzionale che avrebbe portato all'attuale fase repubblicana¹⁶. Rappresenta quindi sostanzialmente uno *status quo* l'art. 116, c. 1, Cost. quando afferma che «Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/*Südtirol* e la Valle d'Aosta/*Vallée d'Aoste* dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale».

Le Regioni elencate possono essere suddivise al loro interno con un criterio geografico (che ricalca, però, anche differenti ragioni storico-politiche comuni alla base della specialità) in speciali alpine (FVG, TAA e VdA) e speciali insulari (Sicilia e Sardegna): questo dualismo si riflette in vari aspetti, fra i quali spiccano il diverso

¹² Il *Concierto* venne istituito con *Real Decreto* del 28 febbraio 1878, il *Convenio* con legge del 16 agosto 1841, la finalità era quella di creare un sistema provvisorio per inserire gradualmente i Paesi Baschi nel sistema tributario spagnolo, coerentemente con l'abolizione del regime forale con l. 21 luglio 1876. La esazione veniva lasciata alle province perché l'amministrazione statale non aveva essenzialmente il controllo del territorio e quindi non era in misura di garantire l'effettività della riscossione.

¹³ *Decreto-Ley* del 23 giugno 1937.

¹⁴ La l. n. 12 del 2002 stabilisce ora espressamente, nella esposizione dei motivi, che «si conferisce al *Concierto económico* un carattere permanente (*indefinido*), con l'obiettivo di inserirlo in un quadro stabile che garantisce la sua continuità».

¹⁵ L'espressione è mutuata da A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, in *Rivista AIC*, 1, 2016, 2, il quale mette in luce come la concessione degli Statuti speciali si scontrasse in quel momento con una cultura, sia politica che amministrativa, nettamente centralista e sia stata sostanzialmente costretta dalla realtà politica dei movimenti secessionisti e autonomisti presenti in alcune parti del territorio nazionale. Una simile apertura alla "fattualità" deriva anche dalla considerazione delle «peculiarità di ciascun territorio e ciascuna popolazione», che costituiscono le ragioni giustificative della specialità, che le Regioni e Province autonome «contengono in sé, in modo oggettivo» (in questi termini G. SILVESTRI, *Le autonomie regionali speciali*, cit.). L'autonomia diviene così non soltanto strumento di conservazione di un'identità storico-culturale condivisa ma anche motore di uno «sviluppo dinamico endogeno attraverso l'autogoverno», nel quadro dell'ordinamento statale (R. TONIATTI, *Lo Statuto come fonte dell'autonomia e dell'identità del Trentino*, cit., 273).

¹⁶ Lo Statuto della Regione siciliana venne adottato in epoca pre-costituzionale con r.d.lgs. n. 455 del 1946, poi convertito in legge costituzionale con l. n. 2 del 1948; le leggi costituzionali nn. 3, 4 e 5 del 1948 recano rispettivamente gli Statuti speciali per la Sardegna, la Valle d'Aosta e il Trentino Alto Adige (quest'ultimo poi radicalmente modificato con l. cost. n. 1 del 1971). Lo Statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia, dal momento che la questione internazionale relativa al confine orientale e alla città di Trieste era ancora irrisolta all'epoca della Costituente, venne adottato solo successivamente con l. cost. n. 1 del 1963.

livello di attuazione dell'autonomia speciale e la funzione concretamente svolta dalla specialità finanziaria¹⁷.

Dall'art. 116 emerge poi la peculiarità del sistema delle fonti con riferimento alle Speciali, cioè la forma di legge costituzionale rivestita dagli Statuti¹⁸, aspetto che – come si vedrà – subisce un'ulteriore eccezione con riferimento alla specialità finanziaria. Nella maggior parte dei casi, già gli Statuti originari – oltre a riconoscere la potestà impositiva delle Regioni – prevedevano direttamente una compartecipazione delle stesse al gettito dei tributi statali riferibili al loro territorio, espressa in decimi¹⁹. Questa scelta metodologica di fondo e i livelli di compartecipazione originariamente stabiliti negli Statuti sono dovuti a una motivazione pratica: le Regioni speciali dovevano “partire” sul piano amministrativo in un contesto nel quale era di là da venire l'attuazione del sistema regionale in generale²⁰. Si rendeva dunque necessario predeterminare e garantire alle Autonomie già funzionanti le risorse necessarie per svolgere i compiti assegnatigli e lo si fece, appunto, assegnando loro le compartecipazioni al gettito dei tributi statali sulla base di un giudizio prognostico sul costo effettivo delle funzioni da svolgere, parametrato al gettito *storico* dei tributi a livello regionale. Questo spiega il livello molto alto di compartecipazione assegnato alle Regioni alle quali erano riconosciute più competenze e il livello nettamente più basso attribuito ad altre²¹. Il fatto che si trattasse – si badi – di funzioni *nominalmente* attribuite alle Regioni, ma che avrebbero dovuto poi essere effettivamente trasferite mediante i decreti di attuazione degli Statuti, ha causato distorsioni nel sistema nei casi in cui il gettito era direttamente attribuito alla Regione in virtù della disposizione

¹⁷ Il grado di attuazione degli Statuti viene in genere parametrato attraverso un “indicatore sintetico”, che è il numero dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti adottati fino ad oggi, in ordine decrescente: 188 per il Trentino Alto-Adige; 64 per la Valle d'Aosta, 47 per il Friuli Venezia Giulia; 29 per la Sardegna.

¹⁸ Si ricordi che, a seguito della l. cost. n. 1 del 1999, il procedimento di revisione degli Statuti speciali presenta alcune rilevanti peculiarità, in particolare: a) vi è l'obbligo di consultare il Consiglio regionale; b) le modifiche approvate sono in ogni caso sottratte dal *referendum* confermativo previsto dall'art. 138.

¹⁹ L'eccezione è costituita in particolare da quello siciliano, che sostanzialmente prevede tutti i tributi come regionali, salvo eccezioni, nonché da quello della Valle d'Aosta, la cui parte finanziaria è incentrata sui tributi regionali (art. 13 St.), sulla istituzione della zona franca (Titolo IV, art. 14) e sugli aspetti patrimoniali, quali le concessioni per le miniere, le acque, i relativi canoni (artt. da 5 a 12 dello Statuto originario), demandando ad accordi successivi l'ordinamento finanziario complessivo.

²⁰ Si consideri che per attivare le regioni ordinarie si prevedeva da un lato la prima elezione dei Consigli entro un anno (VIII disp.trans.fin.), ma dall'altro occorreva adottare una serie di leggi ordinarie sulle quali non vi era consenso sufficiente tra le forze politiche nel Parlamento; per le speciali, invece, gli Statuti rappresentavano già il risultato anche di accordi tra le parti politiche e contenevano inoltre già tutti gli elementi ordinamentali essenziali per il concreto avvio delle rispettive Regioni (così M. CARLI, *Diritto regionale. Le autonomie regionali, speciali e ordinarie*, Torino, 2018, 42).

