

La funzione legislativa tra federalismo esecutivo e specialità finanziaria

di Sara Parolari e Alice Valdesalici*

Abstract: Law-making between executive federalism and fiscal asymmetries – The decisions on fiscal federalism within asymmetric federal systems are a forerunner of the phenomenon known as ‘executive federalism’.

Against this background, the study investigates decision-making processes in the asymmetrical decentralised systems of Italy and Spain, focusing on the sources of law and the decision-making procedures that characterize the financial constitutions of the foral regime Autonomous Communities and of the special Regions. The procedures thereof find their *raison d'être* in the bilateral nature of intergovernmental financial relations and are under the domain of the executives of the different governments, challenging the essence of the principle of democracy.

Accordingly, the decision to isolate this segment of federalism studies serves a twofold purpose: first, investigating the elective assemblies’ role in law-making when technical areas like public finance are at stake, second, analyzing the impact on the institutional level of an essential area of subnational autonomy, having a transversal and instrumental nature.

1. Introduzione al tema

Gli studi sul federalismo evidenziano come tra i suoi elementi costitutivi, oltre a quelli più prettamente istituzionali, vi sia una, per così dire, cultura federale diffusa che racchiude una serie di valori che pur trovando declinazione diversificata tra i vari ordinamenti, presentano elementi di comunanza, come la tolleranza e il rispetto del pluralismo culturale e linguistico di un territorio¹. La cultura federale così descritta poggia su principi quali la separazione dei poteri (legislativo, esecutivo, giudiziario), ma anche la separazione tra potere costituente e poteri costituiti che fa dello stato federale uno “stato di stati”². Il concetto di cultura federale ospita al suo interno anche l’idea di laboratori di democrazia caratterizzati dalla capacità di risolvere i problemi, sperimentare nuove soluzioni e innovare l’ordinamento. Ciò attraverso l’inclusione più

* Sara Parolari e Alice Valdesalici sono ricercatrici presso l’*Istituto di studi federali comparati* di Eurac Research. Per quanto le riflessioni qui riportate costituiscano il frutto di impressioni e valutazioni integralmente condivise, i paragrafi 1 e 2 sono attribuibili a Sara Parolari, il paragrafo 3 ad Alice Valdesalici, mentre il paragrafo 4 è opera di entrambe.

¹ Cfr, tra i molti, R. Máiz, *Beyond institutional design. The political culture of federalism*, in A. López Basaguren (a cura di), *The Ways of federalism in Western Countries*, Heidelberg, 2013, 3.

² D. J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, 1987, 37.

ampia possibile di gruppi e territori nel processo decisionale. Cultura federale significa quindi anche capacità di conciliare autonomia politica con partecipazione diffusa ai processi decisionali. In sintesi, l'idea federale si associa ad una logica di politica democratica inclusiva a cui partecipano attori pubblici e privati con il corrispondente abbandono di una logica di governo tecnocratica ed elitaria³.

I principi fondanti il federalismo, dunque, sono - dal punto di vista teorico - i principi che ineriscono a rappresentatività e partecipazione democratica: la garanzia dell'effettività dell'autonomia di governo per gli stati federati e un diritto di cittadinanza forte che si manifesta anche nella capacità di controllo dei rappresentanti da parte dei rappresentati⁴. Da tutto ciò sembra potersi evincere il nesso inscindibile tra principio federale e principio democratico. La democrazia è condizione essenziale per la stessa esistenza di un ordinamento federale stabile che si fonda, per sua natura, su costituzionalismo e stato di diritto.

Eppure, la dottrina non è ancora riuscita a teorizzare in maniera univoca il rapporto tra i due principi e ciò dipende anche dai diversi significati attribuiti ai concetti di federalismo, da un lato, e democrazia, dall'altro⁵.

Federalismo e democrazia sono certamente accomunati dal tentativo continuo, comune ad entrambi, di convogliare in un contesto politico funzionante interessi diversi provenienti da collettività plurime⁶. Il rapporto tra federalismo e democrazia è un rapporto osmotico, è il frutto di uno scambio dialettico e continuo tra variabili di molteplice natura convergenti nell'obiettivo ultimo di strutturare un sistema politico in cui trovino sintesi autorità e legittimità, responsabilità ed efficienza, autonomia e controllo. Ciò attraverso multiple opzioni organizzative, accomunate da quella che viene definita la "*civic competence*" ovvero la capacità istituzionale dei cittadini di impegnarsi attivamente nel processo di governo⁷. Sebbene gli stati federali assumano vesti molto diverse tra loro⁸, tutti sono accomunati dalla rappresentatività democratica quale carattere essenziale di tutte le comunità che ne fanno parte. Il federalismo insomma può essere visto come il gemello della democrazia nella sua declinazione territoriale⁹.

³ Cfr. Máiz, cit., 95.

⁴ A. Benz, *Federalism Democracy*, <http://50shadesoffederalism.com/theory/federal-democracy/> (ultimo accesso 5.10.2021).

⁵ D. N. Chrysochoou, *Federalism and democracy reconsidered*, in 8 *Regional and Federal Studies* 2 (1998), 1-20.

⁶ M. Forsyth, *Political Science, Federalism and Europe*, in 2 *University of Leicester Discussion Papers in Federal Studies* (1995), 11.

⁷ D. N. Chrysochoou, *Federalism and democracy reconsidered*, in 8 *Regional and Federal Studies* 2 (1998), 1.

⁸ R. L. Watts, *Federalism, Regionalism and Political Integration*, in D.M. Cameron (ed), *Regionalism and Supranationalism: Challenges and Alternatives to the nation state in Canada and Europe*, London, The Institute for Research on Public Policy, 1981.

⁹ I. Duchacek, *Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations*, in H. J. Michelmann and Soldatos (eds), *Federalism and International Relations: the*

Questa rappresentazione appartiene tuttavia al piano teorico, laddove nella prassi il quadro è meno lineare.

Sempre più frequentemente, il principio democratico, anziché fungere da gemello del federalismo, lascia il passo ad una sorta di ‘funzionalismo operativo’, da intendersi come tendenza alla ricerca di soluzioni immediate a problemi contingenti, per cui anche negli ordinamenti composti si assiste ad un’inedita espansione del ruolo dell’Esecutivo nella produzione legislativa a danno delle istituzioni rappresentative, da cui il concetto di ‘federalismo esecutivo’.

Ne costituiscono un esempio lampante i due ordinamenti analizzati da questo studio, ovvero quello italiano e quello spagnolo.

In Italia, la crisi della democrazia rappresentativa e del libero mandato parlamentare e l’affermazione del Governo quale indiscusso “signore delle fonti” permea ormai da anni l’intero ordinamento giuridico¹⁰. Si tratta di un fenomeno che ha trovato nuova linfa nell’ultimo decennio in concomitanza con la crisi economico-finanziaria e, più recentemente, nel corso di quest’ultimo biennio caratterizzato dall’emergenza sanitaria¹¹.

Analogamente, la Spagna sta vivendo una forte crisi delle istituzioni democratiche (ne è un esempio il caso catalano) a cui si affianca l’amplificazione del ruolo del Governo *in primis* nella produzione normativa¹².

Di tale fenomeno generale di esautoramento degli organi rappresentativi, le decisioni in materia di federalismo fiscale e, in particolare, quelle assunte nel contesto di sistemi decentrati asimmetrici costituiscono un esempio antesignano.

Il presente contributo si concentra proprio sulle modalità con cui vengono sviluppandosi i processi decisionali nel contesto dei due ordinamenti decentrati asimmetrici sopra menzionati – Italia e Spagna – con particolare riferimento alle fonti del diritto e alle relative procedure decisionali che caratterizzano le Costituzioni finanziarie delle Regioni speciali e delle Comunità autonome di regime forale. Si tratta di procedure che trovano la propria ragion d’essere nella natura tipicamente pattizia e bilaterale delle relazioni finanziarie intergovernative degli ordinamenti ad autonomia differenziata, che tuttavia così come sono concepiti rischiano,

Role of Subnational Units, Oxford, 1990.

¹⁰ Così M. Cartabia, *Introduzione – Il Governo “signore delle fonti”?*, in M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella (a cura di), *Gli atti normativi del Governo tra Corte Costituzionale e Giudici*, Torino, 2011, IX-XIII.

¹¹ Cfr, tra gli altri, M. Luciani, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. Zanon, F. Biondi (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Giuffrè, Milano, 2001.

¹² Su questo aspetto, si veda I. Urquiza, *La crisis de representación en España*, Los Libros de la Catarata, 2018; J. R. Rodríguez Teruel, *¿Se está incrementando la brecha entre representantes y representados?*, in 28 *Revista Española de Sociología* 3 (2019), 543-547; P. Simón Cosano, *De la crisis económica a la crisis política: cambio in Europa y España*, in 906 *Revistas ICE - La crisis financiera. Diez años después* (2019).

come contropartita, di mettere in crisi il rispetto del principio democratico.

