Alcune considerazioni sui decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*

di Giuseppe Verde

SOMMARIO: 1. Le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale – 2. Gli Statuti speciali e il rapporto con le disposizioni di attuazione: il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale – 3. L'attuazione degli Statuti speciali e il problema del rapporto fra funzioni e risorse – 4. I decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana nell'esperienza più recente – 5. I decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige nell'esperienza più recente – 6. Il richiamo all'art. 3 della Costituzione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale.

1. *Le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*

Nel presente saggio intendo richiamare l'attenzione del lettore sui decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali. Si tratta di uno degli aspetti più caratterizzanti il regionalismo speciale, oggetto di attenzione da parte della dottrina¹ e definito nei suoi tratti operativi dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che è tornata, fra il 2023 e il 2024, ad occuparsi della legittimità costituzionale delle disposizioni di attuazione con decisioni che offrono la possibilità di ripensare al rapporto fra lo Statuto speciale e le disposizioni che ad esso provano a dare attuazione.

Nel nostro ordinamento costituzionale il principio autonomistico, come *principio fondamentale* della Costituzione², rimanda alle disposizioni

¹* Contributo non sottoposto a referaggio.

Su cui si v., M. SIAS, *Le norme di attuazione degli Statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012; M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, Napoli, 2017; sul punto cfr. il contributo di G. DEMURO, *Atti normativi del Governo tra Stato e Regioni*, apparso nel volume *Gli atti normativi del Governo tra Corte costituzionale e giudici*, a cura di M. CARTABIA, E. LAMARQUE, P. TANZARELLA, Torino, 2011, 533 ss.; S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, in *Nuove Autonomie*, 3/2018, 377 ss..

² Tra i principi in tema di organizzazione costituzionale che concorrono alla defini-

del Titolo V e, tra queste, anche all'art. 116 della Costituzione a detta del quale le Regioni Speciali «*dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi statuti speciali adottati con legge costituzionale*»³.

Gli Statuti speciali prevedono che il raccordo istituzionale tra lo Stato e le Autonomie speciali avvenga anche attraverso le disposizioni di attuazione in cui si realizza una particolare forma di collaborazione che chiama in causa il Governo della Repubblica e gli esecutivi regionali. Le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali seguono un particolare procedimento di formazione. Tali disposizioni assumono la forma di decreti legislativi adottati dal Governo della Repubblica ed emanati dal Presidente della Repubblica. Ma, prescindendo dal “nome” (decreti legislativi), si tratta di fonti il cui procedimento di approvazione prevede la partecipazione di una Commissione paritetica cui è affidato il compito di affinare e determinare il contenuto sostanziale della disposizione di attuazione. L'aggettivo “paritetica” qui ha un valore politico-costituzionale importante: in essa siedono rappresentanti del governo regionale e dello Stato. È quella la sede in cui si realizza una peculiare forma di raccordo fra Stato e Autonomie speciali.

Tale forma di collaborazione assume un significato particolare nel senso che attraverso il ruolo delle Commissioni paritetiche si rinnoverebbe una specie di “patto” fra le autonomie differenziate e lo Stato che – almeno nelle letture presenti soprattutto nell'ambito di alcune esperienze di specialità – sorreggerebbe la genesi di queste ultime.

Secondo la giurisprudenza costituzionale il c.d. ‘principio pattizio’ caratterizza i rapporti fra lo Stato e le Regioni speciali che operativamente si trasforma in un vero e proprio metodo di lavoro in quanto il “metodo pattizio” è, per esempio, lo «strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali»⁴. In riferimento poi al ruolo della Commissione paritetica di

zione di un patrimonio costituzionale europeo si deve tener conto – secondo l'insegnamento di A. PIZZORUSSO, *Il patrimonio costituzionale europeo*, Bologna, 2002, 150 ss. – anche del “regime delle autonomie”.

³ Si parla di regionalismo speciale o di autonomie differenziate per riferirsi all'esperienza costituzionale di alcuni territori che per ragioni diverse hanno avuto riconosciuto una forma particolare di autonomia; le Regioni speciali (Sicilia, Sardegna, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, Trentino-Alto Adige) con le Province autonome di Trento e Bolzano rappresentano ancora oggi uno dei tratti più originali del regionalismo italiano.

⁴ Così, Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2016, n. 188 a detta della quale il

cui allo Statuto speciale della Regione Siciliana, la Corte ha precisato che detta Commissione «è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, essa ‘determinerà le norme’ relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all’attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi»⁵.

La competenza della Commissione paritetica per come da ultimo ricordata non è derogabile, con la conseguenza che altri atti normativi non sono abilitati a definire l’ambito materiale di competenza delle disposizioni di attuazione. Sul punto la Corte costituzionale ha recentemente riaffermato – in riferimento ad una legge regionale siciliana – che né la legge statale né quella regionale possono derogare a quanto previsto dall’art. 43 dello Statuto speciale, in quanto le funzioni statali che si penserebbe di trasferire non possono essere esercitate da altri enti «se non attraverso l’adozione di apposite norme di attuazione statutaria ai sensi dell’art. 43 dello Statuto speciale»⁶.

metodo pattizio costituisce un principio cardine confermato – oltre che dagli Statuti speciali – anche dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 e dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale. Il principio pattizio diviene così uno dei “criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata”.

⁵ Corte costituzionale, sentenza 10 giugno 2010, n. 201. Invero sono rari i tentativi del legislatore statale ordinario di intervenire su ambiti riservati alla competenza delle norme di attuazione. Talvolta il legislatore ordinario statale prova a predeterminare il contenuto delle future disposizioni di attuazione. Questo è il caso della legge delega n. 42 del 2009 di attuazione dell’art. 119 della Costituzione la quale, nel far salve le prerogative statutarie, ha previsto che la Commissione paritetica sia affiancata da un apposito tavolo tecnico nel quale avviare un confronto tra Stato e Regione per l’attuazione delle disposizioni relative ai rapporti finanziari, tavolo cui il legislatore affida il compito di elaborare non meglio identificati indirizzi e linee guida. Proprio in riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte ha avuto così modo di affermare che esiste una sostanziale differenza tra le attività del “tavolo tecnico” e i compiti costituzionali della Commissione paritetica e che soprattutto i documenti che verranno adottati in sede tecnica di confronto Stato-Regione “non possono interferire con le determinazioni delle norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana, che rimane riservata alla Commissione paritetica” (Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010).

⁶ Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2023, n.136, p.4.6 del *Considerato in diritto*.

Rispetto alle determinazioni adottate, nel rispetto di quanto previsto dagli Statuti speciali, dalle Commissioni paritetiche, la Corte ha escluso che il Governo della Repubblica possa «alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere – come nel caso in esame – sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia»⁷. Proprio per questa ragione ci troviamo di fronte ad un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell'art. 76 della Costituzione. Gli Statuti speciali attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale è coinvolta la Commissione paritetica. I presupposti del decreto legislativo di attuazione sono la Costituzione e lo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega), ed è a tali fonti che si farà riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

L'intervento della Commissione paritetica non ha carattere vincolante in senso assoluto. È senz'altro obbligatorio, e in considerazione di ciò la giurisprudenza costituzionale ha ritenuto che la Commissione debba sempre «essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi che il Governo, a conclusione del lavoro preparatorio, si appresta definitivamente ad adottare ai fini dell'attuazione della disciplina statutaria». Il che se conduce ad affermare che il Governo possa apportare, successivamente alla acquisizione del parere «varianti di carattere formale al testo dei decreti», non consente all'Esecutivo «di adottare modificazioni o aggiunte suscettibili di alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere [...] sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia»⁸. La mancata acquisizione del parere costituisce vizio formale del decreto di attuazione e, dunque, ne causa l'illegittimità costituzionale⁹, con l'ulteriore precisazione secondo la quale – sul piano processuale – per la Regione o Provincia autonoma interessata «in caso di modifica di norme di attuazione, la lesione della competenza provinciale e

⁷ Corte costituzionale, sentenza 14 febbraio 1989, n. 37.