²¹ L. PALADIN, *Commento allo statuto della Regione Friuli-Venezia Giulia*, Udine, 1969, *sub* artt. 48 e 49. Solo per fare degli esempi tratti dagli Statuti originari, alla Sicilia era attribuita la totalità dei tributi riscossi sul territorio, salve «le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto», riservate allo Stato (art. 36). Al Friuli Venezia Giulia erano invece attribuite compartecipazioni espresse in decimi, anche piuttosto limitate con riferimento ai principali tributi («cinque decimi dell'imposta generale sull'entrata di competenza dello Stato riscossa nel territorio della Regione; quattro decimi dell'imposta di ricchezza mobile e sulle società ed obbligazioni di competenza dello Stato riscosse nel territorio della Regione nel primo esercizio finanziario regionale; cinque decimi nel secondo esercizio; sei decimi a decorrere dal terzo esercizio», art. 49).

statutaria, mentre le funzioni erano trasferite soltanto in una misura minima, determinando evidentemente un sovra-finanziamento delle funzioni regionali, alla luce peraltro dei diversi tempi e delle diverse intensità di definizione delle norme di attuazione statutaria per il concreto trasferimento delle funzioni, degli apparati statali e delle relative spese. Ancora, differente dinamica si è avuta nei casi in cui Regioni originariamente arretrate, o poco sopra la media nazionale, come Trentino Alto Adige e Friuli Venezia Giulia, anche in virtù della concreta assunzione delle competenze e dei loro effetti, hanno visto un consistente sviluppo economico con conseguente aumento del gettito, generando un correlativo aumento delle risorse a disposizione degli enti territoriali per finanziare le politiche regionali e quindi, in particolare a partire dagli anni '90, una serie di misure correttive/restrittive disposte dalle leggi finanziarie e analoghe riguardanti la manovra di bilancio specificatamente rivolte alle autonomie speciali. Tutto ciò mentre per le autonomie ordinarie le politiche incidenti sull'evoluzione economica rimanevano soprattutto in mano allo Stato²².

A queste complesse dinamiche si unisce il fatto che – dal punto di vista delle competenze legislative e amministrative – la specialità ha perso nel tempo il ruolo di esperienza “trainante” del regionalismo a favore di quello ordinario, anche a causa della mancata revisione degli Statuti speciali (eccezion fatta per il Trentino Alto Adige), che sono quindi “invecchiati” e spesso includono materie ormai secondarie, eccessivamente frammentarie o inattuali, mentre non individuano competenze che sarebbero invece strategiche per lo sviluppo socio-economico dei territori e permetterebbero di leggere la specialità regionale in chiave innovativa ed evolutiva²³.

In questo contesto, è evidente come la componente finanziaria della specialità costituisca uno dei tratti salienti della stessa come elemento di asimmetria all'interno del regionalismo italiano (altrimenti formalmente omogeneo) e rivesta una valenza strategica per lo sviluppo della specialità in generale.

3. Le fonti

Il sistema delle fonti che regolano la specialità finanziaria si presenta più articolato rispetto a quello che regola l'autonomia finanziaria in generale, essendo caratterizzato dalla compresenza di fonti riconducibili al sistema generale (prima fra

²² Nel caso del Friuli Venezia Giulia, sul governo dell'economia quale elemento caratterizzante la specialità della Regione v. già R. BIN, *Il 'governo dell'economia' nella Regione Friuli-Venezia Giulia*, in G. MOR (cur.), *Le Autonomie speciali alla ricerca di un'identità, ricerca di un'identità*, Udine, I.S.G.RE., 1988, 425 ss.

²³ A. D'ATENA, *La specialità regionale tra deroga ed omologazione*, cit., *passim*; E. D'ORLANDO, *Attualità e prospettive dell'autonomia speciali*, par. 5. Questo fenomeno vale, seppure in forma diversa, anche nei casi in cui si è verificato un utilizzo sistematico dei decreti legislativi riguardanti le norme di attuazione statutaria per l'adeguamento “dinamico” (*praeter statutum*) delle competenze regionali, in parte ricorrendo alla delega di funzioni statali con oneri a carico del bilancio regionale, in parte utilizzando la clausola di “salvaguardia” di cui all'articolo 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

tutte, la Costituzione) e di fonti atipiche, segnate dalla natura bilaterale dei rapporti fra Stato e Autonomie speciali.

Per cominciare con il caso del *País Vasco*²⁴, l'art. 3 dello Statuto riconosce a ciascuno dei Territori storici che lo compongono il diritto di conservare o ristabilire, all'interno dello stesso, la propria organizzazione e le proprie istituzioni di autogoverno²⁵. Al nucleo di competenze esclusive dei territori storici appartiene il sistema fiscale che è proprio di ciascuno di essi e che viene regolato mediante il sistema forale tradizionale del *concierto económico*²⁶, che presuppone che i Territori storici possano mantenere, stabilire e regolare, nel proprio territorio, il regime tributario²⁷. Dal momento che i Governi dei Territori (*Juntas Generales*) non hanno potere legislativo, essi intervengono in materia con norme di rango regolamentare.

La finanza del *País Vasco* come CA è dunque essenzialmente derivata: non però dallo Stato, come usualmente avviene, ma dai Territori storici che conservano il potere impositivo. A norma dell'art. 41 St. la CA è tuttavia competente a negoziare con lo Stato la quantità di risorse che devono essere trasferite dal sistema forale a quest'ultimo a titolo di copertura delle spese relative ai servizi che lo Stato eroga sul territorio della CA (il c.d. *cupo* – quota – *vasco*).

Lo Statuto prevede la formalizzazione di un accordo fra Stato e CA che viene recepito da una legge dello Stato (*ley del concierto*), che può essere approvata o respinta in blocco dal Parlamento, senza possibilità di modifiche. Il primo *Concierto económico* è stato approvato con la *Ley 12/1981, de 13 de mayo*, la quale stabiliva un termine finale di validità dello stesso (20 anni), mentre il vigente *Concierto*, approvato dalla *Ley 12/2002, de 23 de mayo*, non reca un termine finale e dimostra quindi la volontà del Legislatore di introdurre un quadro potenzialmente perdurante dei rapporti finanziari tra Stato e CA²⁸. Nonostante si tratti formalmente di un atto legislativo unilaterale del

²⁴ J.F. LÓPEZ AGUILAR, *Lo Stato autonomico spagnolo. Stato composto asimmetrico e fatti differenziali nella Costituzione spagnola del 1978*, Padova, 1999, 97 ss.; E. AJA, *El Estado autonómico. Federalismo y hechos diferenciales*, Madrid, 2003, 169 ss. Per quanto riguarda i regimi finanziari, all'interno di un'ampia letteratura, si prenderanno qui in considerazione: J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, in J.M. LÓPEZ GUERRA (cur.), *Estudios de Derecho Constitucional: homenaje al profesor D. Joaquín García Morillo*, 2001, 493 ss.; A. NOVO ARBONA, *La excepcionalidad del Modelo Federal Foral Vasco*, Valencia, 2010, part. 209 ss.; A. LÓPEZ BASAGUREN, *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco: entre mito y realidad*, in J.M. VIDAL BELTRÁN, M.A. GARCÍA HERRERA (cur.), *El Estado autonómico: integración, solidaridad, diversidad*, 1, Madrid, 2002, 619 ss.; I. MERINO JARA, *El Régimen de concierto del País Vasco*, in A.M. PITA GRANDAL (cur.), *La financiación autonómica en los estatutos de autonomía*, Madrid, 2008, 169 ss.

²⁵ La *Ley orgánica 3/1979, de 18 de diciembre*, riserva agli organi forali dei Territori storici un nucleo di competenze esclusive (art. 37.2), nel quale nemmeno il *Parlamento Vasco* può entrare, essendo stabilito espressamente che quest'ultimo esercita le proprie prerogative senza pregiudizio per le tali competenze (art. 25.1).

²⁶ Artt. 37.3.f), 40 e 41 St.

²⁷ Art. 41.2.a). La legge organica in materia di finanziamento delle CCAA recepisce a sua volta questo dato normativo: *Disposiciones adicionales primera y segunda, Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA).

²⁸ A. LÓPEZ BASAGUREN, *El concierto económico y la financiación de la Comunidad autónoma del País Vasco*, cit., 620-624, sottolinea come il Decreto istitutivo del *concierto* (v. par. precedente) usasse

Parlamento nazionale, di fatto ci troviamo sostanzialmente di fronte a una fonte pattizia: l'omissione dell'accordo in fase di approvazione del *concierto* (o del provvedimento di modifica dello stesso) rende la norma costituzionalmente illegittima.