La decisione di isolare questo specifico segmento degli studi sul federalismo è funzionale ad un duplice obiettivo. Da un lato, permette di comprendere quale ruolo residua alle assemblee elettive nell'elaborazione di decisioni in un settore così tecnico e complesso quale quello della finanza pubblica e, dall'altro, consente di analizzare un ambito essenziale per l'autonomia politica degli enti territoriali – per la sua natura trasversale e strumentale – al fine di comprendere come questi processi siano venuti sviluppandosi e quali siano gli effetti sul piano istituzionale.

2. Le Costituzioni finanziarie delle Regioni speciali: analisi delle fonti del diritto e dei processi decisionali

È ormai un dato pacifico che la maggior parte delle riforme in Italia vengono adottate attraverso l'intervento preponderante dell'Esecutivo con il contestuale esautoramento del Parlamento quale organo legislativo rappresentativo. Ciò avviene attraverso il ricorso diffuso alla delegazione legislativa, alla decretazione d'urgenza e all'esercizio del potere regolamentare¹³. Non risulta esclusa da tale processo neppure la materia delle relazioni finanziarie. Anzi, forse possiamo dire che le fonti del diritto che disciplinano la finanza sono affette da un difetto genetico di antidemocraticità maggiore, in quanto si riscontra un esautoramento non solo del Parlamento nazionale, ma anche, in alcuni casi, delle assemblee legislative operanti a livello subnazionale. Ciò, nonostante la natura costituzionale della materia *de qua*.

A livello nazionale, il fenomeno si manifesta in vario modo: si pensi – tra tutte – all'uso diffuso della delegazione legislativa come nel caso della nota legge delega n. 42 del 2009 intervenuta a dare attuazione all'art. 119 Cost così come riformato nel 2001, laddove si riscontra la «dismissione sostanziale del Parlamento come luogo di decisione e di formazione dell'opinione pubblica»¹⁴.

A livello subnazionale, la questione riguarda prevalentemente le Regioni speciali/Province autonome, presso le quali si registra la pressoché totale esclusione delle assemblee elettive da qualsiasi ruolo attivo nelle procedure di modifica delle rispettive Costituzioni finanziarie grazie al ricorso ad una serie di strumenti giuridici atipici espressione del principio

¹³ Si veda ancora il menzionato volume a cura di M. Cartabia, E. Lamarque, P. Tanzarella, *Gli atti normativi*, cit.

¹⁴ Il coinvolgimento del Parlamento ha infatti natura puramente formale attraverso l'esercizio di un ruolo consultivo, ma non vincolante, da parte degli organismi di matrice parlamentare o tecnica previsti dalla legge delega (la Conferenza Unificata, la Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale e la Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale), ovvero attraverso la previsione dell'obbligo di trasmissione ad entrambe le Camere dello schema di decreto legislativo nel caso di mancata conformazione in toto alle indicazioni contenute nei pareri parlamentari. Cfr. R. Bifulco, *Il Parlamento nella tenaglia degli esecutivi: il federalismo fiscale e la riforma del Senato*, in *nelMerito.com* (ultimo accesso 5.07.2021).

pattizio che vedono come protagonisti indiscussi proprio gli Esecutivi¹⁵.

Mi riferisco, in particolar modo, alle leggi statali negoziate previste per la revisione e la disciplina dell'assetto finanziario regionale (speciale), nonché alle norme di attuazione statutarie che costituiscono il fulcro dell'ordinamento giuridico della specialità, non solo finanziaria¹⁶.

Con riferimento alle prime fonti del diritto richiamate, si può osservare come sia il Parlamento nazionale che le assemblee legislative regionali/provinciali risultino escluse in modo permanente dal processo decisionale così come disciplinato dagli statuti regionali. Nella materia finanziaria, tutti gli statuti delle autonomie speciali¹⁷ (fatta eccezione per la Sicilia il cui statuto non dice nulla in proposito¹⁸) prevedono infatti una procedura di revisione cosiddetta “decostituzionalizzata” che si fonda sul raggiungimento di accordi tra Stato e Regioni/Province autonome¹⁹. Ciò significa che in questo ambito, la modifica statutaria non passa attraverso il procedimento di revisione costituzionale valido per tutte le altre parti dello

¹⁵ Infatti, come si dirà oltre, gli accordi alla base del nuovo assetto finanziario delle Regioni speciali sono siglati dagli Esecutivi regionali/provinciali ed il Governo nazionale senza un effettivo coinvolgimento dei Consigli. In generale sulla marginalizzazione delle assemblee legislative regionali e provinciali speciali, si veda G. C. De Martin e G. Rivosecchi, *Coordinamento della finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge delega n. 42 del 2009*, in *amministrazioneincammino.luiss.it* (2009), 1-10.

¹⁶ Si veda, tra gli altri, A. Poggi, *Le funzioni legislative e amministrative nelle autonomie speciali, tra vecchie e nuove fonti e realtà effettiva*, in *22 federalismi.it* (2015) 7.

¹⁷ Il rinvio è all'art. 54, comma 5, dello Statuto della Sardegna, all'art. 63, comma 5, dello statuto del Friuli-Venezia Giulia, all'art. 107 dello statuto del Trentino-Alto Adige/Südtirol, all'art. 50 dello statuto della Valle d'Aosta.

¹⁸ Si deve ritenere quindi che in Sicilia anche nella materia finanziaria permanga il necessario ricorso al procedimento “rigido” di revisione costituzionale. Tuttavia, si deve notare come anche la Sicilia abbia finito per siglare accordi con lo Stato, nel 2014 e 2015, per ridefinire la propria autonomia finanziaria e tributaria e determinare il necessario apporto rispetto agli obiettivi di finanza pubblica, pur non incidendo sul proprio statuto. Cfr. in proposito il Dossier della Camera e del Senato del marzo 2017 “Aspetti di rilievo costituzionale del federalismo fiscale”, soprattutto pp. 52 e ss.

¹⁹ Rispetto a questo quadro un caso particolare è rappresentato dalla Valle d'Aosta. Lo statuto regionale non prevede infatti direttamente la disciplina dell'ordinamento finanziario regionale, ma all'art. 50, co. 5 rinvia ad una legge ordinaria successiva da adottarsi in accordo con la Giunta regionale (decostituzionalizzando di fatto la materia). È attraverso queste modalità che è stata adottata la legge n. 690 del 1981. Successivamente, tuttavia, in occasione di un accordo con lo Stato raggiunto già nel 1992 è stata sancita la cosiddetta “blindatura” dell'accordo. Il decreto legislativo n. 320 del 1994 che definiva puntualmente i contenuti di quell'accordo stabiliva anche che le norme di attuazione dello statuto, nonché quelle relative all'ordinamento finanziario regionale potessero essere modificate solo attraverso l'attivazione della procedura concertativa per l'approvazione delle norme di attuazione. Ciò con la conseguenza che se il sistema di riparto fiscale fino al 1994 veniva disciplinato da una legge statale ordinaria rinforzata, da quel momento in poi avrebbe potuto essere modificato solo da una norma di attuazione. Non a caso i più recenti accordi siglati con lo Stato per l'attuazione dei principi del federalismo fiscale (2010, 2011 e 2015) sono stati seguiti da norme di attuazione che ne hanno integrato il contenuto o, se così non è accaduto, si sono limitati a determinare il concorso della Regione al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, senza introdurre modifiche statutarie.

statuto, ma da un procedimento legislativo ordinario, seppur aggravato. Per modificare il sistema finanziario regionale (speciale) e, quindi, lo statuto nella sua parte finanziaria, è sufficiente dunque una legge statale rinforzata ovvero una legge ordinaria dello Stato, il cui contenuto deve essere fatto oggetto di accordo bilaterale²⁰. Tale accordo bilaterale viene siglato dal Governo nazionale con il Presidente della rispettiva Regione/Provincia autonoma, ovvero tra organi espressione del potere esecutivo, senza nessun coinvolgimento dei consigli regionali/provinciali, non foss'anche per la previsione di un obbligo di informazione o per la possibilità di esprimere un parere.

Se si considera che la legge statale negoziata - che in ragione del suo procedimento di approvazione ha natura di fonte atipica²¹ - di fatto non fa altro che recepire *in toto* gli accordi siglati tra Stato e Regioni speciali/Province autonome, si può ben comprendere l'entità del potere riconosciuto da questo procedimento in capo agli organi esecutivi. Che questa egemonia non sia di poco conto lo si può comprendere anche tenendo a mente che, pur beneficiando grazie a questo procedimento di una maggiore flessibilità, le disposizioni finanziarie statutarie mantengono la natura di parametro di legittimità costituzionale al pari di tutte le altre previsioni dello statuto²².