⁸ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.

⁹ *Ibidem*.

l'interesse al ricorso non derivano tanto dal contenuto della norma modificatrice, quanto dal modo con cui la norma è stata approvata in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti [...] alla Commissione paritetica»¹⁰. In dottrina è stato altresì osservato che – ove tale adempimento procedurale venisse a mancare – l'illegittimità costituzionale delle norme di attuazione in questione potrebbe essere evitata solo mediante «l'assenso del Presidente della Regione interessata, che deve prender parte alle relative riunioni del Consiglio dei ministri»¹¹.

Il ruolo delle disposizioni di attuazione è ulteriormente precisato dalla Corte costituzionale, la quale ha affermato che l'ordinamento pone «una riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli Statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata, [...] così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti»¹².

Quanto alla collocazione delle norme di attuazione nel sistema delle fonti, esse sono da assimilare agli atti normativi primari per ciò che concerne la possibilità di sottoporle al sindacato di costituzionalità e l'idoneità a soddisfare le riserve di legge previste dalla Costituzione¹³.

La disciplina costituzionale avvalorava l'idea che le disposizioni di attuazione siano atti normativi dotati di una competenza “separata e riservata” che concettualmente comporta un'immediata valutazione di illegittimità

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza 23 aprile 1998, n. 137.

¹¹ PALADIN, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, il Mulino, 1996, 234.

¹² Così, Corte costituzionale, sentenza 19 novembre 2015, n. 238 del 2015; negli stessi termini v., Corte costituzionale, sentenze nn. 71 e 241 del 2012.

¹³ Così, Corte costituzionale, sentenza 4 novembre 2004, n. 316 che, in riferimento alle disposizioni di attuazione relative all'art. 23 dello Statuto Speciale in virtù delle quali è stata adottata la disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa della Regione Siciliana, ebbe modo di precisare che «[...] d'altra parte i citati artt. 4 e 6 del d.lgs. n. 373 del 2003, nel dettare la speciale disciplina del Consiglio di giustizia amministrativa, non hanno neppure violato, avendo rango primario in quanto norme di attuazione di statuti speciali [...], la riserva di legge prevista in materia dall'art. 108 della Costituzione. E di conseguenza i predetti articoli possono anche, come fonti a competenza “riservata e separata” rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il “limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale» (al riguardo cfr., Corte costituzionale, sentenze 7 novembre 2001, n. 353, 19 giugno 1998, n. 213 e 137 del 1998; 26 febbraio 1990, n. 85; 23 maggio 1985, n. 160, 18 luglio 1984, n. 212).

costituzionale per le leggi statali e per gli altri atti normativi primari che volessero occuparsi delle materie riservate alle disposizioni di attuazione.

Particolarmente significativo pare a riguardo un ulteriore indirizzo che proviene sempre dalla giurisprudenza costituzionale, a detta della quale «deve [...] essere rilevato che le norme di attuazione dello Statuto speciale si basano su un potere attribuito dalla norma costituzionale in via permanente e stabile [...], la cui competenza ha ‘carattere riservato e separato rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica’ [...] e pertanto prevalgono, nell’ambito della loro competenza, sulle stesse leggi ordinarie, con possibilità, quindi, di derogarvi, negli anzidetti limiti [...]. Le norme di attuazione dello Statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l’altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un ‘contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano’, con il ‘limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale’»¹⁴.

Su tali premesse, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che le disposizioni di attuazione «possono anche, come fonti a competenza ‘riservata e separata’ rispetto a quella esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica [...], introdurre una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale»¹⁵.

È altresì stato riconosciuto alle norme di attuazione una particolare funzione “interpretativa” delle disposizioni degli Statuti speciali, tale dunque da renderle idonee a giocare un ruolo nella conformazione del parametro di costituzionalità. Quanto a quest’ultimo aspetto, deve peraltro essere evidenziato come le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali siano sovente utilizzate quale parametro nei giudizi di legittimità costituzionale. Ciò è spiegato – anche nella giurisprudenza costituzionale – con il riferimento alla teoria dell’interposizione normativa: «le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004.

statutario nella loro qualità di ‘norme interposte’¹⁶.

Un ultimo problema sul quale pare opportuno soffermarsi è quello concernente la sorte delle norme di attuazione a seguito della modifica dello Statuto o di una sua integrale sostituzione. A riguardo, la Corte costituzionale ha affermato, con la sentenza n. 34 del 1974, come sia «proprio [...] della natura e funzione strumentale delle norme di attuazione che esse siano destinate a spiegare efficacia sino a che rimarranno in vigore le disposizioni statutarie che esse interpretano o integrano»¹⁷.

2. *Gli Statuti speciali e il rapporto con le disposizioni di attuazione: il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*

Nel precedente paragrafo ho cercato di precisare quale sia il regime giuridico riferibile alle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali muovendo dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Non va dimenticato che le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali risentono inevitabilmente del valore sostanziale che assume il riconoscimento dell'autonomia differenziata. È chiaro, quindi, che l'attuazione dello Statuto è condizionata da vari fattori che finiscono per caratterizzare il ruolo di ogni regione speciale.

Non deve stupire se a fronte di un'unica previsione costituzionale (art. 116) che legittima la presenza di autonomie differenziate, l'attuazione degli Statuti speciali può assumere significati diversi. Per le grandi Isole è prevalente l'idea che lo sviluppo economico e sociale dei territori debba passare attraverso risorse statali che si pretende debbano essere impiegate in modo autonomo dalle Regioni. Gli Statuti speciali approvati o modificati tra il 1962 e il 1972 sono invece pensati in contesti politico-costituzio-

¹⁶ Corte costituzionale, sentenza 25 maggio 1990, n. 260.

¹⁷ Corte costituzionale, sentenza 13 febbraio 1974, n. 34, secondo cui «con la caducazione o modificazione delle relative norme statutarie, e nei limiti relativi, le norme di attuazione vengono pertanto a perdere efficacia, in dipendenza della loro intrinseca natura». Tale soluzione è stata successivamente confermata dall'ordinanza 27 novembre 1974, n. 270 del 1974 e dalla sentenza 12 gennaio 1977, n. 7. Al contrario, l'effetto appena menzionato non si produce ove le norme di attuazione «non contrastino con il nuovo Statuto o riguardino disposizioni statutarie non recepite nel nuovo e quindi abrogate per disciplina dell'intera materia».

nali molto lontani dalle posizioni che i partiti, prima, e le istituzioni, dopo, assunsero in riferimento al nostro regionalismo all'indomani dell'entrata in vigore del testo costituzionale. La seconda stagione della specialità regionale prevede raccordi istituzionali che perseguono gli interessi economici e sociali legati al territorio, attraverso meccanismi in cui è importante far convergere le politiche statali con quelle regionali.

Certo le due esperienze andrebbero valutate anche in ragione del rapporto che il regionalismo speciale realizza con il principio unitario di cui all'art. 5 della Costituzione. Qui le tensioni registrate nell'ultimo decennio manifestano due diverse interpretazioni dell'autonomia regionale. Nel caso delle Regioni speciali del sud l'esigenza unitaria della Repubblica è un valore indiscutibile anche se essa è finalizzata, nella sostanza, a "chiedere" allo Stato *idee, progetti, politiche*, e soprattutto *risorse*. Il valore dell'unità svuota l'autonomia dal momento che i soggetti, cui spetta riempire di contenuto la permanente rivendicazione di forme e condizioni particolari di autonomia, non sono in grado di rispondere a questo elementare obbligo costituzionale. Così lo Stato è necessario perché senza di esso non si è in grado di promuovere alcuna forma di sviluppo. Lo Stato è poi essenziale perché attraverso le formule della perequazione e della solidarietà nazionale è l'unico soggetto che può assegnare risorse finanziarie indipendentemente dal fatto che le stesse siano maturate in quel territorio.