La *ley del concierto* stabilisce quindi prima di tutto alcune regole volte a vincolare la potestà tributaria dei Territori: come si è anticipato, infatti, la maggior parte dei tributi (comprese, ad esempio, le imposte sui redditi) rientra nella categoria dei *tributos concertados*, la potestà normativa sui quali compete agli organi forali che la esercitano conformemente a quanto stabilito dal *concierto* al fine di garantire l'integrazione del sistema tributario forale in quello nazionale²⁹. La legge stabilisce poi le modalità di determinazione del *cupo*: esso viene aggiornato ogni cinque anni, mediante legge approvata dalle *Cortes Generales*, previo accordo della *Comisión Mixta del Concierto Económico*, secondo i principi generali stabiliti dalla legge³⁰. Questa Commissione garantisce l'intervento di tutti i livelli di governo, essendo composta da un rappresentante di ciascuna *Diputación Foral* (organo rappresentativo dei tre Territori storici), da altrettanti rappresentanti del Governo basco (quindi altri tre membri), e da un uguale numero di rappresentanti dell'Amministrazione statale (sei, per una totalità di dodici componenti della Commissione). La regola dell'unanimità per il raggiungimento dell'accordo (*quorum* funzionale) garantisce la posizione di tutti i soggetti rappresentati nella Commissione³¹.

Il caso della *Navarra* è invece strutturalmente più semplice in quanto il territorio della regione storica corrisponde a quello della CA. L'art. 45 della *Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero de Navarra* (LORAFNA)³² prevede che i rapporti finanziari fra Stato e CA siano regolati mediante il *convenio económico*, attualmente recato dalla *Ley 28/1990, de 26 de diciembre*. Il sistema è sostanzialmente analogo a quello del *concierto*, per cui ci si può limitare a mettere in luce due differenze: in primo luogo, in questo caso il potere impositivo spetta alla CA che lo esercita mediante norme di rango legislativo; in secondo luogo, il contributo della Navarra alle spese statali, denominato *aportación*, è approvato direttamente dalla *Comisión coordinadora* con un accordo che ha in ogni caso natura di provvedimento amministrativo³³, il che vuol dire che – a differenza di quanto previsto per il *cupo* – le *Cortes* sono escluse dal relativo procedimento, essendosi limitato l'esercizio del loro

l'espressione *concierto* nel senso che il sistema era volto a includere i Paesi Baschi nell'ordinamento tributario spagnolo (*concierto económico de España* inteso come sistema economico spagnolo), lasciando tuttavia un margine di incertezza dovuto all'altro significato del termine *concierto*, ossia "patto, accordo". L'obiettivo compattamente perseguito dalle classi politiche dei Territori forali è stato da allora duplice: quello di renderlo definitivo e quello di affermare la sua natura pattizia. Questo obiettivo si realizza in maniera sostanzialmente integrale quindi proprio con la legge del 2002, richiamata in testo.

²⁹ I. MERINO JARA, *El Régimen de concierto del País Vasco*, cit., 174.

³⁰ Art. 50, *ley* 12/2002.

³¹ Art. 61, *ley* 12/2002.

³² *Ley orgánica* 13/1982, *de* 10 *de agosto*.

³³ L'art. 67, *Ley* 28/1990, stabilisce che la *Comisión Coordinadora* sia composta da sei rappresentanti della CA (in questo caso tutti provenienti dall'Esecutivo regionale, non essendo prevista la medesima articolazione interna del caso basco) e sei rappresentanti dell'Amministrazione statale.

potere di regolazione all'approvazione della legge sul *convenio* del 1990³⁴. In termini più semplici, si potrebbe dire che il regime della Navarra costituisce quasi una “versione semplificata” del sistema basco.

Tale assetto normativo viene sostanzialmente riconfermato anche dalla normativa di attuazione del principio dell'equilibrio di bilancio. La *Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, dettata in attuazione dell'art. 135 Cost. (come riformato nel 2011 sulla base del *Fiscal Compact*), prevede l'applicazione della disciplina che essa reca soltanto conformemente a quanto disposto rispettivamente dal *Convenio* e dal *Concierto económico*³⁵.

Per concludere sul caso spagnolo, è opportuno richiamare due tratti comuni dei sistemi forali. Prima di tutto, il principio dell'accordo – che verrà approfondito nel prossimo paragrafo – è ribadito anche dalle norme di natura primaria che attuano gli Statuti (*ley del concierto* e *ley del convenio*), che prevedono espressamente la propria modificabilità soltanto a seguito di accordo fra le parti³⁶. Da un punto di vista funzionale, invece, la dottrina osserva come i sistemi siano accomunati dal principio del “rischio unilaterale” (*riesgo unilateral*), determinato dal fatto che le risorse per coprire la spesa pubblica territoriale derivano quasi esclusivamente dal gettito dei tributi territoriali, senza che lo Stato intervenga a sostegno delle finanze forali in caso di necessità e senza che la quota dei trasferimenti allo Stato ne sia influenzata³⁷.

Nel caso italiano, la fonte dell'autonomia speciale è costituita dagli Statuti che sono adottati con legge costituzionale³⁸. Come si è anticipato, tuttavia, la parte finanziaria degli Statuti stessi reca di regola una disposizione che prevede la possibilità di modificare tale parte anche con legge ordinaria, seppure con procedura aggravata con formule che vanno da «su concorde richiesta del governo e della regione» a «sentita la Regione»³⁹. Da questa scelta discendono direttamente due importanti conseguenze: la

³⁴ Art. 45, *Ley 28/1990*.

³⁵ *Disposición final tercera. Haciendas forales*.

³⁶ *Disposición adicional segunda, Ley 12/2002*; art. 6, *Ley 28/1990*.

³⁷ J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, cit., 11-12.

³⁸ Alla specialità finanziaria è stato dedicato un numero della Rivista *Istituzioni del federalismo* (1, 2012) a cura di B. BALDI; l'autonomia finanziaria (e il suo concreto esercizio) di ciascuna Regione speciale è inoltre esaminata nei saggi contenuti in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, Napoli, 2016 e in R. TONIATTI, G. GUELLA (cur.), *Il coordinamento dei meccanismi di stabilità finanziaria nelle Regioni a Statuto speciale*, Napoli, 2014. V. ancora, in generale, G. RIVOSECCHI (cur.), *La finanza delle autonomie speciali tra giurisprudenza costituzionale e prospettive di riforma*, gennaio 2016, in www.cortecostituzionale.it; R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 8 luglio 2015; T. CERRUTI, *Le regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, in *Rivista AIC*, 1, 2017; G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1, 2016; F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20 gennaio 2018; nonché, con particolare riferimento all'esercizio della potestà impositiva, G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle regioni a statuto speciale e delle province autonome*, Torino, 2017.

³⁹ Questo vale per quattro dei cinque statuti vigenti: art. 63, c. 5, St. Friuli Venezia Giulia; art. 54, c. 5, St. Sardegna; art. 50, c. 5, St. Valle d'Aosta; art. 104, c.1, Testo Unico delle leggi costituzionali concernenti

prima è il “depotenziamento” delle norme finanziarie degli Statuti, modificabili anche mediante una fonte di rango inferiore; la seconda è il primo riconoscimento del principio pattizio nei rapporti fra Stato e Autonomie speciali. Il principio pattizio trova dunque il suo precipuo campo di applicazione con riferimento alle Regioni ad autonomia differenziata, i cui Statuti speciali stabiliscono che le norme statutarie in materia finanziaria possano essere modificate attraverso una legge ordinaria statale, il cui contenuto sia stato oggetto di accordo tra lo Stato e l’Ente autonomo.