In altre parole, una volta raggiunto un accordo tra di loro senza dover interpellare le rispettive assemblee legislative, Governo e Presidenti di Regione/Province possono modificare una parte dello statuto d'autonomia, peraltro una parte piuttosto rilevante quale quella finanziaria, senza dover ricorrere al procedimento di revisione costituzionale, seppur garantendo la valenza costituzionale delle modifiche introdotte. Nell'ambito di questo procedimento, anche il ruolo del Parlamento è minimo: benché infatti un passaggio parlamentare sia formalmente previsto, quello per l'approvazione della legge ordinaria in cui confluisce l'accordo (spesso è la legge di stabilità), si tratta appunto di un semplice controllo formale perché, come detto, il Parlamento si limita di fatto ad inglobare nel testo della legge i contenuti così come definiti in precedenza nell'accordo bilaterale²³.

²⁰ Per una definizione di legge rinforzata si veda T. Martines, *Diritto Costituzionale*, Milano, 1994, 112 ss.

²¹ F. Palermo, *La revisione dello statuto e i suoi limiti*, in J. Marko, S. Ortino, F. Palermo (a cura di), *L'ordinamento speciale della Provincia autonoma di Bolzano*, Padova, Cedam, 2001, 845-857.

²² Così A. Valdesali, *Autonomia finanziaria e specialità sarda: una prospettiva comparata*, in *5 Quaderni della Rivista di Diritto della Navigazione* (2015), 47-79.

²³ Sulla natura di questi accordi, è interessante notare come gli stessi non confluiscono interamente negli statuti. Si pensi, ad esempio, alle parti con cui si attribuiscono alle Regioni nuove funzioni legislative o amministrative che, come si dirà oltre, vengono poi disciplinate attraverso norme di attuazione. Si può dedurre che queste parti acquisiscano la valenza di fonte quasi-costituzionale, in quanto vengono recepite appunto da norme di attuazione. Tuttavia, la conclusione non è pacifica. Vi sono poi altre parti degli accordi che introducono solamente una disciplina transitoria e, in quanto tali, non sono formalmente integrate tra le disposizioni statutarie, ma sono comunque adottate all'esito della procedura *ivi* prevista. Queste parti non possono essere qualificate né come fonti costituzionali (perché non entrano a far parte degli statuti), né come fonti quasi-costituzionali (perché non vengono recepite da

Alla luce di ciò, si possono ben comprendere i motivi per cui questo procedimento di revisione statutaria – che dal 2009 al 2015 è stato molto utilizzato dalle Regioni a statuto speciale per definire in maniera chiara e prevedibile, nonché tempestiva, il quadro finanziario regionale con una prospettiva di lungo periodo (in alcuni casi determinando altresì un trasferimento di competenze a statuto invariato!) – sia stato tacciato di anti-democraticità. Le critiche avanzate praticamente in tutti i contesti regionali hanno assunto una valenza particolarmente forte nella Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol laddove si è contestato ai Presidenti delle due Province autonome il totale disprezzo di una disposizione dello statuto d'autonomia, l'art. 103 comma 3, che espressamente prevede che i progetti di modifica dello statuto, anche in materia finanziaria, vadano comunicati al Consiglio regionale e ai Consigli provinciali che su di essi esprimono il loro parere entro due mesi; ciò in forza del richiamo operato all'art. 103 dal successivo art. 104.

D'altra parte, la Corte costituzionale ha più volte confermato la legittimità dell'uso dell'accordo quale strumento ormai consolidato per conciliare e regolare in modo negoziato il concorso alla manovra di finanza pubblica delle Regioni a statuto speciale/Province autonome e la tutela della loro autonomia finanziaria, costituzionalmente rafforzata (così tra le altre sentt. CC 60/2013, 99/2014, 19/2015).

In termini più generali, anche la dottrina ha osservato come: “con l'entrata a regime della riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione, accordi e intese sono divenuti atti necessari di raccordo fra Stato e Regioni, sempre più rilevanti per l'esercizio delle rispettive competenze, il cui assetto era stato modificato in modo sostanziale dalla novella costituzionale”²⁴. Il metodo concertativo ha assunto sempre maggior rilevanza di tal ché negli ultimi anni accordi e intese²⁵ hanno finito per condizionare la dinamica delle fonti del diritto, l'attività di produzione normativa e l'organizzazione della forma di governo a livello statale e regionale²⁶.

Inoltre, l'esperienza sinora in essere ha dimostrato come il coinvolgimento dei soli organi esecutivi abbia permesso l'assunzione delle decisioni con maggior celerità, dato particolarmente apprezzato in una

una norma di attuazione).

²⁴ Così L. Violini e S. Comi, *Note dalla più recente prassi in tema di accordi e intese tra Stato e Regioni*, in A. Benazzo (a cura di), *Federalismi a confronto. Dalle esperienze straniere al caso veneto*, Padova, Cedam, 2010, 299-324.

²⁵ La discussione dottrinale sulla natura dei diversi tipi di atti da includere nella categoria è vasta. Sulla definizione di intesa si rinvia, tra tutti, a E. La Loggia, *Le intese*, in *24.federalismi.it*, (2009), secondo cui la stessa “può essere definita come un accordo sui contenuti di un atto tra il soggetto a cui tale atto va giuridicamente imputato e quello che partecipa alla determinazione del suo contenuto. Essa rappresenta un'importante figura giuridica del più vasto *genus* degli strumenti di concertazione, raccordo, consultazione e informazione intercorrenti fra lo Stato e le regioni, nell'ambito del cosiddetto federalismo cooperativo”.

²⁶ *Ivi*, 300.

materia quale quella finanziaria che richiede aggiornamenti e aggiustamenti continui, cosa che non sarebbe possibile se si dovesse ricorrere sempre al passaggio assembleare. Sotto questo profilo, si può tuttavia osservare come la celerità nel raggiungimento degli accordi finanziari sia dipesa molto, sinora, dal potere di contrattazione di ciascuna Regione/Provincia autonoma nei confronti dello Stato e, di conseguenza, dalla forza politica ed economica di ciascuna autonomia speciale. Non a caso gli accordi siglati più velocemente - e che, soprattutto, hanno nel complesso determinato un consolidamento dell'autonomia non solo finanziaria ma anche politica - sono stati quelli che hanno interessato Regioni caratterizzate dalla presenza di partiti autonomisti forti che hanno acquisito nel tempo un peso politico significativo nel rapporto di negoziazione con lo Stato. Si pensi tra tutti al caso della Provincia autonoma di Bolzano con la *Südtiroler Volkspartei* e alla Valle d'Aosta con l'*Union Valdôtaine* che per anni sono stati al governo delle rispettive Regioni senza soluzione di continuità e con ampie maggioranze politiche²⁷. In questo senso, attraverso il principio pattizio si canalizzano nel processo decisionale anche altri fattori che incidono in misura determinante sul risultato finale ottenuto: il coinvolgimento dei soli Esecutivi può dunque agevolare l'assunzione delle decisioni, ma è condizionato dalla capacità effettiva degli stessi a livello regionale di influire sull'esito della contrattazione.

Quanto il principio democratico possa essere sminuito a favore del pragmatismo resta una questione aperta.

Non ci si allontana di molto da questo ragionamento se si analizzano gli ulteriori strumenti giuridici su cui si fonda l'autonomia speciale, in questo caso non solo finanziaria, ovvero le norme di attuazione statutarie, a cui la Corte costituzionale ha riconosciuto non solo il compito di attuare ma in senso più ampio di interpretare puntualmente e di integrare lo statuto, nonché di garantirne la progressiva attuazione e il costante aggiornamento²⁸.

Come noto, si tratta di una fonte di natura pattizia, espressione di una competenza a carattere riservato e separato, posta ad un livello intermedio tra la fonte costituzionale e quella ordinaria su cui è destinata a prevalere²⁹.

²⁷ Nello specifico caso della *Südtiroler Volkspartei*, si tratta tutt'oggi del partito di maggioranza in Alto Adige, anche se non gode più della maggioranza assoluta. Sulla peculiare forza politica di questo partito veicolata attraverso il principio pattizio si rinvia a F. Palermo, *South Tyrol's Special Constitutional Status*, in J. Woelk, F. Palermo, J. Marko (eds.), *Tolerance through law*, Leiden, Brill, 45. Sul caso valdostano si rinvia a R. Nicco, *Il percorso dell'autonomia*, Musumeci, Aosta, 1997; G. Tarli Barbieri, *Le consultazioni del 20 e 21 settembre 2020: continuità e discontinuità di elezioni (comunque) rilevanti*, in 4 *Le Regioni* (2020), 721-738; R. Louvin, *Una prorogatio infinita: permanenza, reviviscenza e confusione dei poteri regionali in situazioni di emergenza istituzionale*, in *Liber Amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, in www.giurcost.org (ultimo accesso 5.07.2021).