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

Lo strumento che più di ogni altro ha inchiodato le Regioni speciali al loro passato è stato probabilmente quello delle norme di attuazione degli Statuti. Il procedimento bilaterale che prelude alla loro approvazio-

ne ha rappresentato, a seconda dei casi, uno strumento per mantenere (o aumentare) privilegi, o un ostacolo che ha impedito l'allineamento dell'autonomia vissuta nelle Regioni speciali a quella che già caratterizzava le Regioni ordinarie. Sfruttando una espressione già utilizzata da Raimondi nel 2009¹⁸ (per il sistema di giustizia amministrativa presente nella Regione siciliana) si può dire che le norme di attuazione sono a un tempo *privilegio* e *condanna* per le autonomie particolari¹⁹.

Tutto ciò si è reso possibile grazie a quello stesso indirizzo proveniente dalla giurisprudenza costituzionale che ha definito l'oggetto della delega rinvenibile negli Statuti speciali che dapprima si richiamava, secondo il quale, appunto, «le norme di attuazione dello Statuto regionale ad autonomia speciale sono destinate a contenere, tra l'altro, non solo disposizioni di vera e propria esecuzione o integrative *secundum legem*, non essendo escluso un contenuto *praeter legem* nel senso di integrare le norme statutarie, anche aggiungendo ad esse qualche cosa che le medesime non contenevano»²⁰. Da qui la possibilità che le disposizioni di attuazione rechino «una disciplina particolare ed innovativa, a condizione però di rispettare il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello Statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale»²¹.

La giurisprudenza costituzionale nel precisare la natura delle disposi-

¹⁸ S. RAIMONDI, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Milano, 2009.

¹⁹ Si deve riconoscere che il tema delle norme di attuazione non ha ricevuto l'attenzione che certamente merita; oltre agli ormai classici studi di A. BRACCI (*Le norme di attuazione degli statuti per le regioni ad autonomia speciale*, Milano, 1961) e F. GABRIELE (*I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali*, in *Enciclopedia giuridica Treccani*, Roma, 1988), si veda, più di recente, la ricostruzione monografica di M. SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit.

²⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001; sul punto cfr., M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., 133.

²¹ Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004. In dottrina si è sostenuto che «solo quando l'autonomia si “trasforma” in specialità si può spiegare il vero senso dell'intervento delle norme di attuazione. Questo intervento prescinde dal carattere generale o particolare della disposizione statutaria, dalla sua natura *self executing* o meno, dalla sua natura di disposizione a fattispecie più o meno aperta, dal fatto di essere collocata tra le competenze legislative primarie, concorrenti, integrative [...] dunque, in linea teorica, non è necessario che una singola e specifica disposizione statutaria costituisca il presupposto per l'attivazione della procedura funzionale all'adozione delle norme di attuazione», così, SIAS, *Le norme di attuazione degli statuti speciali: dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, cit., 111-112.

zioni di attuazione degli Statuti apre alla possibilità che dette disposizioni anziché configurarsi come meramente attuative della disposizione statutaria in senso stretto, finiscano per interpretare o integrare lo Statuto. Per questa via si apre ad una possibilità: la disposizione di attuazione, approvata secondo un procedimento che marginalizza il Parlamento e le Assemblee legislative regionali interessate²², può ridefinire gli ambiti dell'autonomia speciale secondo logiche sganciate dalla Costituzione e dagli Statuti speciali.

Il problema è, allora, capire come operi *il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*.

In questo senso è parso utile studiare il contenuto dei decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciale con l'intento di verificare come è destinato ad operare *il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*.

Le considerazioni che seguiranno faranno riferimento a decreti legislativi emanati fra il 2012 e il 2022 e ciò perché nel corso della presente legislatura si registra una forte contrazione della fonte in esame²³. Non risultano entrate in vigore disposizioni di attuazione per la Valle d'Aosta. Siamo fermi al 2022 per Sicilia (giugno 2022) e Sardegna (ottobre 2022). Due soli decreti legislativi (26 settembre 2023, n. 146 e 9 gennaio 2025, n. 8) per il Friuli-Venezia Giulia finalizzati a micro-interventi normativi di manutenzione di precedenti decreti legislativi. Considerazioni analoghe possono svolgersi anche per il Trentino-Alto Adige dove si registrano 4 decreti legislativi per il 2023 (15 maggio 2023, n. 65; 31 luglio 2023, n. 113; 26 settembre 2023, n. 143; e 26 settembre 2023, n.147), e 2 per il 2024 (22 febbraio 2024, n. 26 e 19 aprile 2024, n. 64). Si tratta di decreti legislativi

²² In due casi, tuttavia, è previsto anche l'intervento del Consiglio regionale: nello Statuto sardo (art. 56) e nello Statuto valdostano (art. 48-bis). La legge "statutaria" della Regione Siciliana 20 ottobre 2020, n. 26, all'art. 15, c. 1 dispone che le deliberazioni della Giunta regionale recanti norme di attuazione dello Statuto stesso, prima di essere trasmesse alla Commissione paritetica, siano sottoposte all'Assemblea regionale, chiamata a esprimere un parere; sul punto cfr., ARMANNI, *La nuova legge statutaria della Regione Siciliana. Much ado about nothing*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, 3/2020, 1313 ss., spec., 1325.

²³ I dati relativi ai decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali muovono dalla banca dati del Dipartimento per gli Affari regionali e le Autonomie (<https://www.affariregionali.it/it/aree-tematiche/attivita-delle-commissioni-paritetiche/attivita-delle-commissioni-paritetiche/>).

che aggiornano e modificano precedenti decreti legislativi in ambiti di un certo rilievo quali il volontariato e il terzo settore o la disciplina urbanistica e paesaggistica.

I dati della legislatura in corso dimostrano un sensibile rallentamento nell'adozione dei decreti legislativi soprattutto se raffrontati con il periodo precedente.

3. *L'attuazione degli Statuti speciali e il problema del rapporto fra funzioni e risorse*

La ricostruzione delle prassi muove dallo studio delle norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige e dello Statuto della Regione siciliana.

Dall'analisi dei decreti legislativi entrati in vigore fra il 2012 e il 2022, emergono indicazioni che fanno intendere che i contenuti delle disposizioni di attuazione realizzano un rapporto con la Costituzione e con gli Statuti speciali molto particolare. Il problema non è dato dal carattere innovativo-integrativo delle disposizioni di attuazione²⁴, ma, in particolare, dalla difficoltà di rispettare – secondo quanto precisato dalla Corte costituzionale – il *limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*²⁵.

Tra il 2012 e il 2022 si contano 24 decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol. Per la Regione siciliana ne risultano 7. Mi limito a sottolineare il conferinarsi di una tendenza che si era già manifesta negli anni precedenti, e che richiama qui il rapporto fra funzioni trasferibili (individuate a partire dalla disciplina statutaria e da quella del Titolo V) e risorse ad esse destinate. Il regime dei due Territori i quali godono di un'autonomia speciale presenta aspetti profondamente diversi così che non è possibile immaginare che tra la Sicilia e il Trentino-Alto Adige l'attuazione dello Statuto possa produrre

²⁴ In dottrina (M. COSULICH, *Il decreto legislativo di attuazione statutaria nelle regioni ad autonomia speciale*, cit., 153-154) si afferma che «il decreto legislativo in discorso, lungi dal porsi come strumento per la sola prima attuazione dello Statuto, può essere dunque inteso come realizzazione permanente dell'*autonomia dinamica* della Regione speciale».

²⁵ Sulla possibilità di prospettare un dubbio di legittimità costituzionale delle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale per mancato rispetto del *limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*, si v. Cons. giust. amm. Reg. Sic., ordinanza 12 maggio 2022, n. 566.

i medesimi risultati. Qui la prospettiva da cui muovere è del tutto diversa sia per il numero di cittadini residenti nei due territori e, soprattutto, per le differenze economiche tra i due contesti.