Nonostante i rapporti finanziari fra i due livelli trovino, appunto, negli Statuti una propria regolazione, bisogna puntualizzare come la specialità finanziaria non possa sottrarsi al rispetto dei principi fondamentali stabiliti dalla Costituzione in materia, primo fra tutti il principio di solidarietà.

Nel quadro del federalismo fiscale, bisogna poi richiamare la l. n. 42 del 2009 la quale, con riferimento alle Speciali, assume una rilevanza affatto particolare anche in ragione delle premesse ideologiche (o forse, meglio, dei proclami) che sono alla base della sua adozione, ovvero la finalità dichiarata di rendere «più speciali le Regioni ordinarie e più ordinarie le Regioni speciali»⁴⁰. L’art. 27, c.1, della legge stabilisce quindi in generale che: «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono 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»; tuttavia ciò deve avvenire «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi». Il richiamo alle norme di attuazione è ribadito anche ai commi successivi.

L’art. 27 dà quindi un riconoscimento di particolare valore al principio dell’accordo, individuando nelle norme di attuazione degli Statuti speciali – che prevedono “a monte” una negoziazione bilaterale all’interno delle commissioni paritetiche Stato-Regione – la fonte con cui definire le modalità di partecipazione delle autonomie speciali al federalismo fiscale⁴¹. D’altro canto, l’articolo medesimo prevede numerosi obblighi di adeguamento della disciplina finanziaria ai fini del raggiungimento di obiettivi finanziari nazionali, ponendo il delicato – e non risolto – problema della legittimità delle disposizioni di una legge ordinaria che obblighino a emendare gli Statuti speciali (fonte di rango costituzionale) e pretendano di incidere sul

lo statuto speciale per il Trentino Alto Adige.

⁴⁰ Lo ricorda ad esempio F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale... e di se stessa*, in F. PALERMO e S. PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale alla luce della riforma costituzionale*, cit., 273.

⁴¹ V. par. successivo. 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, 2009, 342 ss., dubitano della legittimità della scelta di affidare alle norme di attuazione la disciplina del coordinamento finanziario delle Speciali, in quanto nel procedimento di adozione dei relativi decreti legislativi non è prevista la partecipazione del Parlamento, tanto più importante vista l’indeterminatezza della norma.

contenuto di fonti atipiche (e dotate di forza passiva peculiare rispetto alle leggi ordinarie) come le norme di attuazione⁴².

Un'ulteriore tappa dell'evoluzione del contesto fattuale e normativo è segnata dalla recente crisi economico-finanziaria, dalla parallela evoluzione del quadro normativo europeo in materia di finanza pubblica e dalla conseguente adozione della l.cost. 20 aprile 2012, n. 1 e della legge rinforzata n. 243 del 2012, idonee entrambe ad incidere anche sulle autonomie speciali⁴³, rafforzando gli obblighi gravanti sulla gestione finanziaria e autorizzando il legislatore statale ad intervenire sull'autonomia finanziaria regionale al fine del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica.

Da quanto detto, si desume come il complesso delle fonti che regolano l'autonomia finanziaria delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome trascendano ormai di gran lunga quanto previsto dai rispettivi Statuti: da un lato, infatti, vi è la spinta "uniformante" dettata dai principi costituzionali e dagli obblighi sovranazionali, dall'altro l'evoluzione concreta della specialità, che avviene tramite fonti riconducibili al metodo bilaterale, quali le norme di attuazione degli Statuti speciali e le leggi ordinarie (usualmente, disposizioni di leggi stabilità, da ultimo, leggi di bilancio) adottate, per la parte riguardante ciascuna autonomia speciale, previo accordo fra Esecutivi statale e regionale⁴⁴. In altri termini si potrebbe ormai parlare – riprendendo la celebre categoria mortatiana⁴⁵ – di *Statuto materiale*, formato da un complesso di fonti di rango e natura differente, che darebbe ormai corpo alla Specialità finanziaria a fronte della perdita di centralità dello Statuto formale.

4. Il principio pattizio

Dall'analisi dei testi normativi che disciplinano i rapporti fra Stato e Regioni dotate di una speciale autonomia finanziaria nei due ordinamenti emerge come, sia a livello costituzionale che nelle fonti primarie, il concreto svolgimento degli stessi sia demandato agli accordi fra lo Stato e le Autonomie. Il principio pattizio contribuisce così a formare lo statuto costituzionale della specialità finanziaria in entrambe le esperienze: esso si aggiunge ai principi costituzionali valevoli per l'autonomia finanziaria in generale e, senza negarli, costituisce una forma della loro concretizzazione alternativa a quella valevole per tutte le altre Regioni e CCAA⁴⁶.

⁴² F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 20-22.

⁴³ In questo senso, Corte cost., sent. n. 88 del 2014.

⁴⁴ Particolarmente critico sulla compresenza di norme di attuazione e fonti atipiche, ritenendo che la regolazione dovrebbe passare unicamente attraverso le prime: G. RIVOCCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, cit., 20 ss.

⁴⁵ La teoria è esposta nel classico volume: C. MORTATI, *La Costituzione in senso materiale*, Milano, 1998.

⁴⁶ Ragiona in maniera simile T. CERRUTI, *Le regioni speciali fra perequazione e coordinamento della finanza pubblica*, cit., 14, quando conclude che – nel valutare il livello di partecipazione delle Speciali

L'effettività del principio nell'uno e nell'altro ordinamento presenta delle peculiarità che dipendono sia dall'interpretazione che dello stesso dà il giudice costituzionale, che ne deve assicurare la precettività, sia dalla concreta capacità politico-negoziabile delle Regioni e CCAA di ottenerne il rispetto all'interno del procedimento legislativo.

Per cominciare, il *Tribunal Constitucional* già nel 1986 ha riconosciuto che il carattere pattizio – profondamente radicato nella storia delle finanze forali – costituisce il *contenido mínimo della garanzia istituzionale* del regime forale del *País Vasco*, nella misura in cui la sua eliminazione comporterebbe la fine di un fattore essenziale per la sopravvivenza del regime stesso⁴⁷.

Tale principio è ricavato soprattutto dallo Statuto della CA definito come norma fondativa della stessa, che – integrando in un'organizzazione politica superiore i tre Territori Storici che già godevano di un regime istituzionale di autogoverno – riconosce alla nuova istituzione una serie di competenze che si esercitano in parte tramite organi comuni (come il *concierto*), in parte direttamente da parte dei singoli Territori. Lo Statuto è quindi la chiave di volta del sistema in quanto espressione allo stesso tempo del diritto all'*autonomia* garantito dalla Costituzione e espressione “attualizzata” (si potrebbe dire: aggiornamento) del regime forale con lo scopo di *integrare* i Territori nella nuova struttura territoriale spagnola⁴⁸.

Ciò detto sul piano dei principi, bisogna ora approfondire il contenuto concreto della “garanzia istituzionale” che la giurisprudenza riconosce al principio pattizio, posto che – secondo l'insegnamento del medesimo *Tribunal* – in sé la garanzia istituzionale non assicura un contenuto concreto o un ambito competenziale determinato e fissato una volta per tutte, ma la preservazione di un'istituzione in termini riconoscibili secondo la coscienza sociale in un dato momento, impedendo che la stessa sia ridotta a un “semplice nome”⁴⁹.

La necessità di inserire il principio pattizio (o, se si vuole, forale) nel quadro dei principi costituzionali giustifica quindi delle limitazioni ai diritti storici. Così, ad esempio, viene in considerazione il principio di uguaglianza – il quale non impedisce delle ragionevoli differenziazioni in un sistema che riconosce in pari tempo il principio dell'autonomia – nella sua particolare declinazione costituita dal principio di unità del sistema tributario, che implica l'obbligo per i territori forali di mantenere una pressione

alla perequazione «l'elemento determinante non è di tipo formale o qualitativo...ma sostanziale e quantitativo».