²⁸ Cfr. *ex plurimis* CC sentt. nn. 74/2009; 190/2008 (pt. 6 considerato in diritto); 145/2008 (pt. 5 considerato in diritto); 341/2001; 137/1998; 260/1990 (pt. 4 considerato in diritto); 20/1956.

²⁹ M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia*

Le norme di attuazione assumono la veste formale di fonti normative aventi forza di legge ordinaria, poiché sono adottate dal Governo nella forma del decreto legislativo, ma nel rispetto di una procedura del tutto peculiare. Infatti, contrariamente a quanto previsto in generale dalla Costituzione per l’emanazione dei decreti legislativi, nel caso delle norme di attuazione appartiene al Governo solamente la competenza ad emanare formalmente l’atto, senza che vi sia una delega preventiva da parte del Parlamento³⁰, ma con il coinvolgimento imprescindibile dell’ente territoriale³¹. Tale coinvolgimento avviene mediante l’istituzione di Commissioni paritetiche a cui è attribuito, nell’ambito del procedimento di adozione delle norme di attuazione, un potere consultivo³². Dal punto di vista formale, spetta dunque a tali Commissioni esprimere pareri obbligatori, ma non vincolanti, sulle norme in discussione.

Nella prassi, tuttavia, il ruolo delle Commissioni paritetiche nel procedimento di adozione è mutato considerevolmente nel tempo divenendo sempre più significativo in ragione dell’autorevolezza della singola Commissione o della rilevanza ad essa attribuita dagli organi di governo statali o regionali. Ciò con la conseguenza che, in alcuni casi, soprattutto laddove sono più utilizzate (si pensi soprattutto alle Regioni alpine) sono di fatto le Commissioni ad elaborare il testo delle norme con l’ausilio degli uffici governativi e non viceversa. Ad esse viene dunque attribuita una funzione che da meramente consultiva è andata tramutandosi, nella prassi, in sostanzialmente legislativa³³.

Ai fini della presente analisi si può osservare come l’elaborazione di queste fonti del diritto, che hanno dunque una valenza quasi-costituzionale e costituiscono il fulcro dell’ordinamento speciale, sia sostanzialmente frutto dell’operato di questi due organi, il Governo e la Commissione paritetica, senza che vi sia un sostanziale coinvolgimento del Parlamento o delle assemblee legislative regionali.

Da un lato, il ruolo del Parlamento è pressoché nullo, se non per il generale potere di controllo e di indirizzo politico nei confronti del Governo

speciale, Napoli, Jovene, 2012.

³⁰ Secondo quanto invece previsto dall’art. 76 della Costituzione per l’adozione dei decreti legislativi. Si tratta di una sorta di delega permanente, il cui fondamento normativo si può rinvenire nello statuto di autonomia. In questo senso, si veda - *ex plurimis* - CC sent. n. 212/1984, punto 2 del considerato in diritto; ed anche C.C. n. 160/1985, punto 2 del considerato in diritto. Così anche, R. Chieppa, *Le esperienze delle commissioni paritetiche e il valore delle norme di attuazione*, in 6 *Le Regioni* 2008, 1061 ss.

³¹ Può essere interessante richiamare la sentenza della Corte Cost., n. 95/1994, punto 2 del considerato in diritto, in cui la Consulta dichiara l’illegittimità di una norma per il modo in cui la stessa è stata approvata, ovvero “in violazione del procedimento posto a garanzia del ruolo e delle funzioni spettanti alla Commissione paritetica per le norme di attuazione”. Nel caso di specie si trattava dell’art. 107 dello Statuto del Trentino – Alto Adige/Südtirol.

³² Cfr. *ex plurimis*, CC sentt. nn. 37/1989; 95/1994.

³³ Secondo la costante giurisprudenza della Corte Costituzionale, le Commissioni devono esprimere un parere obbligatorio ma non vincolante (cfr. *ex plurimis*, CC n. 37/1989; CC95/1994).

in virtù del quale, in linea teorica, l'organo assembleare potrebbe in qualsiasi momento intervenire per censurare l'attività dell'Esecutivo anche in relazione alla decretazione d'attuazione³⁴; dall'altro, anche il ruolo delle assemblee regionali è molto limitato e si riduce alla nomina dei membri "regionali" delle Commissioni – ma questo solo per le Regioni alpine perché nel caso delle Regioni insulari è la Giunta a nominare i rispettivi membri –, nonché – nel solo caso di Valle d'Aosta e Sardegna – alla possibilità di espressione da parte del Consiglio regionale di un parere non vincolante sullo schema di decreto da trasmettere al Governo (cfr. gli statuti di Valle d'Aosta all'art. 48 bis e Sardegna all'art. 56).

Da questo punto di vista, le Commissioni paritetiche stesse peccano pertanto di democraticità dal momento che oltre a non essere organi espressione della rappresentanza politica diretta, nella maggior parte dei casi sono costituite da membri nominati integralmente dagli Esecutivi, statali e regionali.

Una forma di rappresentanza è garantita, ma è quella indiretta dell'ente di riferimento, tant'è che ogni qual volta vi sia un cambio degli organi deputati alla nomina della Commissione, per garantire il raccordo tra i lavori della Commissione e gli indirizzi politici-programmatici definiti dal Governo e dalla Giunta o dal Consiglio regionale (nel solo caso delle Regioni alpine) si rende necessario provvedere al rinnovo completo dei membri della Commissione³⁵.

Queste considerazioni, vevolevoli in termini generali, trovano piena conferma laddove si guardi alla specifica materia delle relazioni finanziarie. In questo settore le norme di attuazione la fanno da padrone, non solo perché in alcuni casi vi si è fatto ricorso per fissare direttamente la disciplina della finanza regionale³⁶, ma anche perché sono state utilizzate per rendere operativi dal 2009 in poi quei trasferimenti di competenze, senza oneri a carico dello Stato, determinati da alcuni degli accordi finanziari sopra citati.

Ciò per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 27 della legge delega n. 42 del 2009 innanzi citata che rinvia proprio alle norme di attuazione come strumento attraverso cui definire in concreto criteri e modalità di partecipazione delle autonomie speciali agli obblighi di perequazione e solidarietà, nonché ai vincoli di cui al patto di stabilità interno e agli obblighi posti dall'ordinamento comunitario. Seppur nei fatti il rispetto di tali obblighi sia passato attraverso la stipula degli accordi finanziari menzionati, in ottemperanza alle previsioni degli statuti di autonomia, il ricorso alle norme di attuazione è comunque avvenuto in un secondo momento proprio per dare attuazione a

³⁴ cfr. su questi aspetti S. Bartole, *Le norme di attuazione degli statuti speciali come fonte permanente*, in *Le Regioni*, 1985.

³⁵ M. Sias, *Le norme di attuazione degli statuti speciali. Dall'autonomia differenziata all'autonomia speciale*, Napoli, 2012.

³⁶ Si pensi al caso del Trentino-Alto Adige/Südtirol con il d.lgs. 268/1992 e il d.lgs. 432/1996 che hanno fissato la disciplina della finanza regionale e provinciale in attuazione della modifica statutaria introdotta con la legge 386/1989.

quanto previsto negli accordi e nelle leggi di recepimento degli stessi.

D'altro canto, con gli accordi, insieme al finanziamento a carico delle Regioni di compiti e competenze prima statali, si è previsto anche il passaggio dell'esercizio delle relative funzioni di natura amministrativa e, in alcuni casi, anche legislativa. L'emanazione di norme di attuazione è stata quindi fondamentale per rendere operativo questo passaggio.

A titolo esemplificativo, si può menzionare il caso delle due Province Autonome di Trento e Bolzano ove sono diversi gli ambiti trasferiti, o delegati, attraverso l'adozione delle relative norme di attuazione: in materia di Università degli Studi di Trento, di cassa integrazione, disoccupazione e mobilità, nonché le funzioni amministrative, organizzative e di supporto riguardanti la giustizia civile, penale e minorile (con esclusione di quelle legate al personale di magistratura), e quelle relative alla gestione del parco nazionale dello Stelvio³⁷.

In definitiva, si è fatto ampio ricorso a queste norme producendo così effetti anche sulla dimensione finanziaria, ancorché per lo più sul versante dell'autonomia di spesa. D'altro canto, le stesse consentono di incidere in maniera più rapida soprattutto sul riparto delle competenze senza dover ricorrere alla modifica statutaria che richiede, in virtù della sua natura costituzionale, un procedimento rinforzato particolarmente gravoso. Ciò quindi con uno scollamento nel quadro competenziale tra quanto previsto in statuto e la realtà disciplinata dalle norme di attuazione.

Tuttavia, è palese che in questo modo si approva un atto giuridico di rango quasi costituzionale, che in alcuni casi incide anche sul riparto delle competenze legislative e amministrative, senza che il Parlamento possa in alcun modo intervenire e con le assemblee regionali che vengono solo informate a cose fatte³⁸.