Per la Sicilia le risorse economiche a disposizione della Regione risultano in larghissima parte assorbite da precedenti impegni. Il che significa che non residuano disponibilità che potrebbero sostenere il trasferimento di funzioni. Qualsiasi potestà da assegnare alla regione deve essere sostenuta da una valutazione dei costi e dal contestuale trasferimento delle risorse economiche. In un contesto economicamente depresso è da escludere che il ciclo economico possa produrre un *surplus* di risorse tale da poter giustificare un trasferimento di funzioni non accompagnato da un provvedimento finanziario.

Nell'esperienza della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol il sistema dei rapporti finanziari con lo Stato produce una disponibilità tendenzialmente superiore ai costi da dover affrontare per garantire l'assolvimento delle funzioni già trasferite. Quest'ultima situazione ha fatto sì che a partire dal 2012 il concorso delle Autonomie speciali alle esigenze della finanza pubblica passa attraverso accordi bilaterali. È chiaro che il concorso delle Regioni speciali e delle Province autonome alla finanza pubblica avviene in modo differenziato. Così emerge che la specialità del Nord finisce per avere a disposizione risorse superiori rispetto alle funzioni da svolgere. Quest'ultimo effetto è determinato da un contesto economico florido con un reddito *pro capite* elevato. La partecipazione della Regione al gettito fiscale determina una disponibilità aggiuntiva che mal si concilia con le esigenze perequative di cui all'art. 119 della Costituzione. La tecnica utilizzata per riequilibrare il sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol consiste nell'incrementare le funzioni provinciali ai cui costi si farà fronte con le risorse che il sistema ha reso disponibili. Questa è l'opzione messa in campo a partire dall'art. 1 comma 515 della legge di bilancio per il 2014²⁶

²⁶ Diverso rispetto al passato è ora il concorso delle Autonomie speciali alla finanza pubblica. Infatti, nel 2024 sono stati sottoscritti dei nuovi accordi bilaterali e la legge di bilancio per il 2025 ha aggiornato il contributo delle Autonomie speciali alla finanza pubblica (art. 1, commi 710-724, l. 30 dicembre 2024, n. 207). I singoli accordi bilaterali prevedono poi la restituzione delle risorse ricevute in eccesso rispetto alla perdita di gettito connessa all'emergenza epidemiologica da COVID-19 per il biennio 2020-2021. In aggiunta a ciò, è previsto un ulteriore contributo alla finanza pubblica in attuazione della nuova *governance* economica europea (art. 1, comma 787, l. n. 207 del 2024) a partire dal 2025 fino al 2029.

che, per esempio, affida alle disposizioni di attuazione degli Statuti della Regione Autonoma Trentino-Alto Adige/Südtirol e della Regione Valle d'Aosta di definire «gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, ai servizi ferroviari di interesse locale per la Valle d'Aosta, alle Agenzie fiscali dello Stato e alle funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la magistratura ordinaria, tributaria e amministrativa, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura, nonché al Parco nazionale dello Stelvio»²⁷. In questo modo si assicura il concorso delle Autonomie differenziate al riequilibrio della finanza pubblica. A quanto disposto in sede di legge di stabilità per il 2014 (per come modificato dal d.l. 6 marzo 2014, n.16 convertito dalla l. 2 maggio 2014, n. 68) ha fatto seguito il decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16 che, attraverso l'art. 1 commi 2, 15 e 16, conferma quanto detto in precedenza: la Regione non rinuncia al proprio sistema di finanziamento e consente il trasferimento di funzioni che alleggeriscono le spese del bilancio dello Stato.

Il contributo della Regione in questione alla finanza pubblica dimostra che i rapporti finanziari con lo Stato sono regolati in modo irragionevole in quanto è evidente che essi assegnano ad un determinato territorio più risorse di quelle necessarie per far fronte alle funzioni trasferite. Il correttivo apprestato nelle leggi di stabilità per il 2014 e il 2015 tende a riequilibrare una situazione che – in linea teorica – non si sarebbe mai dovuta realizzare. Il che dimostra che i rapporti finanziari fra lo Stato e Autonomie differenziate sono definiti in modo approssimativo e necessiterebbero di un intervento strutturale di complessivo riequilibrio.

Fin qui si è discusso di funzioni e costi. Ma è da chiedersi: quali funzioni sono trasferibili?

Sul punto il decreto legislativo 7 febbraio 2017, n. 16 non reca alcun riferimento al Titolo V della Costituzione e genericamente richiama lo Statuto speciale senza mai indicare a quale disposizione si intende dare attuazione. Su queste basi non resta che prendere atto che l'individuazione della funzione risponde solo ad un calcolo matematico che muove dalla definizione ad opera della stabilità del *quantum* del concorso regionale alla

²⁷ La legge di stabilità per il 2015 (l. 23 dicembre 2014, n. 190, art. 1, c. 410) definisce l'importo del contributo alla finanza pubblica in termini di saldo netto da finanziare della regione Trentino-Alto Adige e delle province autonome di Trento e di Bolzano per gli anni 2014-2017.

finanza pubblica a cui segue la determinazione delle funzioni da trasferire²⁸.

Alla luce di quanto è stato fin qui ricostruito, emerge che il rapporto fra Autonome differenziate e Titolo V conferma le incertezze già conosciute durante la vigenza della disciplina costituzionale originaria. L'insieme dei rapporti è caratterizzato dall'assenza di un unico comun denominatore ed è lo Stato che per il tramite del Governo definisce gli ambiti di potestà riconosciuti alle regioni speciali e alle Province autonome.

La crisi dell'autonomia speciale si manifesta nelle difficoltà di adeguare gli Statuti vigenti al Titolo V della Costituzione. In questo contesto le autonomie differenziate manifestano più di una difficoltà nel ricostruire in termini nuovi e diversi il senso della loro specialità. Si riaffermano le ragioni originarie che giustificarono l'adozione degli Statuti speciali e si confida nelle norme di attuazione come fonte svincolata da un oggetto preciso.

4. *I decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana nell'esperienza più recente*

In merito al contenuto di alcuni dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana risulta un dato formale: per i decreti esaminati, *la corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto* è assicurata dal richiamo a precedenti decreti di attuazione o dal riferimento alle disposizioni statutarie. In questo senso il rapporto fra Statuto speciale e Titolo V che, alla luce di quanto previsto dall'art. 10 della l.c. 18 ottobre

²⁸ Sul punto in dottrina è stato affermato che le prassi recenti a cui anche questo scritto ha fatto riferimento possono «generare squilibri sia sul versante della forma di Stato che su quello della forma di governo [...] lo *status* costituzionale della fonte – per come è venuto formandosi nella giurisprudenza costituzionale e nei percorsi dottrinali – appare compatibile con i principi cardine del nostro sistema delle fonti solo a patto che la “delega” statutaria alla base delle norme di attuazione venga intesa come limitata o nel tempo, ovvero da un punto di vista materiale. La prima ipotesi è stata senz'altro scartata dalla storia. La seconda formalmente regge nelle affermazioni della giurisprudenza costituzionale maggioritaria, ma nella prassi mostra non pochi segni di cedimento. Come si è visto non si tratta di un fenomeno marginale, e non è certo un caso che le autonomie speciali ritengono particolarmente importante che il loro ordinamento sia presidiato il più possibile da questo strumento», in questi termini S. PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., spec. 406.

2001, n. 3 avrebbe potuto lasciare immaginare un riferimento a competenze regionali acquisite in ragione della clausola di maggior favore, non realizza nessuna ulteriore rivendicazione da parte della Regione Siciliana.

È ricorrente l'eventualità che il nuovo decreto legislativo promuova un aggiornamento della previgente normativa inserendo la novella nel contesto di un corpo normativo vigente. Questa situazione si è riscontrata nei casi dei decreti legislativi destinati ad aggiornare la disciplina dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana contenuta nel d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074 (d.lgs. 11 dicembre 2016, n. 251; d.lgs. 25 gennaio 2018, n. 16). Considerazioni analoghe possono svolgersi anche per il d.lgs. 29 ottobre 2012, n. 205 in materia di credito e risparmio (che modifica il d.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133) e il d.lgs. 24 luglio 2019, n. 70 che interviene in tema di funzionamento del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana integrando la precedente normativa di attuazione contenuta nel d.lgs. 24 dicembre 2003, n. 373.