⁴⁷ STC 76/1988, de 26 de abril. Tre anni dopo, il medesimo principio è stato confermato anche per il *Convenio navarro*: STC 179/1989, de 2 de noviembre.

⁴⁸ STC 76/1988, FJ 5.

⁴⁹ STC 32/1981, de 28 de julio. In particolare, il giudice costituzionale ha escluso che la *Disposición Adicional Primera* possa considerarsi un titolo competenziale autonomo dal quale si possano dedurre specifiche competenze, posto che la stessa rimanda alla sua attuazione mediante gli strumenti costituzionali e gli Statuti di autonomia (STC 123/1984, de 18 de diciembre) e ha ribadito che questa attuazione implica un adattamento e una “selezione” dei diritti storici per rendere il sistema compatibile con i principi costituzionali, che non possono comunque essere derogati (STC 76/1988).

fiscale effettiva globale equivalente a quella esistente nel resto dello Stato⁵⁰. Si riconosce inoltre che gli accordi fra Stato e CCAA di diritto forale dovrebbero rispettare anche il principio di solidarietà interterritoriale – e si tratta di uno degli aspetti più contestati a livello dottrinale e politico – ma non vi è giurisprudenza specificamente su questo punto⁵¹.

Ribadiscono il principio bilaterale, e quindi indirettamente il metodo negoziale, alcuni altri importanti istituti. Da sempre, un atteggiamento ostile nei confronti delle prerogative delle CCAA di diritto forale era stato mantenuto dalle Comunità confinanti, *La Rioja* e *Cantabria*, che più intensamente ne subivano la concorrenza fiscale: esse impugnavano i provvedimenti amministrativi che regolavano i tributi nei Territori, la cui legittimità rientrava conseguentemente nella giurisdizione del giudice ordinario. Il *País Vasco*, che percepiva tale giurisdizione come un pericolo per la propria autonomia tributaria e finanziaria, gestita all'interno di un rapporto bilaterale con lo Stato⁵², ottenne l'approvazione della *Ley Organica* 1/2010, la quale sottrae i tributi istituiti a livello forale alla giurisdizione ordinaria per attribuirli direttamente a quella del *Tribunal Constitucional*. Questa scelta – definita significativamente *blindaje del Concierto autonómico* – è stata giudicata legittima dallo stesso *Tribunal*, il quale vede nella scelta di attribuirgli la giurisdizione uno strumento idoneo di difesa dei diritti storici, secondo quanto stabilito dalla *Disposición Adicional Primera*⁵³.

Un altro strumento che attua il principio pattizio, garantendo la bilateralità anche nella fase dell'interpretazione delle norme, è la *Junta Arbitral* alla cui giurisdizione sono invece affidate le controversie fra Stato e CA relativamente all'interpretazione e applicazione del *concierto* e del *convenio* a casi concreti, alla spettanza del gettito di singoli tributi, al domicilio dei singoli contribuenti: essa è infatti composta da tre esperti in materia fiscale, nominati di comune accordo dalle Amministrazioni statale e autonoma⁵⁴.

Non si registra, in ogni caso, una conflittualità fra Stato centrale e CCAA di regime forale analoga a quello presente in Italia fra Stato e Autonomie speciali: la ragione risiede probabilmente nella capacità politica di *País Vasco* e *Navarra* di ottenere

⁵⁰ Pur seguendo questo principio, la giurisprudenza del *Tribunal Supremo* riteneva che tale differenza dovesse essere provata da parte di chi contestava la legittimità dei provvedimenti dei Territori, trattandosi evidentemente di una *probatio diabolica* in quanto riferita non ad un unico tributo ma al sistema nel suo complesso e con riferimento a una pluralità di esercizi finanziari (STS de 19 de julio de 1991). Sul punto, v. J.L. GARCÍA RUIZ, E. GIRÓN REGUERA, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el Estado autonómico*, cit., 21-22.

⁵¹ Art.41.2.f), St. *País Vasco*, art. 1 St. *Navarra*. Sul punto v. A. VEGA GARCÍA, *El principio constitucional de solidaridad interterritorial en España y en Alemania: aplicación y límites*, in *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, part. 226-230.

⁵² Non a torto, vista la STS de 9 de diciembre 2004, con la quale il *Supremo Tribunal* asserì che le misure di vantaggio previste dal sistema tributario forale costituivano un aiuto di Stato vietato dalla normativa UE, tendendo così a minare alle basi il sistema del *concierto*.

⁵³ STC 118/2016, de 23 de junio.

⁵⁴ Art. 51 del *Convenio* e art. 65 del *Concierto*. Le decisioni della *Junta* sono comunque in ogni caso impugnabili di fronte al *Tribunal Supremo*. J.L. HERNÁNDEZ GOIKOETXEA, *La situación de las relaciones de carácter tributario entre el País Vasco y el Estado: la concertación de nuevos impuestos y conflictos arbitrales*, in AA.VV., *El Concierto Económico. Los retos actuales*, Vitoria-Gasteiz, 2015, 209 ss.

condizioni favorevoli in sede di negoziazione con lo Stato, come dimostrano anche i più recenti accordi fra lo Stato e le due CCAA⁵⁵.

Nel caso italiano – seguendo la Corte costituzionale – si può affermare che la «procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali»⁵⁶. A fronte di una premessa così impegnativa, bisogna però vagliare il concreto contenuto di garanzia che la giurisprudenza connette poi a questo principio.

Prima di tutto, anche sulla base dell'art. 27, l. n. 42 del 2009, che prevede l'applicazione della disciplina statale alle Speciali «in conformità con i rispettivi statuti e con le procedure pattizie previste per l'adozione dei decreti di attuazione degli statuti», si *esclude* in linea di massima la diretta applicabilità alle stesse delle norme statali: nel giudizio di costituzionalità, dunque, i ricorsi delle Regioni che lamentano la lesione delle proprie competenze vengono conseguentemente dichiarati inammissibili o infondati⁵⁷.

È tuttavia possibile che una disposizione statale preveda *espressamente* la propria applicazione anche alle Autonomie speciali, salva la valutazione sulla legittimità di tale scelta da parte del giudice costituzionale⁵⁸: in questo caso, non sempre l'omissione dell'accordo con le Regioni determina l'illegittimità costituzionale della norma impugnata.

La giurisprudenza costituzionale ha dimostrato di ritenere ammissibile la determinazione unilaterale del concorso delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica, in considerazione della necessità di rispettare la tempistica imposta dal diritto dell'UE sulla presentazione dei programmi di stabilità da parte degli Stati membri, affermando