Seppure alcuni passi in avanti siano stati fatti sotto i due profili che, in passato, hanno rappresentato gli aspetti più critici di questo modello ovvero, da un lato, l'assenza di trasparenza nel procedimento di adozione delle norme di attuazione soprattutto nel momento concertativo³⁹, con una certa apertura delle Commissioni paritetiche in termini di accesso alle informazioni, audizioni e rapporto con i media, dall'altro, il metodo decisionale all'interno di questi organi che si fonda comunque sul consenso, anziché sul

³⁷ Ciò si è verificato sia all'esito dell'accordo di Milano, sia in seguito all'intesa confluita nel comma 515, art. 1, l. 147/2013. Per un'analisi delle modifiche apportate con l'accordo di Milano per il Trentino-Alto Adige/Südtirol: A. Valdesalici, *Federalismo fiscale e autonomie speciali: il nuovo assetto finanziario del Trentino-Alto Adige/Südtirol*, in 10 *Federalismi.it* (2010). Per un approfondimento sui contenuti degli accordi sopra citati si segnala: E. Vigato, *L'attuazione del federalismo fiscale nelle regioni speciali. Il passaggio del testimone di funzioni e responsabilità*, in 11 *federalismi.it* (2011); ed anche E. Buglione, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle regioni speciali e dalle province autonome*, in F. Palermo, E. Alber, S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, Cedam, 2011, 307-324.

³⁸ Cfr. R. Sacco, *Le fonti del diritto italiano*, Torino, Utet, 1998.

³⁹ Si rinvia a S. Bartole, *La presidenza della commissione paritetica: implicazioni complesse di una decisione apparentemente semplice*, in *Le Regioni* 1995, 1162 ss.

raggiungimento della maggioranza, è indubbio che permane nel procedimento descritto un vizio intrinseco di anti-democraticità.

3. Le Costituzioni finanziarie delle Comunità autonome di regime forale: analisi delle fonti del diritto e dei processi decisionali

In analogia con il caso italiano, anche il finanziamento delle Comunità autonome spagnole si regge su un duplice sistema⁴⁰. Uno è quello disciplinato dalla *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas* (LOFCA), la quale insieme alle rilevanti disposizioni costituzionali (in particolare, ma in via non esclusiva, gli artt. 156-158) ed agli Statuti delle Comunità autonome di regime comune viene a formare il cosiddetto «blocco di costituzionalità»⁴¹. L'altro è invece quello relativo alle Comunità autonome di regime forale, Navarra e Paesi Baschi (quest'ultima costituita dalle Province forali/Territori storici di *Alava, Bizkaia e Gipuzkoa*⁴²), per le quali è previsto un sistema di finanziamento differente che si regge sul principio di

⁴⁰ Sull'origine e l'evoluzione storica dei sistemi di finanziamento forali, si vedano: per i Paesi Baschi, Gregorio Monreal Zia, Roldán Jimeno Aranguren, *El Concierto económico: génesis y evolución histórica*, in 6 *Jura Vasconiae* 2009, 647-708; per la Navarra, E. Simón Acosta (a cura di), *Presente y futuro del régimen foral de Navarra*, Elcano, Thomson Aranzadi, 2003. Per un'analisi - anche comparata - dei sistemi di finanziamento forali: Antoni Zabalza, Julio López-Laborda, *The uneasy coexistence of the Spanish foral and common regional finance systems*, in 37 *Investigaciones Regionales – Journal of Regional Research* (2017) 119-152.

⁴¹ A tal proposito J. L. García Ruiz, E. Girón Reguera, *La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?*, in 75 *Revista española de derecho constitucional* (2005) 35, osservano come – il fatto che l'art.157 si limiti ad elencare le tipologie di entrate delle Comunità Autonome, riservando alla legge organica la disciplina dell'esercizio delle rispettive competenze – finisca per conferire alla LOFCA un ruolo di autentica costituzione finanziaria, pur con la necessaria puntualizzazione che la fonte di diritto che attribuisce le risorse finanziarie è la Costituzione, all'art. 157, c. 1 CE. Ancorché alcuni osservino – si segnala in particolare: J. A. Montilla, *Reforma federal y estatutos de segunda generación*, Cizur Menor, 2015, 180-182 – come l'art. 157 c. 3 CE non sia formulato in termini imperativi ('potrà regolare'). Secondo alcuni autori poi la funzione 'costituzionale' della LOFCA contribuisce ad attribuire agli Statuti di autonomia un ruolo secondario in materia. Nella previsione di cui al c. 3, art. 157 CE, J. Linares Martín de Rosales, *Comentarios a la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas*, in 65 *Hacienda Pública Española* (1980) 140, rinviene una riserva costituzionale. In quanto tale – per J. L. García Ruiz, E. Girón Reguera, *La financiación autonómica: ¿competencia constitucional o estatutaria?*, cit., 39 – essa copre quindi l'ambito competenzaale fissato dal documento costituzionale, all'interno del quale si avrà pertanto la primazia della LOFCA sugli Statuti. *Contra*, J. Pérez Royo, *El Nuevo modelo de financiación autonómica: análisis exclusivamente constitucional*, Madrid 1997, 35, il quale ritiene che sia costituzionalmente inammissibile che il legislatore statale possa modificare unilateralmente la LOFCA, senza che previamente intervenga una riforma degli Statuti di autonomia.

⁴² La Comunità autonoma dei Paesi Baschi è dotata di una peculiare struttura istituzionale interna. Al contrario di quanto accade per le CCAA di regime comune in cui il governo provinciale riveste un'importanza secondaria, nel modello politico-istituzionale basco l'esecutivo (*Diputaciones*) e il legislativo (*Juntas Generales*) delle Province forali/Territori storici che la compongono esercitano un forte contrappeso nei confronti del potere esecutivo e legislativo della Comunità basca (Governo basco e Parlamento basco).

bilateralità⁴³, come contrapposto alla multilateralità ovvero il principio che da una prospettiva giuridico-formale costituisce la regola per l'assunzione delle decisioni in materia di finanziamento autonomo delle Comunità di regime comune⁴⁴.

Quale risultato di negoziazioni bilaterali, il sistema di finanziamento forale è sostanzialmente riconducibile a due pilastri: da un lato, la presenza un sistema tributario proprio che si regge sul riconoscimento in capo ai territori storici di un potere tributario particolarmente esteso, che ricomprende sia la potestà di regolamentazione che di gestione e riscossione; dall'altro, il *cupo* (o *aportación* nel caso della Navarra), ovvero il contributo che annualmente ciascuna Comunità forale trasferisce allo Stato centrale a copertura delle spese che quest'ultimo sostiene per i servizi non decentralizzati, ma garantiti direttamente dallo Stato sul territorio forale⁴⁵. Considerato che i territori storici gestiscono e riscuotono sul proprio territorio la quasi totalità dei tributi (con limitate eccezioni), si rende infatti necessario un trasferimento a carico del loro bilancio e a favore di quello dello Stato per riequilibrare la situazione di deficit di finanziamento dello Stato.

Un tale regime differenziato è frutto del riconoscimento costituzionale di circostanze storiche e politiche specifiche. Peraltro, in virtù dell'operare del principio di bilateralità i sistemi forali non sono perfettamente identici, ancorché le differenze di fatto riscontrabili siano minime⁴⁶. Il sistema forale

⁴³ Sul principio negoziale in prospettiva comparata, si veda: Flavio Guella, *Il principio negoziale nei rapporti finanziari tra livelli di governo*, in 1-2 *Le Regioni* (2014), 131-173.

⁴⁴ Per una ricostruzione del rapporto tra multilateralità e bilateralità nel contesto della CCAA di regime comune si veda: STC 13/2007, del 18 gennaio, pronunciata su ricorso di incostituzionalità promosso dall'Andalusia avverso alcune disposizioni di legge statale (contenute nella Legge 65/1997) con particolare riferimento alle variabili prese in considerazione nel calcolo della percentuale di partecipazione delle CCAA al gettito delle imposte statali non cedute (con particolare riferimento al parametro popolazione). Per una nota a sentenza: M. Medina Guerrero, *Financiación autonómica y control de constitucionalidad (algunas reflexiones sobre la STC 13/2007)*, in 6 *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals* (2008), 92-124. Il quadro normativo in cui si colloca la decisione richiamata si caratterizza per la presenza di due disposizioni *prima facie* contrastanti: da un lato, una disposizione dello Statuto dell'Andalusia (art. 2, c. 2, dello Statuto di autonomia dell'Andalusia) – in cui si afferma che i criteri, la portata e l'ammontare delle assegnazioni complementari a carico del bilancio statale (previste tanto dalla CE (artt. 157, c. 1, lett. c., e 158, c. 1) quanto dalla LOFCA (artt. 4 c. 2 lett. a. e 15) saranno determinate per ciascun esercizio da parte della Commissione mista paritaria Stato-Comunità Autonoma; dall'altro, la disposizione della LOFCA che istituisce il CPFF, quale istituzione con funzioni consultive, in cui si conciliano gli interessi particolari e territoriali con quelli nazionali e generali, perseguendo il coordinamento e la cooperazione in materia fiscale e finanziaria.