Diverso è il caso del d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 222 e del d.lgs. 27 dicembre 2019, n. 158 (poi modificato da d.lgs. 18 gennaio 2021, n. 8). Il decreto del 2015 provvede al trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione in tema di sanità penitenziaria, ed è adottato in attuazione dell'art. 17 lett. b) e c) dello Statuto. L'art. 17 richiama le materie dell'*igiene e sanità pubblica* e dell'*assistenza sanitaria* che ben definiscono l'ambito entro il quale il d.lgs. n. 222 del 2015 è destinato ad operare entro *il limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto*.

Se però l'attenzione si rivolge al d.lgs. n. 158 del 2019 (il cui art. 7 è stato modificato dal d.lgs. n. 8 del 2021 e oggetto di ulteriori modifiche nel corso del 2022) emerge una specie di decreto che in un unico atto normativo reca *norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziari e dei controlli*.

Per quel che attiene al rapporto con la fonte statutaria, nelle premesse si fa cenno all'art. 14 lett. g) e all'art. 17 lettere h) e i) dello Statuto. Il raffronto però del contenuto del d.lgs. n. 158 del 2019 con la fonte statutaria evidenzia che la disciplina introdotta per dare attuazione allo Statuto nella sostanza non reca un riferimento preciso a ciò che è disciplinato dai richiamati artt. 14 e 17.²⁹

²⁹ La materia statutaria che per la parte espressamente richiamata nel d.lgs. n. 158 del 2019 attiene ai *lavori pubblici, eccettuate le grandi opere pubbliche di interesse nazionale* (art. 14 lett. g), all'*assunzione di pubblici servizi* (art. 17 lett. h) o a *tutte le materie che implicano servizi*

I richiami contenuti nel d.lgs. n. 158 del 2019 a diversi atti normativi statali di livello primario – il cui comune denominatore è quello di aver promosso un adeguamento della stesura dei documenti contabili regionali ad esigenze di maggiore chiarezza e trasparenza (d.lgs. 23 giugno 2011, n. 2018; art. 14 d.lgs. 13 agosto 2011, n. 138; art. 1 d.l. 10 ottobre 2012, n.174; art.32 l. 24 dicembre 2012, n. 234; art. 9 l. 24 dicembre 2012, n. 243) – lasciano intendere che la prospettiva dell’attuazione dello Statuto cede il passo alla necessità di apprestare una disciplina che consenta di approvare un bilancio regionale. Le esigenze politiche del momento consentono così di rinviare a domani ciò che dovrebbe essere pagato oggi. Non si tratta certo di un trasferimento di risorse dallo Stato alla Regione ma di una tecnica un po’ tortuosa che consente di superare il rischio di un controllo di costituzionalità sulla decisione legislativa in tema di bilancio regionale³⁰. In questo senso il d.lgs. n. 158 del 2019 più che dare attuazione allo Statuto speciale “adegua” gli art. 81 e 97 alle esigenze contabili della Regione Siciliana con scelte discutibili dal punto di vista costituzionale³¹. Le finalità della disposizione di attuazione in questione mi sembrano chiare: consentire una deroga alla disciplina generale da applicare al bilancio regionale. Ne consegue che la norma di attuazione non trova corrispondenza nelle norme statutarie né realizza le finalità di attuazione dello Statuto. Più semplicemente siamo dinanzi ad una deroga che introduce – a mio parere – un trattamento differenziato per consentire l’approvazione del bilancio regionale. Dal mio punto di vista la c.d. specialità regionale non dovrebbe mai tradursi in discipline, in trattamenti giuridici differenziati che derogano alla disciplina generale in tema di decisione di bilancio.

di prevalente interesse regionale (art. 17 lett. i). Discorso diverso attiene al Capo VI, art. 6 del d.lgs. n. 158 del 2019 che reca un aggiornamento del d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655 in merito alle funzioni di controllo della Corte dei conti sugli atti regionali.

³⁰ Quanto a quest’ultimo aspetto, deve peraltro essere evidenziato come le disposizioni di attuazione degli statuti speciali siano sovente utilizzate quale parametro nei giudizi di legittimità costituzionale. Ciò è spiegato – anche nella giurisprudenza costituzionale – con il riferimento alla teoria dell’interposizione normativa. Al riguardo, si veda in particolare la sent. n. 260 del 1990, nella quale si afferma che «le norme di attuazione di uno Statuto speciale, ove adottate nei limiti di competenza costituzionalmente fissati al relativo potere, possano integrare il parametro statutario nella loro qualità di ‘norme interposte’», sul punto A. PERTICI, *I decreti legislativi di attuazione degli Statuti speciali come parametro di costituzionalità*, in *Il parametro nel giudizio di costituzionalità*, a cura di G. PITRUZZELLA, F. TERESI, G. VERDE, Torino, 2000, 497-507.

³¹ Sul punto, S.PAJNO, *Aspetti problematici delle norme di attuazione degli statuti speciali*, cit., spec., 406.

La vicenda in questione dimostra che il regime giuridico riferibile alle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali – per come ricostruito in apertura di questo scritto in ragione della giurisprudenza costituzionale – si “piega” alle esigenze della politica, così che l’accordo fra gli “esecutivi”, con il concorso della Commissione paritetica, determina norme di attuazione prive di collegamento con l’ambito materiale della delega permanente contenuta nello Statuto. A ciò si aggiunga che nel caso di specie è evidente l’intento di sollevare la Regione dal rispetto dell’art. 81 della Costituzione per come applicabile in generale a tutti gli enti che costituiscono la Repubblica. Deve essere rammentato che è precluso alle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali derogare alle fonti primarie attuative della disciplina costituzionale degli artt. 81 e 97 della Costituzione³² e, nella vicenda qui in esame, si evidenzia che senza il benevolo concorso del Governo della Repubblica la Regione non avrebbe potuto godere delle deroghe in tema di contabilità. Ciò sollecita a riflettere su come l’esecutivo nazionale interpreti le proprie funzioni in merito alla approvazione delle disposizioni di attuazione e anche in riferimento al controllo sulla legge regionale e di cui all’art. 127 della Cost.

I profili di illegittimità costituzionale del decreto legislativo n. 158 del 2019 hanno trovato conferma in due decisioni della Corte costituzionale del 2024 (sentenze 26 gennaio 2024, n. 9 e 4 luglio 2024, n. 120).

La questione di legittimità costituzionale – accolta con la sentenza n. 9 del 2024 – è stata sollevata dalla Corte dei conti che, in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l’esercizio finanziario 2020, ha dubitato della legittimità costituzionale dell’art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019 in quanto «normativa speciale e derogatoria sul ripiano del disavanzo della Regione la materia del ripiano del disavanzo non rientra in nessuno degli oggetti individuati tra gli ambiti dello strumento pattizio»³³. Il Giudice contabile, nell’espone le ragioni che sosten-

³² Questa è la prospettiva da ultimo tracciata – con rigore e completezza – da S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, in *federalismi.it*, 7/2023, 206 ss.