⁵⁵ Per quanto riguarda il *País Vasco*, si segnala la recente adozione della *Ley del cupo* per il quinquennio 2017-2021 (*Ley 11/2017, de 28 de diciembre*), la quale interviene dopo dieci anni dalla precedente: da questo ritardo conseguiva il mancato aggiornamento del contributo (secondo quanto prevede la *Ley del Concierto*) per il periodo 2012-2016, che la legge del 2017 stabilizza retroattivamente. Sulla base di quanto stabilito dall'accordo raggiunto dalla *Comisión Mixta* nella sua riunione del 19 luglio 2017 – che la legge statale si limita a recepire – il *cupo* viene determinato seguendo il seguente procedimento. A base di calcolo vengono assunti gli oneri finanziari statali relativi alle funzioni non assunte dalla CA, oneri derivanti dalla spesa *globale* riferita all'intero territorio statale, fra i quali sono inclusi anche quelli relativi al *Fondo de Compensación Interterritorial* e agli interessi e alle quote di ammortizzazione del debito pubblico statale (artt. 3 e 4). Per calcolare la parte di questo importo riferibile alla CA si applica un coefficiente, che è stato stabilito nella misura del 6,24% (art. 7). Al risultato di questa operazione vengono poi applicati ulteriori aggiustamenti per garantire che esso corrisponda effettivamente alla spesa riferibile alla CA. In definitiva, il *cupo* relativo all'anno base 2017 verrà rivisto annualmente secondo un criterio di aggiornamento predeterminato, legato al gettito tributario (art. 10). La discussione parlamentare è avvenuta con procedura d'urgenza: questo ha generato le proteste della minoranza contraria alla legge la quale, non raggiungendo il numero di 50 deputati, non aveva nemmeno la facoltà di presentare ricorso d'incostituzionalità di fronte al *Tribunal constitucional*. Per la *Navarra*, il 27 dicembre 2017 è stato firmato dai Ministri delle finanze delle due parti anche il *Convenio económico* relativo al quinquennio 2015-2019. Questo accordo – come si desume dal quinquennio di riferimento – avrebbe dovuto essere concluso più di due anni prima; tuttavia esso, sulla base della *Ley del Convenio*, ha effetto retroattivo a partire dal 2015 e regola anche quindi in maniera definitiva le somme dovute dalla CA per gli anni 2015 e 2016.

⁵⁶ Così sent. n.155 del 2015.

⁵⁷ V. ad esempio sentt. nn. 201 del 2010; 64, 71, 178 e 241 del 2012.

⁵⁸ Sent. n. 193 del 2012.

che in questi casi la negoziazione può avvenire anche solo *ex post*, su aggregati già stabiliti a livello centrale⁵⁹.

Ancora, si ritiene giustificata l'estensione alle Speciali delle norme, non di dettaglio, dettate sulla base della competenza concorrente al "coordinamento della finanza pubblica"⁶⁰, specialmente ove le stesse siano finalizzate a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche, in riferimento ai parametri costituzionali e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, anche in considerazione del rilievo assunto dagli stessi a seguito della l. cost. n. 1 del 2012⁶¹. In ogni caso, è fatta salva la necessità di regolare "a valle" in via pattizia i rapporti finanziari fra le parti, anche sulla base delle misure adottate provvisoriamente in via unilaterale dallo Stato⁶².

Ulteriori questioni ha sollevato la tecnica adottata dal legislatore statale a partire dalla legge di stabilità 2016, che generalizza il sistema dell'auto-coordinamento, fissando il concorso complessivo delle Speciali agli obiettivi di finanza pubblica, demandando poi agli enti di individuare i singoli obiettivi di riduzione della spesa, tramite accordo intra-regionale da raggiungere in sede di Conferenza permanente. Le Regioni e le Province autonome lamentavano in particolare la violazione dei saldi previsti dagli accordi conclusi con lo Stato, che predeterminavano la loro partecipazione al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica. La complessa questione è stata affrontata nella sent. n. 154 del 2017⁶³, la quale mette in luce le diverse conseguenze degli accordi intercorsi fra Stato ed Autonomie speciali a seconda del contenuto concretamente assunto dagli stessi. Le Regioni che hanno concluso accordi riconducibili

⁵⁹ Sent. n. 19 del 2015, sulla quale v. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, cit. Analogamente si è argomentato sulla base della "emergenza finanziaria" che ha giustificato «interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sent. 23/2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali» (sent. nn. 238 e 239 del 2015).

⁶⁰ Si tratta di un titolo di competenza che ha giustificato negli ultimi anni un intervento assai pervasivo dello Stato negli spazi di competenza regionale, anche con norme assai dettagliate: sul punto, anche a livello comparato, sia consentito rinviare a F.E. GRISOSTOLO, *Itinerari del riaccantonamento territoriale in Italia e Spagna durante la crisi economico-finanziaria. I poteri di coordinamento finanziario dello Stato*, in M. SALERNO, M. FERRARA (cur.), *Costituzione economica e democrazia pluralista*, Milano, Quaderni della Rivista *Dpce online*, 2017, 93 ss.. All'interno dell'ampio dibattito dottrinale, per una ricostruzione completa si può fare riferimento alle seguenti opere: M. BELLETTI, *Corte costituzionale e spesa pubblica. Le dinamiche del coordinamento finanziario ai tempi dell'equilibrio di bilancio*, Torino, 2016; M. BERGO, *Coordinamento della finanza pubblica e autonomia territoriale. Tra armonizzazione e accountability*, Napoli, 2018.

⁶¹ Sent., n. 156 del 2015.

⁶² Nella recente sent. n. 103 del 2018, la Corte ha ribadito che – di fronte al rifiuto delle Autonomie speciali a stipulare l'intesa volta a determinare il loro contributo rispetto al fondo sanitario – lo Stato è legittimato a determinare il contributo temporaneamente in via unilaterale, onde poi regolare "a valle" tramite la negoziazione bilaterale il contributo di ciascuna Autonomia speciale. Con sent. n. 188 del 2016, è stata dichiarata ad esempio illegittima una disposizione statale che reiterava – sempre a prescindere dalla ricerca di un'intesa con la Regione – una previsione posta unilateralmente dallo Stato, che precedentemente era stata "salvata" dalla sent. n. 155 del 2015.

⁶³ Sul punto, cfr. F. GUELLA, *Iunge et impera? Legittimità costituzionale ed effetti strutturali del c.d. auto-coordinamento delle Regioni sul riparto delle riduzioni di spesa*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 20.01.2018.

al c.d. “coordinamento dinamico”, ossia volti a disciplinare singole misure finanziarie di gestione, non sono escluse dal riparto degli ulteriori “sacrifici” finanziari previsti dalla legge di stabilità; secondo la giurisprudenza «non è, infatti, coerente con il carattere dinamico del coordinamento finanziario impedire alla legislazione statale di introdurre – fermo il metodo pattizio per le autonomie speciali – nuovi contributi alla finanza pubblica, ove non espressamente esclusi dagli accordi stipulati. La volontà manifestata in sede negoziale non comporta una rinuncia, da parte dello Stato, al successivo esercizio della propria potestà di coordinamento finanziario»⁶⁴. Diverso il discorso per gli accordi ascrivibili al c.d. “coordinamento statico”, i quali definiscono *ex ante* i tagli alla spesa che possono essere imposti dallo Stato all’ente territoriale sulla base dell’evoluzione del quadro finanziario, escludendo espressamente ulteriori contributi al risanamento dei conti pubblici⁶⁵. Soltanto questi accordi appaiono in grado di vincolare effettivamente il legislatore statale, garantendo l’affidamento sulle risorse a disposizione nel tempo sul piano quantitativo.

Bisogna in ogni caso mettere in luce come – anche laddove la Corte utilizza l’art. 27 come norma interposta per quanto concerne il metodo negoziale – essa non giunge a ritenere l’intesa che conclude lo stesso come un’intesa “forte”, senza la quale è del tutto preclusa la possibilità di intervento del legislatore statale. Al contrario, essa viene letta come un mero limite procedimentale all’esercizio del potere pubblico, potendo lo Stato alla fine agire sempre con determinazione unilaterale, specialmente ove si rifaccia all’esigenza di rispettare gli obiettivi finanziari posti a livello sovranazionale: in altri termini, si tratta di un vincolo di metodo, non di risultato⁶⁶. Le eccezioni che il principio negoziale patisce nella giurisprudenza costituzionale ne affievoliscono quindi la potenziale forza contro-sistemica – di temperamento delle spinte accentratrici che attraversano l’ordinamento – che si riscontra invece in altre esperienze nel panorama comparato⁶⁷. La lettura che ne viene data sul piano contenutistico impedisce ad esempio di assimilarlo «alla ricostruzione pervasiva e realmente biunivoca del principio della *Bundestreue* (la lealtà federale) nell’ordinamento tedesco; ma anche rispetto a quella più attenuata funzione di divieto di eccesso o di abuso di potere, ricondotta nel sistema austriaco al *Berücksichtigungsprinzip* (principio di reciproca considerazione)»⁶⁸.