⁴⁵ Sebbene le Comunità forali godano di ampie competenze, lo Stato riserva a sé importanti ambiti di esclusiva titolarità quali Difesa, Esteri, debito pubblico o mantenimento della Casa Reale.

⁴⁶ Sull'interpretazione della disposizione costituzionale richiamata e sulla necessità che si rispettino i principi fondamentali, si veda – anche con riferimento alla ricostruzione dell'orientamento del Tribunale costituzionale e della sua evoluzione: José Luis García Ruiz, Emilia Girón Reguera, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el estado de derecho*, in 2 *Debates constitucionales* (1999), 13 ss.

trova il proprio ancoraggio nella disposizione aggiuntiva prima della Costituzione spagnola nella quale si sancisce che: *‘La Costituzione garantisce e rispetta i diritti dei territori dotati di diritti locali tradizionali. 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 di tale quadro costituzionale, si collocano le disposizioni di livello statutario ed in particolare l’art. 41 della Legge Organica 3/1979, del 18 dicembre (Statuto di autonomia basco) e l’art. 45 della Legge organica 13/1982, del 10 agosto 1982, di reintegrazione e miglioramento del regime forale della Navarra (LORAFNA) che pongono le fondamenta giuridiche della foralità, nonché del sistema di finanziamento. In conformità al mandato costituzionale, tali leggi organiche fissano – tra il resto – i principi essenziali sulla base dei quali le istituzioni competenti dei territori storici dei Paesi Baschi e della Navarra possono mantenere, stabilire e regolare il proprio sistema fiscale e finanziario. Le disposizioni richiamate precisano altresì quali sono le fonti competenti a regolare la materia delle relazioni tra lo Stato centrale e i territori forali, ovvero rispettivamente il *Concierto Económico* per i Paesi Baschi e il *Convenio Económico per la Navarra*. In entrambi i casi si tratta di un accordo che l’ente territoriale di riferimento negozia con lo Stato centrale e che deve poi confluire in una legge approvata dalle *Cortes Generales*. Nonostante la natura statale della fonte, la legge in questione costituisce parte integrante dell’ordinamento giuridico forale.

Peraltro, il potere del Parlamento nazionale risulta particolarmente ridotto in tale ambito. La legge del *Concierto Económico* del 2002 (LCE) e la legge del 1990 del *Convenio Económico della Navarra* (LCEN⁴⁷) sono infatti costituite da un articolo unico e da un allegato che contiene il testo dell’accordo; inoltre il passaggio parlamentare avviene attraverso il procedimento della lettura unica, ovvero quella procedura legislativa abbreviata di norma prevista *‘per trattare un disegno di legge o una proposta di legge quando la natura del disegno di legge o della proposta o la sua semplicità lo rende consigliabile’* (art. 150 Regolamento del Congresso dei Deputati, art. 129 del Regolamento del Senato). Di conseguenza il Congresso non può emendare il testo, ma solo approvare o rigettare in blocco l’accordo raggiunto nelle sedi a ciò deputate, in ciò venendosi quindi sostanzialmente a riscontrare un deficit democratico⁴⁸.

Gli atti normativi in questione sono dunque da intendersi alla stregua di leggi solo in senso formale, assimilabili ad una legge di ratifica, essendo il ruolo del Parlamento alquanto limitato. Anche se formalmente si presentano come un atto legislativo unilaterale dello Stato centrale, sono da considerarsi

⁴⁷ Si mantiene il riferimento alla legge del 1990 per dare evidenza della continuità di tale sistema in forza della validità indefinita dell’accordo del 1990, anche se invero esso fu oggetto di modifica integrale a mezzo della legge 25/2003, 15 luglio, con la quale si modifica il *Convenio* ispirandosi ampiamente al *Concierto* del 2002.

⁴⁸ In tal senso, Fernando de la Hucha Celador, *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*, Bilbao, 2006, 71.

come leggi speciali, tanto per il loro contenuto materiale, quanto per gli aspetti di tipo procedurale e formale⁴⁹. Secondo alcuni autori, si tratta più precisamente di leggi pattizie⁵⁰, poiché il contenuto è frutto di un accordo raggiunto tra lo Stato e la relativa Comunità forale a livello di esecutivi. Se i territori forali non possono fissare liberamente i contorni dei loro poteri in materia fiscale e finanziaria, nemmeno lo Stato centrale può decidere unilateralmente senza il consenso dei territori interessati, ovvero senza un compromesso politico capace di far convergere la volontà espressa rispettivamente dagli organi politici competenti dei due livelli di governo.

La centralità dell'accordo e la conseguente natura *'paccionada'* del sistema di finanziamento forale è evidenziata dallo stesso Tribunale costituzionale per il quale tale elemento può ricondursi al nucleo duro del regime forale e *'constituisce, quindi, parte del contenuto minimo della garanzia istituzionale di questo regime, nella misura in cui la sua scomparsa comporterebbe il venir meno di un fattore essenziale per la sopravvivenza della 'foralità' stessa'* (STC 76/1988, FJ. 9).

Di conseguenza, nella procedura di elaborazione e di approvazione degli accordi economici si possono distinguere due fasi: una prima fase di negoziazione tra la *Diputación Foral*⁵¹ e il Governo spagnolo, che prende la forma di un testo concordato da entrambe le parti; una seconda in cui l'accordo diviene giuridicamente vincolante attraverso l'adozione di un atto normativo statale (STC 179/1989, FJ 9).

Analoga procedura deve seguirsi per la determinazione del *cupo* o *aportación*. Il trasferimento in questione si realizza con cadenza annuale ma è il risultato di negoziati condotti tra le istituzioni forali e lo Stato centrale che confluisce in una legge di durata quinquennale in cui si stabilisce il metodo di calcolo relativo all'anno di riferimento e si definisce l'indice di aggiornamento da applicare per i quattro anni successivi⁵². Nella procedura di adozione si ha un primo passaggio in sede di *Comisión Mixta del Concierto Económico* (Commissione Mista del *Concierto Económico*) in cui si negoziano le condizioni e solo successivamente interviene la ratifica parlamentare dell'accordo raggiunto, che anche in questo è integrato come allegato in una

⁴⁹ Tra i molti, si richiamano: Zabala y Allenda, Federico, *El Concierto Económico. ¿Qué ha sido, qué es, qué debe ser?* Diputación Foral de Bizkaia, Clásicos de la Hacienda Foral, Bilbao, 1998, 134; ed anche, Fernando de la Hucha Celador, *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*, cit., 66.

⁵⁰ *Ex multis*, José Luis García Ruiz, Emilia Girón Reguera, *Los sistemas forales de concierto y convenio económico como factor diferencial en el estado de derecho*, cit., 4.

⁵¹ La *Diputación Foral* è l'organo esecutivo che dipende dalle *Juntas Generales* (l'organo legislativo). Le *Juntas Generales* sono invece i parlamenti di ogni territorio storico i cui membri sono eletti con voto popolare, che coincide con le elezioni municipali.

⁵² Uno degli elementi chiave per il calcolo del cupo è l'indice di imputazione, il quale si determina in funzione del reddito della Comunità autonoma, in relazione con quello del resto dello Stato. Per i Paesi baschi è stato fissato al 6,24% nel 1981, mentre per la Navarra è all'1,60% dal 1990; ad oggi sono ancora invariati, poiché né lo stato né i territori forali hanno interesse a modificarli.

legge costituita da una disposizione unica. Nel caso in cui non si dovesse raggiungere un accordo per il rinnovo, la legge precedente viene automaticamente prorogata. Anche queste leggi non possono essere emendate in sede parlamentare: o si approvano o si rigettano *in toto*, assicurando in questo modo il recepimento integrale dell'accordo raggiunto a livello di Esecutivi.

Il principio pattizio trova piena declinazione anche nel caso di modifica degli accordi in questione. A tal proposito la *Ley de Concierto* prevede che venga istituita la *Comisión Mixta del Concierto Económico* composta su base paritaria da un rappresentante per ogni *Diputación Foral* (3), altrettanti rappresentanti del Governo basco (3) e un ugual numero di rappresentanti dello Stato centrale (6), ovvero sei di parte autonoma e sei di parte statale per un totale di 12 membri, tutti di espressione governativa, assumendo quindi una connotazione prevalentemente politica. Le decisioni relative dovranno adottarsi all'unanimità dei membri (Art. 61 LCE). Oltre ad essere la sede in cui si decidono le modifiche all'accordo, la Commissione è altresì competente a definire la metodologia per la determinazione del *cupo* ogni cinque anni, a fissare l'impegno di collaborazione e coordinamento in materia di stabilità di bilancio, a concordare la nomina dei componenti della *Junta Arbitral* e di altre questioni relative al suo funzionamento, nonché a definire l'insieme degli accordi tributari e finanziari necessari in vista della corretta applicazione del *Concierto* (art. 62 LCE).