³³ Corte dei conti, Sezioni riunite per la Regione Siciliana, Ordinanza 7 febbraio 2023, n. 1, § 3 delle considerazioni in diritto (pag.24 ss.) e § 4 (pag.29 ss.). Dopo la rimessione della questione di legittimità costituzionale alla Corte, è intervenuto il legislatore nazionale che ha inserito all’art. 1 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 il comma 841 (subito ribattezzato come “Salva Sicilia”) al fine di consentire l’approvazione del bilancio regionale.

gono la rimessione della questione di legittimità costituzionale, rammenta che l'armonizzazione dei bilanci pubblici mira a garantire «l'omogeneità dei sistemi contabili per rendere i bilanci delle amministrazioni aggregabili e confrontabili, in modo da soddisfare le esigenze informative connesse a vari obiettivi quali la programmazione economico-finanziaria, il coordinamento della finanza pubblica, la gestione del federalismo fiscale, le verifiche del rispetto delle regole comunitarie, la prevenzione di gravi irregolarità idonee a pregiudicare gli equilibri dei bilanci»³⁴. E si precisa che «è, infatti, solo il rispetto di un linguaggio contabile comune che impedisce a un sistema informato al pluralismo istituzionale di degenerare in un'ingestibile moltitudine di monadi contabili, a danno non solo delle possibilità di coordinamento, ma finanche dello stesso principio di responsabilità politica, quando l'inosservanza delle regole di tale linguaggio è funzionale, negli enti autonomi, a realizzare indebiti artificiosi aumenti della capacità di spesa»³⁵. Per questa via viene dedotta la violazione degli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione.

Dalla sentenza n. 9 del 2024 emerge che i Giudici costituzionali hanno colto quale era la finalità dell'art. 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019 applicabile, *ratione temporis*, al bilancio regionale. Il suddetto art. 7:

a) *permette di ampliare la capacità della regione di effettuare nuove spese, provocando un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione;*

b) *comporta, inoltre, da un lato l'elusione dell'obbligo di incrementare la quota annuale del disavanzo pregresso non ripianato nei precedenti esercizi con un indebito «trascinamento nel tempo» del disavanzo stesso [...] e, dall'altro lato, riduce l'importo delle quote periodiche del disavanzo da recuperare, delineando una modalità di recupero del disavanzo in violazione degli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost., sotto il profilo dell'equilibrio del bilancio e dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea.*

In riferimento ai profili di illegittimità costituzionale del d.lgs. n. 158 del 2019, la Corte, pur senza richiamare in modo esplicito il principio esposto con la sentenza n. 316 del 2004 in virtù del quale le disposizioni di attuazione incontrano il *limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale*, è netta

³⁴ Corte costituzionale, sentenza 20 luglio 2016, n. 184.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza 5 luglio 2022, n. 168.

nell'affermare che nel caso di specie manchi un riferimento agli articoli 14 e 17 dello Statuto, atteso che le materia “contabilità” e “disciplina del bilancio” non rientrano tra quelle riconducibili alla potestà legislativa esclusiva o concorrente della Regione. In conclusione, non è possibile introdurre nel nostro ordinamento una deroga all’art. 42 del d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 valevole per la sola Regione siciliana in quanto la disciplina di cui all’art. 42 introduce una *regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo a tutela dell’equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica, non derogabile in sede di Commissione paritetica per la realizzazione del contingente interesse regionale*.

L’approdo cui perviene la Corte con la sentenza n. 9 del 2024 è ribadito nella decisione n. 120 dello stesso anno. Anche in questo caso la questione di legittimità è sollevata incidentalmente dalla Corte dei conti in sede di giudizio di parificazione del Rendiconto generale della Regione Siciliana per l’esercizio finanziario 2021. Anche nella fattispecie ora in esame il dubbio di legittimità costituzionale è formulato in riferimento sempre all’art. 7 per come modificato dal d.lgs. n. 8 del 2021. Le conclusioni alle quali perviene la Corte sono le stesse della sentenza n. 9 del 2024. È da dire che con il d.lgs. 21 dicembre 2023, n. 226 è stato abrogato il più volte contestato art. 7. La Regione ha quindi eccepito l’inammissibilità della questione di legittimità costituzionale per come sollevata dalla Corte dei conti in riferimento all’art. 7 per come applicabile alla contabilità regionale. I Giudici costituzionali, nel respingere l’eccezione di inammissibilità, hanno evidenziato che l’applicazione – *ratione temporis* – del suddetto art. 7 avrebbe comportato un ampliamento di 2 miliardi di euro della spesa regionale in dispregio dei principi di contabilità pubblica che attendono di essere applicati senza eccezioni su tutto il territorio nazionale: *come nel citato precedente, anche nell’odierno giudizio di legittimità costituzionale, le questioni sollevate dalla Corte dei conti nell’ambito del giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Siciliana per l’esercizio 2021 assumono un particolare rilievo, proprio in considerazione della speciale procedura prevista per l’adozione delle norme di attuazione degli Statuti speciali per fugare zone d’ombra nel controllo di legittimità costituzionale*.

Dallo studio dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto siciliano emerge un’autonomia ripiegata su sé stessa che prova ad affrontare e risolvere questioni contingenti. Nessun interesse a promuovere l’attuazione delle disposizioni statutarie. Nessun tentativo di ampliare il cata-

logo delle funzioni regionali muovendo dal Titolo V della Costituzione. Un'autonomia che ha bisogno di risorse per sopravvivere e che attende un aggiornamento delle disposizioni di attuazione dei rapporti finanziari sostanzialmente ferme al 1965 e mai coordinate con le riforme fiscali che dal 1973 si sono succedute. In questo contesto maturano piccoli interventi di manutenzione normativa di carattere prevalentemente ordinamentale con costi limitati e deroghe alla disciplina nazionale in tema di contabilità così da poter ampliare la spesa regionale.

Da alcuni anni, infatti, la Corte costituzionale richiama l'attenzione sul fatto che «molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello Statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il D.P.R. n. 1074 del 1965»³⁶. È del 2001 l'auspicio – formulato sempre dalla Corte costituzionale – affinché «Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello Statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia»³⁷.

Le questioni che hanno nel tempo impedito di aggiornare le disposizioni di attuazione del 1965 sono diverse. Tra queste, alcune attengono al rapporto fra funzioni svolte e risorse finanziarie assegnate alla regione. Secondo una certa impostazione – solo di recente superata dal decreto legislativo n. 251 del 2016 (entrato in vigore il 24 gennaio 2017)³⁸ – il

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 15 luglio 2015, n. 155 del 2015, su cui v. C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze n. 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it*, n. 19/2015, 1 ss.

³⁷ Corte costituzionale, sentenza 16 marzo 2001, n. 66.

³⁸ Il decreto legislativo n. 251 del 2016 è stato pubblicato nella G.U. del 9 gennaio 2017 e dispone la devoluzione di risorse aggiuntive indipendentemente dal trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alla Regione Siciliana. In questo modo, le risorse trasferite (effettivamente aggiuntive) hanno consentito alla Sicilia di produrre un bilancio che strutturalmente non sia in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione. Si rammenti che, secondo la Corte costituzionale, sentenza 31 ottobre 2012, n. 241, «il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le

trasferimento di risorse aggiuntive deve sempre essere accompagnato dal contestuale trasferimento delle funzioni.

Il tema del trasferimento di funzioni e di eventuali risorse dallo Stato alla Sicilia si è tramutato con il tempo in un problema di difficilissima soluzione. È chiaro che i meccanismi di attuazione dello Statuto non possono prescindere dalle considerazioni generali che accompagnano il modo di essere dell'autonomia speciale siciliana. È noto che gli istituti costituzionali grazie ai quali la Regione avrebbe dovuto assumere una connotazione realmente speciale si sono nei fatti trasformati in strumenti che hanno rallentato l'ammodernamento degli apparati burocratici regionali e impedito lo svolgimento di una funzione amministrativa regionale efficiente³⁹.

In sostanza, al momento, manca una complessiva attuazione degli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto, a cui si aggiunge la perdurante inattuazione dell'art. 119 della Costituzione.