⁶⁴ Corte cost., sent. n. 154 del 2017, cons.dir. 4.4.2.1.

⁶⁵ Si tratta, in concreto, di quelli stretti dalla Regione Trentino Alto Adige e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

⁶⁶ Sentt. nn. 19 e 82 del 2015. Afferma R. CAVALLO PERIN, *Gli obiettivi e i poteri di coordinamento della finanza pubblica come vincolo d’unità della Repubblica italiana tra obblighi nazionali e sovranazionali (Atti del Convegno Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell’esperienza. Palazzo della Consulta, 15 Maggio 2015)*, in www.cortecostituzionale.it, § 5: «L’accordo ... è indicato come modalità preferenziale, cui la Corte ricorda che è possibile derogare con scelta unilaterale solo dopo avere seriamente e sinceramente cercato l’accordo con le Regioni, presupposto dell’esercizio unilaterale di un potere che la Corte intende comunque indicare come surroga di quello principale».

⁶⁷ Sulle quali v. sempre F. GUELLA, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo, in Le Regioni*, 1, 2014, 132 ss. e 143 ss.

⁶⁸ E. D’ORLANDO, *Clausola di salvaguardia e metodo negoziale: suggestioni (in controtendenza) per un nuovo statuto costituzionale delle autonomie speciali*, in F. PALERMO, S. PAROLARI (cur.), *Riforma*

In sintesi, la giurisprudenza costituzionale conferma complessivamente la validità del principio negoziale con riferimento alla specialità finanziaria anche nel caso italiano: numerosi sono tuttavia i temperamenti che lo stesso subisce di fronte alle esigenze del coordinamento finanziario, specialmente sulla base dei vincoli sovranazionali. D'altro canto, le Regioni speciali e le Province autonome continuano a ricorrere alle intese come occasione per tutelare e anche per ampliare il proprio grado di autonomia⁶⁹: la lettura senza dubbio positiva che le stesse hanno del metodo negoziale permette anche di superare un ultimo aspetto problematico, ovvero il «carattere poco democratico» determinato dalla «marginalizzazione delle assemblee elettive»⁷⁰. Il maggior peso che alla componente intergovernativa del sistema viene attribuito in questo frangente è peraltro in linea con la stessa tendenza che si verifica nei rapporti tra livello statale e livello sovranazionale e difficilmente può porsi in dubbio la sua legittimità nei rapporti Stato-Autonomie speciali, sia perché esso è previsto da norma di rango costituzionale, sia perché – ove correttamente declinato – rappresenta un sistema peculiare di attuare i principi di autonomia e responsabilità a livello finanziario, in misura analoga e per certi versi anche migliore del sistema valevole per la generalità delle Regioni⁷¹.

costituzionale e Regioni. Riflessioni a prima lettura sul nuovo Titolo V della Costituzione, Bolzano, 2015, 125-126.

⁶⁹ Nessuna Regione ad autonomia speciale si è sottratta nel tempo alla negoziazione e alla stipula di accordi con lo Stato. Non è possibile in questa sede dare un panorama completo delle scelte compiute sul piano materiale: sembra tuttavia potersi affermare che anche su questo aspetto si sia confermata una tendenza duale fra Speciali insulari e Speciali alpine. Gli accordi delle prime si concentrano precipuamente sulla quantità di risorse spettanti alla Regione a titolo di compartecipazione al gettito dei tributi erariali o di perequazione (si pensi all'Intesa fra Ministro dell'Economia e delle Finanze e Presidente della Regione autonoma della Sardegna del 24 febbraio 2015, recepito nel d.lgs. n. 114 del 2016, norma di attuazione dello Statuto speciale, volta a regolare la c.d. "vertenza entrate" che ha a lungo contrapposto Regione e Stato sulla quantità di risorse spettanti alla prima – sulla quale v. C. PALA, *La Sardegna. Dalla "vertenza entrate" al federalismo fiscale?*, in *Istituzioni del federalismo*, 1, 2012, 213 ss. – o all'Accordo fra Stato e Regione siciliana del 20 giugno 2016, recepito dapprima con legge di stabilità e poi con normativa d'attuazione, il d.lgs. n. 251 del 2016, che ha mutato il criterio di determinazione del gettito Irpef riferibile alla Regione, dando più "ossigeno" alle casse regionali, a fronte dell'assunzione di alcuni impegni da parte di quest'ultima: riferimenti in CORTE DEI CONTI, SEZIONI RIUNITE PER LA REGIONE SICILIANA IN SEDE DI CONTROLLO, Delibera n. SSRSC/3/2017/PARI, *Relazione sul rendiconto generale della Regione Siciliana. Esercizio 2016*, 1 agosto 2017, disponibile sul sito www.corteconti.it, 81 ss.). Gli accordi delle Speciali alpine, d'altro canto, mirano soprattutto a quantificare e a rendere programmabile la partecipazione delle finanze regionali alla perequazione e al raggiungimento degli obiettivi di risanamento finanziario a livello statale: talora questi accordi hanno comportato un *ampliamento* delle funzioni effettivamente esercitate da Regioni e Province autonome, ove – in luogo di tagli lineari alle risorse – queste ultime hanno preferito farsi carico di ulteriori funzioni, assumendosi carico dei relativi oneri finanziari (su questo meccanismo, v. 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., 86).

⁷⁰ S. PAROLARI, *Dall' "autonomia dinamica" all' "autonomia partecipata": l'Alto Adige/Südtirol alla prova della riforma costituzionale*, in F. PALERMO, S. PAROLARI, *Il futuro della specialità regionale*, cit., 72.

⁷¹ Vi è una migliore tutela dell'*autonomia* nei casi in cui gli accordi stabiliscano anche *pro futuro* l'evoluzione dei rapporti finanziari fra Stato e Regione (o Provincia autonoma) garantendo in misura decisamente più significativa la programmabilità delle risorse disponibili; vi è una maggiore richiesta di *responsabilità*, ad esempio, nei casi in cui la Regione si fa carico non solo della finanza propria ma anche

5. Conclusioni

L'analisi comparata ha senza dubbio posto in luce alcuni profili comuni alle due esperienze. In entrambi i più rappresentativi esempi di regionalismo vi sono infatti forme di asimmetria costituzionalmente garantita sul piano finanziario: ancor più, vi sono esperienze che meritano di essere definite “speciali” – generalizzando il termine italiano – in quanto non si limitano a prevedere specifici elementi di differenziazione rispetto a un modello comune ma, al contrario, presentano un peculiare sistema delle fonti che regolano l'autonomia finanziaria e anche una disciplina materiale strutturalmente diversa da quella della generalità delle Regioni (o CCAA).

Da questi primi rilievi emergono già due caratteri comuni della specialità finanziaria: (1) la sua estensione a un *numero ristretto di enti* all'interno del sistema finanziario, enti la cui storia costituzionale si distanzia in maniera netta rispetto a quella delle restanti Regioni⁷², (2) la presenza di un *microsistema normativo peculiare* e differente da quello che regola il sistema di finanziamento ordinario.

Sulla base delle disposizioni contenute negli stessi Statuti di autonomia si può poi aggiungere un terzo carattere comune: (3) la *natura bilaterale e pattizia* dei rapporti fra Stato centrale e Autonomie speciali, pur interpretata in modo più o meno vincolante nei due ordinamenti. In sede di comparazione, tuttavia, piuttosto che soffermarsi sulle specifiche differenze, può essere interessante mettere in luce la *ratio* comune che soggiace al principio pattizio, visto come forma di concretizzazione di tutti i principi costituzionali che reggono l'autonomia finanziaria, non escluso il principio solidaristico. Non dunque un principio che si pone in conflitto con gli altri ma che permette di declinare i principi costituzionali comuni nella specificità ordinamentale di volta in volta in considerazione⁷³.