La legge in questione prevede poi un altro organismo di collaborazione inter-istituzionale, ovvero la *Comisión de Coordinación y Evaluación Normativa* (Commissione di Coordinamento e Valutazione Normativa), la quale ha una natura più tecnica che politica, essendo investita del compito di facilitare la cooperazione e garantire il rispetto del principio di collaborazione tra le due amministrazioni, centrale e basca. Essa è composta da otto membri, di cui quattro rappresentanti dello Stato e quattro della foralità, ed è investita in sintesi del compito di dirimere le questioni e i dubbi di natura 'tecnica' riguardanti l'applicazione del *Concierto*, anche in relazione alla normativa statale rilevante in ambito tributario (ad esempio rispetto ai punti di connessione).

Vi è infine un altro organismo, la *Junta Arbitral del Concierto Económico* (Giunta Arbitrale del *Concierto Económico*), la quale è un organo deliberativo competente a risolvere i conflitti di competenza che dovessero insorgere tra l'amministrazione tributaria dello Stato e le *Diputaciones*, nonché tra queste ultime e l'amministrazione tributaria della Comunità autonoma basca⁵³. La sua composizione (tre membri) è concordata in sede di *Comisión Mixta* ed è successivamente ratificata dal Ministro delle Finanze dello Stato e della Comunità basca. Le modalità di accesso alla carica di membro della Giunta

⁵³ J. Muguruza, *The arbitration board as strengthening element in the institution of the Economic Agreement*, in J. Agirreazkuenaga e X. Irujo (eds.), *The Basque fiscal system contrasted to Nevada and Catalonia: in the time of major crises*, Center for Basque Studies - University of Nevada, Reno, 2016, 171-184.

sono particolarmente restrittive, con particolare riferimento alla competenza e conoscenza del diritto tributario forale: più di quindici anni di carriera professionale in ambito tributario-fiscale, nonché riconosciuta fama in tale ambito.

Nel caso invece della Navarra, oltre alla *Junta arbitral*, la LCEN (art. 67) prevede l'istituzione della *Comisión Coordinadora* composta da dodici membri, di cui sei rappresentanti dell'amministrazione statale e sei della comunità forale nominati dal Governo Navarro, con competenze di studio, supporto all'attuazione e di valutazione analoghe all'istituzione omologa dei Paesi Baschi, con in più la responsabilità di determinare l'*aportación económica*, tanto dell'anno di riferimento come di quelli successivi, anche se la competenza a decidere spetta ai rappresentanti politici statali e forali tramite accordo. La Commissione può optare per la creazione di sotto-commissioni composte in modo da rispecchiare la composizione paritaria dei due livelli (3+3 membri) cui delegare l'esercizio delle competenze.

Dalla ricostruzione offerta emerge chiaramente come - al di là dell'integrazione di figure dal profilo tecnico - le decisioni in materia di regime di finanziamento forale siano incardinate a livello di Esecutivi dei due livelli di governo (tre nel caso dei Paesi Baschi). Cionondimeno in entrambi i sistemi si possono ravvisare dei 'correttivi' di tale deriva destinati ad integrare nel momento decisionale una certa (ancorché ridotta) legittimazione democratica attraverso la valorizzazione delle sedi parlamentari autonome. Nel caso della Navarra il richiamo è alla previsione di cui all'art. 45 della LORFNA (Navarra). Oltre all'approvazione tramite legge ordinaria da parte delle *Cortes Generales*, la disposizione prevede infatti un passaggio parlamentare ulteriore disponendo che l'accordo venga sottoposto al Parlamento della Navarra. Tuttavia, anche l'intervento del Parlamento forale non si traduce nell'emanazione di alcuna disposizione legislativa, ma rappresenta solo un requisito procedurale necessario per la successiva trasposizione del *Convenio* in legge da parte delle *Cortes Generales*. L'approvazione - nonché creazione effettiva di una norma giuridica vincolante - è dunque competenza di queste ultime (STC 179/1989, FJ 9). Non dispongono peraltro diversamente né la LORAFNA, né il Regolamento del Parlamento Navarro. Quest'ultimo, infatti, si limita a fissare un procedimento speciale per il passaggio parlamentare del *Convenio* in cui si richiede che la discussione - e la successiva votazione - avvenga sul testo dell'accordo nel suo insieme, con una votazione per cui è richiesta la maggioranza assoluta dei voti. Di conseguenza, se un ruolo viene riconosciuto al Parlamento forale, questo non assume rilevanza giuridica esterna, non essendo peraltro prevista alcuna procedura per il caso in cui il medesimo proponga delle modifiche, ovvero opti per non 'ratificare' l'accordo raggiunto dagli Esecutivi.

Analoga procedura - in forma ancora più debole dal punto di vista giuridico - è seguita nel caso dei Paesi Baschi. Lo Statuto di autonomia basco nulla prescrive a tal riguardo; cionondimeno tanto il Parlamento della

Comunità basca quanto le assemblee legislative delle Province forali (*Juntas Generales*) hanno di fatto partecipato al processo che ha portato all'adozione del *Concierto Económico* nel 2002, pur senza la presenza di alcuna garanzia giuridica in tal senso. Né lo Statuto né le disposizioni forali (*normas forales ex art. 37.3.a* dello Statuto di autonomia basco) di organizzazione istituzionale, governo e amministrazione dei territori storici prevedono alcuna forma di coinvolgimento delle assemblee parlamentari, tuttavia tanto il Parlamento basco quanto le *Juntas Generales* dei tre territori storici hanno di fatto partecipato al procedimento che ha portato all'approvazione della *Ley de Concierto*. Più correttamente si potrebbe dire che queste istituzioni sono state 'sentite' nel corso del procedimento che porta all'approvazione della legge in questione. L'accordo per il rinnovo del *Concierto* è stato raggiunto tra gli Esecutivi il 20 febbraio 2002, successivamente - il 6 marzo - è stato invece sottoscritto l'atto 1/2002 da parte della 'Commissione mista per il cupo'. L'atto in questione consta di due allegati: il primo contenente il nuovo *Concierto* e il secondo relativo invece alla metodologia per il calcolo del *cupo* per il quinquennio 2002-2006. Successivamente gli accordi sono stati sottoposti alle *Juntas Generales* dei territori storici, nonché al Parlamento basco. Nessuno ha adottato un atto formale, sia esso una legge autonoma o una *norma forale*. Al contempo il Governo basco ha approvato anche un documento scritto tramite il quale si rivolge al Parlamento basco chiedendo che discuta ed eventualmente ratifichi l'accordo raggiunto con il Governo spagnolo. Non si tratta evidentemente di una proposta di legge di iniziativa governativa, ma di un atto atipico con cui il Governo invita il Parlamento a dare il proprio consenso, quasi a legittimare democraticamente un atto adottato a 'porte chiuse', ovvero senza le garanzie che la forma di legge di regola richiede. La partecipazione dell'organo parlamentare integra, dunque, una fase meramente interna dell'iter legislativo, senza che ciò comporti l'adozione di alcun atto legislativo. A conferma di tale valore più politico che giuridico basti osservare come nel 2002 tanto il Parlamento basco quanto gli organi legislativi di *Araba* e *Bizkaia* abbiano ratificato l'accordo economico in data successiva all'approvazione del medesimo da parte delle *Cortes Generales*, potendosi con ciò confermare la natura giuridicamente irrilevante di tale approvazione⁵⁴.

4. Conclusioni comparate

Dall'analisi comparata delle costituzioni finanziarie delle Regioni a statuto speciale italiane e delle Comunità autonome di diritto forale spagnole emerge con tutta evidenza un dato comune: la debole legittimazione democratica nel procedimento di elaborazione delle fonti del diritto che disciplinano il relativo assetto finanziario.

In entrambi i casi, si riscontra infatti un esautoramento degli organi

⁵⁴ In tal senso, Fernando de la Hucha Celador, *El Régimen Jurídico del Concierto Económico*, cit., 75.

rappresentativi nazionali e subnazionali che si delinea forse in maniera più netta nel caso italiano, dove l'esclusione è pressoché totale, rispetto al caso spagnolo che, per ovviare al problema, introduce delle soluzioni per valorizzare in qualche misura le sedi parlamentari autonome, seppur trattandosi di misure prettamente politiche dalla limitata valenza giuridica.