5. *I decreti legislativi di attuazione dello Statuto speciale della Regione Trentino-Alto Adige nell'esperienza più recente*

Dallo studio dei decreti legislativi di attuazione dello Statuto del Trentino-Alto Adige emerge che le disposizioni di attuazione sono utilizzate per trasferire funzioni che non trovano un riscontro né nello Statuto né nella Costituzione. Per molte fattispecie non è possibile parlare di attuazione dello Statuto né può essere sostenuto che si tratti di funzioni individuate attraverso il rapporto fra competenze statutarie e competenze costituzionali per come veicolato dall'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001. La logica seguita sembra meramente contabile: si trasferiscono funzioni in ragione delle risorse che si hanno a disposizione. La prospettiva appena descritta si sviluppa a prescindere dalla disciplina statutaria e costituzionale. Almeno per i decreti legislativi presi in considerazione sembra prevalente l'interesse all'utilizzo delle risorse che permangono nella disponibilità delle Province autonome. A monte si colloca un sistema di finanziamento che assegna risorse che nel tempo risultano superiori rispetto a quelle necessarie per

spese del bilancio statale. Va inoltre considerato che [...] il suddetto impegno di ridurre il pareggio di bilancio 'ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti' (sentenza n. 142 del 2012)».

³⁹ S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 519 ss.

assicurare lo svolgimento delle funzioni trasferite. La soluzione adottata per porre rimedio a tale situazione consiste nel trasferire ulteriori funzioni pari alle risorse disponibili. Ciò avviene senza guardare allo Statuto o alla Costituzione ma avendo sotto gli occhi solo i numeri della contabilità pubblica. Su questi presupposti è ben possibile che il trasferimento di ulteriori funzioni avvenga prescindendo dal rapporto con la fonte statutaria.

Così, nel tentativo, di porre rimedio ad un sistema che assegna più risorse di quelle necessarie, le disposizioni di attuazione prevedono che l'Azienda sanitaria dell'Alto Adige può prorogare per due anni i contratti a tempo determinato del personale medico (d.lgs. 18 ottobre 2021, n.176)⁴⁰.

È stabilito che a decorrere dalla di entrata in vigore del decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 237⁴¹ gli oneri stipendiali del personale civile della Casa circondariale di Bolzano e la tabella organica del personale civile dell'Ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, “determinati annualmente al lordo degli oneri previdenziali a carico dello Stato, sono posti a carico della Provincia autonoma di Bolzano, nell'ambito delle disponibilità finanziarie individuate ai sensi dell'articolo 79, comma 1, lettera c), del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670” (art. 1 comma 4 d.lgs. 237 del 2017).

In virtù del d.lgs. 7 febbraio 2017, n. 16⁴² sono delegate alla Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol, per il suo ambito territoriale, le funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari, con esclusione di quelle relative al personale di magistratura e al personale amministrativo dirigenziale. Si precisa poi che “il personale a tempo indeterminato in servizio a qualsiasi titolo alla data di entrata in vigore del presente articolo presso gli uffici giudiziari del distretto è inquadrato nel ruolo del personale della Regione” (art.1, comma 8). Si prevede altresì che “le attrezzature, gli arredi e i beni mobili strumentali all'eserci-

⁴⁰ Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige/Südtirol recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 26 gennaio 1980, n. 197, in materia di igiene e sanità

⁴¹ Norme di attuazione dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige concernenti modifiche alle tabelle organiche del personale civile presso la Casa circondariale e l'Ufficio esecuzione penale esterna di Bolzano, allegato al decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1976, n. 752.

⁴² Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige recanti disposizioni in materia di delega di funzioni riguardanti l'attività amministrativa e organizzativa di supporto agli uffici giudiziari.

zio delle funzioni delegate sono trasferiti alla Regione” (art. 1 comma 12). Passano alla Province autonome alcuni beni immobili sedi di uffici giudiziari (art. 1 comma 13) e infine si precisa che “gli oneri relativi alla delega di cui al comma 1 sono assunti in capo alla Regione ovvero, in caso di subdelega, alle Province autonome, mediante scomputo dal contributo in termini di saldo netto da finanziare previsto dall’articolo 79 dello Statuto e dall’art. 1, comma 410, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, anche per gli effetti dell’articolo 1, comma 515, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.”

Non mancano poi decreti legislativi che provano ad interagire sul piano delle competenze legislative provinciali destinate a definire gli “standard urbanistici” (d.lgs. 11 gennaio 2018, n. 9)⁴³, o a disciplinare le procedure di aggiudicazione al fine di “agevolare la partecipazione agli appalti delle piccole e medie imprese” (d.lgs. 7 settembre 2017, n. 162)⁴⁴.

Un cenno merita il decreto legislativo da ultimo citato che all’art. 1 affida alla legge provinciale il compito di disciplinare le *procedure di aggiudicazione e i contratti pubblici, compresa la fase della loro esecuzione, relativi a lavori, servizi e forniture*. Il richiamo alla competenza legislativa provinciale in un ambito materiale particolarmente delicato avviene circoscrivendo l’ambito di operabilità della legge provinciale che dovrà rispettare *la normativa dell’Unione europea e delle norme legislative fondamentali di riforma economico-sociale, ivi comprese quelle che stabiliscono i livelli minimi di regolazione richiesti dal diritto dell’Unione europea in materia di appalti e concessioni*. I limiti appena ricordati si applicano anche alla legge provinciale che *intenda agevolare la partecipazione agli appalti pubblici delle piccole e medie imprese (PMI), in quanto importanti fonti di competenze imprenditoriali, d’innovazione e di occupazione*.

Su questi presupposti le due province autonome hanno approvato diversi provvedimenti legislativi successivamente impugnati dal Governo dinanzi alla Corte costituzionale. I Giudici costituzionali hanno così dovuto affrontare le questioni di legittimità di disposizioni contenute in cinque leggi provinciali (4 della Provincia di Trento e 1 della Provincia di Bolzano). 11 delle 15 disposizioni sono state dichiarate costituzionalmente illegittime perché introducevano una disciplina difforme rispetto alle fonti europee o perché violavano alcune norme del codice dei contratti

⁴³ Norme di attuazione dello Statuto speciale per la regione Trentino-Alto Adige recanti modifiche ed integrazioni al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 1974, n. 381, in materia di pianificazione urbanistica.

⁴⁴ Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol in materia di contratti pubblici.

qualificate come norme di riforme economico sociali che, in quanto tali, erano capaci di vincolare le potestà legislative delle Autonomie speciali⁴⁵.

Non si comprende il senso di disposizioni di attuazione che provano a definire l'ambito delle potestà legislative provinciali che è rimesso alla disciplina della fonte costituzionale Statuto speciale che a detta della Corte è l'unica fonte capace di derogare alla disciplina generale di cui al Titolo V della Costituzione⁴⁶.

6. *Il richiamo all'art. 3 della Costituzione nella più recente giurisprudenza della Corte costituzionale*

È evidente che la definizione delle disposizioni di attuazione, in virtù del c.d. principio pattizio, rimette all'accordo fra Governo e Regione, con il concorso della Commissione paritetica, la disciplina di materie e il trasferimento di funzioni che non trovano alcun fondamento sistemico nel diritto costituzionale. Governo – a cui compete l'adozione del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale – e Regione sono incoraggiati da una giurisprudenza costituzionale che in tema di disposizioni di attuazione degli statuti speciali ha mostrato, soprattutto negli anni passati, di non essere particolarmente rigorosa con riferimento all'oggetto della delega e alla corrispondenza alle norme statutarie. Talvolta è la stessa legislazione che rimanda alle disposizioni di attuazione come è avvenuto con la c.d. «legge La Loggia» (art.11) o ancora ai rinvii contenuti nella legge n. 42 del 2009 attuativa del c.d. «federalismo fiscale» (art. 27). Anche per questo specifico profilo resta da definire la materia statutaria in ragione del rapporto fra Statuti speciali e Titolo V della Costituzione che,

⁴⁵ Corte costituzionale sentenza 28 gennaio 2022, n. 23 su cui v., DESANTIS, *La sent. n. 23/2022 come occasione di nuova razionalizzazione del riparto di competenze in materia di procedure a evidenza pubblica*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2, 2022, disponibile in: www.forumcostituzionale.it. Una disciplina del tutto analoga a quella contenuta nel d. lgs. 162/2017 si rinviene nel decreto legislativo 3 ottobre 2022, n. 159: «Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in materia di contratti pubblici».