La comparazione ha fatto tuttavia emergere anche alcune rilevanti differenze. In primo luogo, su un piano squisitamente normativo, si può già osservare una macroscopica differenza in punto titolarità del potere impositivo: le CCAA di regime forale (e nel caso del *País Vasco* precisamente i Territori storici che lo compongono) sono titolari della quasi totalità dei tributi, pur dovendo esercitare il potere normativo in accordo con lo Stato centrale. Su questo punto, il sistema forale si avvicina quasi a un sistema di natura confederale (o proto-federale), insomma a quelle fasi iniziali dello

di quella degli enti locali presenti sul proprio territorio, costituendo un sistema integrato e facendosi garante del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica con riguardo all'intero sistema (è il caso della Regione Friuli Venezia Giulia e delle Province autonome di Trento e di Bolzano).

⁷² Il *Tribunal Constitucional* ha più volte descritto il sistema forale come una *particularidad, constitucionalmente legitimada*, non suscettibile di un'estensione all'interno del sistema spagnolo (STC 181/1988, de 13 de octubre; 214/1989, de 21 de diciembre).

⁷³ Come ha sottolineato più volte anche la giurisprudenza costituzionale italiana, il metodo bilaterale presenta indubbi tratti di interesse e utilità pratica, tanto nel momento fisiologico (come la capacità di adattare il riparto delle risorse a fronte dell'assunzione di nuove competenze) quanto in quello patologico (per chiarire in maniera puntuale i punti controversi nei rapporti finanziari pregressi tra livelli di governo, riducendo anche il contenzioso costituzionale): C. CHIAPPINELLI, F. PICOTTI, *I modelli delle relazioni finanziarie Stato-Autonomie speciali*, in E. D'ORLANDO, L. MEZZETTI (cur.), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Friuli Venezia Giulia*, cit., 473 ss.

Stato federale in cui la maggior parte dei tributi erano ancora in capo agli Stati membri, i quali finanziavano l'attività della Federazione. *País Vasco* e *Navarra*, infatti, avendo conservato intatto il proprio sistema tributario dal periodo pre-costituzionale e soprattutto pre-unitario, non partecipano all'esperienza delle altre CCAA e delle Regioni italiane, ivi comprese le Speciali, ovvero la ripartizione delle risorse all'interno di un sistema tributario che nasce rigorosamente unitario, per poi progressivamente aprirsi a forme di decentramento⁷⁴.

Le restanti differenze possono essere ricondotte, a parere di chi scrive, a un dato empirico ma di assoluto rilievo: l'estensione "quantitativa" della specialità finanziaria all'interno del sistema⁷⁵. La minore estensione dell'esperienza spagnola si riflette anche sulla maggiore omogeneità della stessa – trattandosi di Regioni economicamente solide e non bisognose di aiuto finanziario da parte dello Stato centrale – e sulla sua capacità di incidere unitariamente sulla rappresentanza politica a livello nazionale. Al contrario, nel caso italiano, si registra un deciso dualismo tra le speciali alpine e le speciali insulari: le prime utilizzano la specialità finanziaria come strumento per ampliare le proprie competenze e per rafforzare l'affidabilità degli spazi finanziari riconosciutigli (a loro volta basati sul gettito derivante dai tributi riferibili alla ricchezza prodotta dal proprio territorio); le seconde vedono la specialità soprattutto in chiave "difensiva", mirando a salvaguardare una dotazione finanziaria che gli è riconosciuta «non già in quanto Regioni speciali, ma in quanto Regioni meridionali economicamente svantaggiate»⁷⁶. Ne consegue una eterogeneità di fini all'interno della specialità che difficilmente permette di esprimere una linea comune.

In entrambi i casi, si può sottolineare che un tratto essenziale della specialità finanziaria – sia nel suo momento genetico che, costantemente, lungo la sua continua attuazione ed evoluzione – è il profondo legame con fattori extra-giuridici, che di volta in volta si possono ricercare in profili: (a) sociali, come la profonda differenziazione sul piano storico, culturale e linguistico (in una parola, identitario), che denota alcune parti dei territori nazionali; (b) economici e di capacità amministrativa, che concorrono a determinare una diversa evoluzione dei rapporti finanziari tra livelli di governo, come rende evidente la strada decisamente diversa assunta dalla specialità finanziaria nelle varie esperienze italiane; (c) politico-partitici, con riferimento alla capacità concreta della rappresentanza politica territoriale (comprensiva degli enti territoriali e dei rappresentanti negli organi statali eletti sul territorio) di garantire il mantenimento e lo sviluppo dell'autonomia finanziaria.

⁷⁴ Anche per le Speciali il ricorso ai tributi propri, come si è visto, dimostra una vitalità marginale rispetto al ricorso alle compartecipazioni ai tributi statali, anche per la scarsa disponibilità di materia imponibile non assunta a presupposto da questi ultimi. V. G. SCANU, *L'autonomia tributaria delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome*, cit., 198, il quale indica come spazi di sviluppo dell'autonomia finanziaria la fiscalità ambientale e la fiscalità di vantaggio, con particolare riferimento alle regioni insulari (chiarito che, tuttavia, quest'ultima richiede il reperimento di risorse alternative a copertura dei relativi costi).

⁷⁵ Per dare delle cifre, circa 2,7 milioni sono i cittadini che abitano *País Vasco* e *Navarra* su circa 46 milioni di spagnoli mentre su 60 milioni di italiani circa 8 risiedono nelle Speciali.

⁷⁶ F. PALERMO, *La specialità alla prova della riforma costituzionale*, cit., 283.

Le considerazioni che precedono possono contribuire anche a spiegare il diverso impatto dei vincoli finanziari introdotti a livello costituzionale sulla specialità finanziaria nei due ordinamenti. Nel caso spagnolo, l'impatto risulta complessivamente limitato, dal momento che la riscossione dei tributi viene compiuta in misura pressoché totale dalle CCAA e gli accordi stabiliscono in misura preventiva la partecipazione delle stesse alla perequazione e al risanamento della finanza statale⁷⁷: anche in anni recenti, il principio pattizio risulta quindi integralmente riconfermato e, per taluni aspetti, persino rafforzato. L'ordinamento finanziario delle Regioni a Statuto speciale e delle Province autonome in Italia – nel quale le entrate delle Autonomie sono costituite principalmente da compartecipazioni al gettito dei tributi erariali – è stato invece profondamente inciso dalla crisi della finanza pubblica e dal mutamento del quadro normativo sovranazionale: sebbene la giurisprudenza ribadisca la validità del principio pattizio, numerosi sono stati gli interventi unilaterali dello Stato giustificati con le argomentazioni appena richiamate, confermando l'impressione di una maggiore “debolezza” della garanzia costituzionale della specialità finanziaria in Italia rispetto alla corrispondente esperienza spagnola.

⁷⁷ Si noti che, in linea teorica, lo Statuto della Regione siciliana configurerebbe una impostazione analoga prevedendo una finanza regionale basata prevalentemente sui tributi regionali (art. 16); di fatto però il “centralismo” da sempre praticato in materia di legislazione tributaria regionale e le obiettive difficoltà date dalla struttura del sistema tributario generale hanno indotto ad una attuazione molto semplificata: salvo che per alcuni tributi almeno in parte riservati allo stato, vi è stata infatti la devoluzione integrale (10/10) del gettito dei tributi erariali alla Regione (situazione ora parzialmente mutata dopo l'ultima norma di attuazione dello Statuto regionale: d.lgs. n. 251 del 2016).