La struttura decisionale rappresentata nei due casi analizzati dà evidenza della necessità di trovare composizione alla funzione del federalismo come moltiplicatore dei luoghi della democrazia, da un lato, e la declinazione del principio federale nel suo funzionamento, dall'altro; quest'ultima per una sorta di 'funzionalismo operativo' porta ad un superamento del paradigma duale verso l'affermazione di una dimensione tipicamente cooperativa delle relazioni intergovernative che vede negli Esecutivi dei diversi livelli di governo un ruolo centrale.

Alla luce di tale dinamica sembra dunque potersi concludere che l'esautoramento delle sedi parlamentari nel contesto della specialità finanziaria in Italia e Spagna non rappresenti un'anomalia del funzionamento di questi ordinamenti, ma un tratto che caratterizza tutti i sistemi federali, in particolare se osservati nel loro funzionamento pratico.

Guardando, infatti, agli ordinamenti federali esistenti si registra quasi di regola un'espansione del ruolo dell'Esecutivo con particolare riferimento alla dimensione intergovernativa⁵⁵. Il principio democratico vive nella dimensione territoriale domestica, ovvero nell'autonomia politica del singolo ente, ma quando si trascendono i confini del singolo territorio le relazioni intergovernative registrano un ruolo centrale degli Esecutivi. È il caso, ad esempio, dell'Australia e del Canada o, anche, della Germania, in cui le relazioni tra i diversi livelli di Governo tendono a concentrare un potere enorme in capo agli organi espressione dell'esecutivo, a discapito della componente parlamentare, da cui il termine coniato da autorevole dottrina di federalismo iper-esecutivo⁵⁶. D'altro canto, quella dimensione del federalismo chiamata 'shared rule'⁵⁷ – come contrapposta alla 'self-rule' – sposta l'ago della bilancia nelle relazioni intergovernative a vantaggio del potere esecutivo. Ciò peraltro avviene a tutti i livelli, ovvero attraverso il coinvolgimento sia dei vertici e, quindi, dei Presidenti/Primi Ministri, sia del livello ministeriale in base al settore toccato dalla decisione. Se in alcuni casi si ricorre all'istituzionalizzazione di veri e propri organismi (è il caso, ad esempio, del *COAG – Council of Australian Government* – che dal 2020 ha lasciato il posto al *National Cabinet*), in altri si sviluppano relazioni informali che vengono comunque nei fatti a rivestire un ruolo centrale (è il caso, ad

⁵⁵ Per una disamina della più autorevole dottrina in materia, cfr. F. Palermo, K. Kössler, *Comparative Federalism: Constitutional Arrangements and Case Law*, Hart, 2019, 253 ss.

⁵⁶ C. Saunders, M. Crommelin, *Reforming Australian Federal Democracy*, 711 *U of Melbourne Legal Studies Research Paper* 2015, <https://ssrn.com/abstract=2616590> (ultimo accesso 15.06.2021).

⁵⁷ Cfr. R. L. Watts, *Federalism, federal political systems, and federations*, in 1 *Annual Review of Political Science* (1998), 120; ed anche, D. J. Elazar, *Exploring federalism*, Tuscaloosa, 1987, 38.

esempio, della *Ministerpräsidentenkonferenz* in Germania o della cosiddetta *federal-provincial diplomacy* in Canada). Peraltro, nel contesto degli organismi, laddove previsti, il livello centrale viene con frequenza a rivestire un ruolo dominante rispetto a quello locale. È quanto accade non solo in ordinamenti quasi-federali come la Spagna, in cui in seno al Consiglio di Politica Fiscale e Finanziaria i rappresentanti del livello centrale hanno un numero di voti pari a quelli assegnati nel complesso ai rappresentanti di tutte le Comunità Autonome, ma anche in alcune federazioni mature. Emblematico l'esempio dell'Australia in cui convivono numerosi *fora* intergovernativi dove tendenzialmente il *Commonwealth* assume un ruolo predominante. Va poi rilevato che tali decisioni diventano sostanzialmente un 'fatto compiuto'. Se si prevede un passaggio in Parlamento, quest'ultimo si trova infatti sostanzialmente vincolato a dare il proprio benessere⁵⁸.

Nella concezione tradizionale si ritiene che la democrazia sia sotto scacco senza un'effettiva partecipazione dei cittadini nelle tradizionali sedi rappresentative, per cui qualsiasi evoluzione che riduca l'intervento popolare a qualsiasi livello è valutata negativamente. D'altro canto, perché gli ordinamenti federali funzionino, specialmente nel contesto di forme di governo parlamentare, è indispensabile la creazione di una fitta rete di relazioni e interazioni di natura politica, ma anche tecnico-amministrativa. Tant'è che tutti i sistemi federali hanno risposto a queste esigenze sviluppando strumenti formali e informali, nonché processi di consultazione intergovernativa che coinvolgono gli alti funzionari o gli esponenti politici delle rispettive amministrazioni - le cosiddette 'istituzioni del federalismo esecutivo'⁵⁹.

La natura pervasiva del fenomeno in esame rende necessario addivenire ad una riflessione di altro tipo, ovvero non tanto sulla possibilità di eliminare tali soluzioni, quanto piuttosto sul se e il come sia possibile recuperare sul fronte del controllo democratico, rendendo il funzionamento di tali istituzioni più trasparente, senza che ciò vada a discapito della funzionalità del sistema, ovvero riuscendo a pervenire a decisioni che nelle tradizionali sedi parlamentari sarebbero irraggiungibili, o richiederebbero negoziati estenuanti. Tra i detrattori del 'federalismo esecutivo' è ricorrente la critica rispetto alle modalità con cui queste interazioni avvengono, ovvero tipicamente a 'porte chiuse', senza controllo degli individui, dei media e della società civile in generale, nonché degli stessi organi legislativi, ancorché le decisioni assunte in queste sedi tocchino questioni essenziali del sistema,

⁵⁸ C. Saunders, *Cheryl Saunders: ten principles for reforming federalism*. Interview by David Donaldson, in *The Mandarin*, luglio 2015, Cheryl Saunders: ten principles for reforming federalism | *The Mandarin*, ultimo accesso 15.06.2021.

⁵⁹ A. Shah, *Executive Federalism: Working Behind Closed Doors To Make A Dysfunctional System of Multi-order Governance Work*, Conference on International Seminar on Fiscal Federalism, Università di Torino, 2012, (19) (PDF) Executive Federalism: Working Behind Closed Doors To Make A Dysfunctional System of Multi-order Governance Work (researchgate.net) – (ultimo accesso 15.06.2021).

specialmente nel caso in cui siano prese a livello di vertici politici⁶⁰.

Aumentare la trasparenza nei *fora* intergovernativi sarebbe un passo avanti importante per aumentare la responsabilità, in particolare di coloro che nascondendosi dietro le ‘porte chiuse’ di tali organismi si oppongono ad un accordo, potendo in alcuni casi anche causarne il fallimento⁶¹. Se infatti tale assetto rappresenta una deriva inevitabile nei sistemi contemporanei, in molti casi la dimensione intergovernativa è riuscita ad essere sia pervasiva che insoddisfacente, in quanto insufficientemente connessa con il processo democratico e del tutto aliena dalla comprensione pubblica⁶². D’altro canto, il ‘federalismo esecutivo’ non è in sé e per sé un nemico della democrazia. Per far fronte alle sfide della globalizzazione della rivoluzione informatica i diversi livelli di governo sono chiamati ad interagire tra loro in via sempre più frequente, anche in ambiti formalmente rientranti nella esclusiva giurisdizione di uno solo di essi, e questo vale non solo per le *élite* politiche ma anche per le amministrazioni⁶³. Tuttavia, perché il ‘federalismo esecutivo’ diventi un ‘federalismo responsabile’, la trasparenza diventa il concetto chiave da inglobare nelle dinamiche qui descritte per attivare quel *quid* imprescindibile di controllo democratico.

Sara Parolari
Istituto di studi federali comparati
Eurac Research
sara.parolari@eurac.edu

Alice Valdesalici
Istituto di studi federali comparati
Eurac Research
alice.valdesalici@eurac.edu

⁶⁰ J. Poirier, C. Saunders, *Conclusion: Comparative Experience of Intergovernmental Relations in Federal Systems*, in J. Poirier et al (eds), *Intergovernmental Relations in Federal Systems: Comparative Structures and Dynamics*, Oxford, 2015, 442.

⁶¹ C. Saunders, *Cheryl Saunders: ten principles for reforming federalism*, cit.

⁶² C. Saunders, *A New Federalism? The Role and Future of the National Cabinet*, in *Governing during Crisis policy brief no. 2*, Melbourne School of Government, 2020, The Role and Future of the National Cabinet (unimelb.edu.au) – ultimo accesso 15.06.2021.

⁶³ Clement Akwasi Botchway, *The need for executive federalism in federal-provincial relations: The Canadian example*, in 9 *Journal of Public Administration and Policy Research* 5 (2017), 68-75.