⁴⁶ Secondo la Corte costituzionale (sentenza 6 luglio 2001, n. 230) «l'art. 116 della Costituzione prevede anche che «alla Sardegna [...] sono attribuite forme e condizioni particolari di autonomia», secondo lo statuto speciale, adottato con legge costituzionale. lo Statuto speciale ha forza derogatoria rispetto alla disciplina dell'autonomia regionale stabilita dal Titolo V della Parte II della Costituzione».

come si è visto, è destinato a realizzarsi per il tramite dell'art. 10 della l.c. n. 3 del 2001. Se a ciò si aggiunge che gli Statuti speciali recano una disciplina che si rende materialmente percettibile attraverso espressioni bisognose di essere aggiornate, ecco che le disposizioni di attuazione diventano la fonte che solo formalmente reca un'attuazione dello Statuto, ma, nella sostanza, finisce per veicolare il senso della specialità regionale svincolandola dallo Statuto-legge costituzionale.

Le considerazioni fin qui svolte sono certamente riferibili alle questioni relative all'attuazione degli Statuti speciali e in quanto tali non presenterebbero alcun interesse per le questioni che oggi riguardano le regioni ordinarie. Sappiamo, però, che il regionalismo ordinario si è confrontato con il tema della differenziazione e sebbene l'attuazione dell'art. 116, comma 3 della Costituzione sia cosa diversa dal regionalismo speciale⁴⁷, alcune scelte contenute nella legge 26 giugno 2024, n. 86 sono, a mio avviso, fortemente influenzate da come si è andata sviluppando l'autonomia speciale. È chiaro che il modello preso a prestito non è quello dell'autonomia speciale del Sud ma, al contrario, è quello della specialità del Nord che per finanziamenti e competenze diviene parametro per le aspirazioni dei territori che pensano ad *ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia*. Si è visto che le indicazioni che provengono dall'attuazione degli Statuti speciali ci consegnano un quadro non molto incoraggiante, nel quale permangono profonde disparità di trattamento fra territori per i quali il rapporto fra risorse assegnate e funzioni da assicurare presenta più di una criticità⁴⁸. Si tratta di considerazioni che dovrebbero spingere a immaginare un'evoluzione del regionalismo indipendentemente dagli esiti (non molto incoraggianti) dell'attuazione delle Autonomie speciali⁴⁹.

In alcune disposizioni della legge n. 86 del 2024 si intravedono mec-

⁴⁷ Cfr. A.M. POGGI, *Il regionalismo italiano ancora alla ricerca del "modello plurale" delineato in Costituzione*, in *Federalismi.it, Paper*, 8 gennaio 2020, 15 ss., la quale osserva che «il regionalismo differenziato non può sconfinare in quello speciale: sarebbe, infatti, una surrettizia e quanto mai pericolosa strisciante forma di violazione della Costituzione».

⁴⁸ Su cui si rinvia a, G. RIVOSECCHI, *Il regionalismo differenziato, un istituto della Repubblica delle autonomie: perché e come realizzarlo entro i limiti di sistema*, in *Federalismi.it*, n. 4/2022, 833 ss., spec. 854 ss. e a S. PAJNO, *Le autonomie territoriali tra principio di sussidiarietà e principio di corrispondenza tra funzioni e risorse*, cit., 206 ss., spec. 226 ss.; ID., *Il regionalismo differenziato tra principio unitario e principio autonomista: tre problemi*, *Federalismi.it*, n. 5/2020, 94 ss., spec., 117 ss.

⁴⁹ Su cui si vedano le considerazioni di L. PALADIN, *Problemi legislativi e interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale*, in *Foro amministrativo*, 1971, p. III, 3 ss.

canismi istituzionali già sperimentati. Penso alla disciplina riferibile al rapporto fra funzioni e risorse di cui agli articoli 5 e 8. In dette disposizioni si parla di Commissione paritetica e si immagina un finanziamento delle funzioni attraverso le *compartecipazioni al gettito di uno o più tributi erariali maturato nel territorio regionale* (art. 5). Sempre la Commissione paritetica provvede *annualmente alla ricognizione dell'allineamento tra i fabbisogni di spesa già definiti e l'andamento del gettito dei tributi compartecipati per il finanziamento delle medesime funzioni* (art.8). Voglio sperare che dopo i principi definiti dalla Corte costituzionale con la sentenza 3 dicembre 2024, n. 192 l'attuazione dell'autonomia differenziata proceda lungo le direttrici segnate dai Giudici costituzionali. In questo senso è importante il richiamo al rischio che l'attuazione dell'art. 116 comma 3 possa produrre disequaglianze. Quest'ultimo effetto *potrebbe avvenire a causa della diversa distribuzione territoriale del reddito, con conseguenti differenze nella capacità fiscale per abitante e quindi delle entrate regionali, nonché per effetto delle diverse capacità amministrative nelle regioni, che possono determinare una differenziazione territoriale nel livello di tutela dei diritti. Pertanto, esiste un trade-off tra autonomia regionale e eguaglianza nel godimento dei diritti, rispetto al quale deve essere trovato un ragionevole punto di equilibrio, attraverso un'adeguata allocazione delle funzioni e idonei meccanismi correttivi delle disparità, evitando conseguenze negative in termini di disequaglianze.*

La prospettiva che da ultimo si rinviene nella sentenza della Corte costituzionale n. 192 del 2024 lascia intendere che il controllo di costituzionalità delle disposizioni di attuazione degli Statuti speciali così come del complesso (e ancora non del tutto definito) processo di attuazione dell'art. 116 comma 3 della Costituzione comporterà una attenta riflessione sul principio di uguaglianza e sul rispetto dei diritti costituzionali⁵⁰.

⁵⁰ La Corte costituzionale (sentenza n. 63 del 2023) ha accolto la questione di legittimità costituzionale dell'art. 9, comma 5 del decreto legislativo 24 dicembre 2003, (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana concernenti l'esercizio nella regione delle funzioni spettanti al Consiglio di Stato). Il dubbio di legittimità riguardava la possibilità che il Presidente della Regione potesse risolvere il ricorso straordinario disattendendo il parere sul punto espresso dalla Sezione consultiva del Consiglio di Giustizia amministrativa per la Regione Siciliana. Il comma gravato comportava un'evidente differenziazione rispetto a quanto previsto in sede di ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Secondo la Corte *siffatta contrazione del corredo di rimedi e garanzie riconosciuto al ricorrente in sede di ricorso al Presidente della Regione Siciliana, rispetto a colui che si avvale dell'omologo rimedio nazionale è in contrasto con l'art. 3 Cost. e, senza idonea giustificazione, si riflette negativamente sulla tutela dei diritti e degli interessi legittimi di cui all'art. 24 Cost. Non sussistono, infatti, differenze tra i due istituti idonee a giustificare una tale disparità di trattamento. Né tale dispa-*

Abstract

L'articolo affronta la natura e le funzioni dei decreti legislativi attuativi dei cosiddetti "Statuti speciali", considerati uno degli aspetti più caratteristici del "regionalismo speciale" in Italia. Ha preso in esame la giurisprudenza della Corte Costituzionale, le cui pronunce sono interpretate come una possibilità di ripensare il rapporto tra lo statuto speciale e le disposizioni che mirano ad attuarlo.

Some reflections on the legislative decrees implementing the so-called "Statuti speciali" of the Italian Autonomous Regions

The article deals with the nature and functions of the legislative decrees implementing the so-called "Statuti speciali", considered as one of the most characteristic aspects of "special regionalism" in Italy. It considered the jurisprudence of the Constitutional Court, whose rulings are interpreted as offering the possibility of rethinking the relationship between the special statute and the provisions that seek to implement it.

rità appare in alcun modo riconducibile ai profili di autonomia speciale di cui gode la Regione Siciliana. Sul punto v. ARMANNO, Anche la tutela "giustiziale" non ammette trattamenti differenziati nelle diverse parti del territorio. Riflessioni a margine dell'eliminazione di una "anomalia" siciliana, in Forum di Quaderni Costituzionali, 4, 2023.