

10 SETTEMBRE 2014

Le c.d. “clausole di salvaguardia”  
delle leggi finanziarie nella  
giurisprudenza costituzionale

di Maria Giulia Putaturo Donati  
Magistrato e Assistente di studio presso la Corte costituzionale



# Le c.d. “clausole di salvaguardia” delle leggi finanziarie nella giurisprudenza costituzionale\*

**di Maria Giulia Putaturo Donati**

Magistrato e Assistente di studio presso la Corte costituzionale

**Sommario:** 1. Clausole di salvaguardia: funzione e ambito di operatività; 2. Classificazione: clausole sostanziali, procedurali e miste; 3. Modello consensualistico e clausole di salvaguardia: osservazioni conclusive.

## 1. Clausole di salvaguardia: funzione e ambito di operatività.

Le c.d. clausole di salvaguardia<sup>1</sup> sono preposte alla tutela delle prerogative regionali e/o provinciali statutarie. Nella giurisprudenza costituzionale sono stati precisati gli ambiti di operatività e la funzione di dette clausole apposte per lo più nelle leggi finanziarie o comunque nelle leggi volte ad ottenere risparmi di spesa.

Esse, infatti, assicurano l’inapplicabilità delle disposizioni statali in contrasto con i rispettivi statuti speciali e le relative norme di attuazione.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> In dottrina, G. D’AURIA, *Crisi economica, risorse (sempre più) scarse e disciplina di finanza pubblica nella legislazione di spesa del 2012*, in *Foro it.*, 2014, II, p.145; A. QUATTROCCHI, *L’autonomia finanziaria e tributaria siciliana tra presupposti statuari e profili evolutivi*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2012, 5, p. 1066; P. CASTALDI, *Il patto di stabilità interno un problema aperto: l’individuazione dell’obiettivo ente*, in *La Finanza Locale*, 2009, 4, p.33; A. PERTICI, *In tema di clausole di salvaguardia in relazione a norme riguardanti le province autonome*, in *Giur. cost.*, n. 2/2003, p. 730; in generale in tema coordinamento della finanza pubblica ed incidenza sulle competenze regionali: T. CERRUTI, *La Corte costituzionale, arbitro del contenzioso Stato-Regioni, fra esigenze di contenimento della spesa pubblica e tutela dell’autonomia regionale*, in [federalismi.it](http://federalismi.it), n.20/2013; M. BELLETTI, *Forme di coordinamento della finanza pubblica e incidenza sulle competenze regionali. Il coordinamento per principi, di dettaglio e "virtuoso", ovvero nuove declinazioni dell’unità economica e dell’unità giuridica*, in [issirfa.cnr.it](http://issirfa.cnr.it), n.9/ 2013; S. MUSOLINO, *Federalismo fiscale a due velocità: è ancora ammissibile un trattamento differenziato per le Regioni a statuto speciale?* in *Corr. Giur.*, n. 12/2012, p. 1504; L. VIOLINI - A. ROVAGNATI *Rileggendo la giurisprudenza costituzionale sui rapporti tra Stato e Regioni del 2012*, in *Le Regioni*, n.5/6/2012, p. 957.



Le clausole di salvaguardia hanno, quindi, la funzione di rendere applicabili agli enti ad autonomia differenziata le disposizioni statali «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenze n. 23 del 2014 e n. 215 del 2013).

Inizialmente, la Corte costituzionale non attribuiva alcuna efficacia esclusiva alle clausole di salvaguardia per via della loro genericità ed “eccessiva vaghezza della loro formulazione” (sentenze n. 105 del 2007, 134, 118 e 88 del 2006).

Successivamente la stessa ha ritenuto tali clausole operative ed idonee ad escludere l’operatività delle disposizioni statali cui esse accedono laddove lesive delle autonomie speciali.

Si è, infatti, ritenuto che «Tale tipo di clausole, lungi dall’essere mere clausole di stile, hanno la «precisa funzione di rendere applicabile [il decreto] agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano «un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all’eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012)» (sentenza n. 229 del 2013, punto 8.1. del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 241 del 2012, la Corte ha chiarito che «Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l’applicazione delle norme del [decreto-legge n. 138 del 2011], nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutarî (in tal senso, a proposito di disposizioni analoghe, le sentenze n. 64 del 2012 e n. 152 del 2011)». (stralcio del punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

La Corte, ha osservato, poi, come, in presenza di una clausola di salvaguardia la questione deve comunque essere dichiarata non fondata perché «nel caso in cui il contrasto non sussista, non c’è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l’applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata» (sentenze n. 241 del 2012, richiamata nella sentenza n. 215 del 2013, punto 3 del *Considerato in diritto*).

In alcune fattispecie, la Corte (sentenza n. 241 del 2012, Gallo) ha ritenuto che, “nel dichiarare la non fondatezza delle questioni, non può limitarsi a rilevare l’operatività della clausola di



salvaguardia”<sup>2</sup> ma è necessario procedere a scrutinare se sussista il contrasto e quindi la norma censurata non sia applicabile alla regione speciale, ovvero non sussista e quindi sia applicabile.

Si è osservato, infatti, che, “in mancanza di una tale specificazione motivazionale”, la questione potrebbe riproporsi sotto forma di conflitto di attribuzione (sentenza n. 241 del 2012, in particolare punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

In altre ipotesi, invece, la Corte si è limitata a rilevare la presenza di una clausola di salvaguardia e a dichiarare quindi la non fondatezza della questione, senza scrutinare il contrasto delle disposizioni censurate con i singoli parametri statuari invocati.

Così, per esempio, nella sentenza n. 184 del 2012, la Corte ha dichiarato non fondata la questione - avente ad oggetto alcune disposizioni in tema di finanziamento fondiario che la Regione Sicilia assumeva lesive delle proprie competenze in materia di urbanistica - evidenziando come, in forza della clausola di salvaguardia ivi prevista all’art. 5, comma 12 del d.l. 70 del 2011 («compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione») doveva ritenersi esclusa “l’applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell’art. 5, nella misura in cui non siano rispettosi delle competenze regionali garantite dallo statuto d’autonomia” (*ex multis* sentenze n. 64 del 2012, n. 342 del 2010, n. 412 del 2004). Tale interpretazione delle disposizioni impugnate, che si fonda inequivocabilmente sul tenore letterale dell’art. 5, comma 12, è confermata del resto dai successivi commi 13 e 14 del medesimo articolo, che, esplicitamente fanno riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario. Nessuna lesione,

---

<sup>2</sup> La clausola in questione era quella contenuta nell’art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 (articolo introdotto dalla legge di conversione e rubricato «Disposizioni finali concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome»), il quale, nel disciplinare, in via generale, il rapporto tra tale decreto e gli enti ad autonomia differenziata, dispone che: «L’attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»; La Corte ha, in proposito, precisato che “l’«attuazione» del decreto, menzionata nell’articolo, deve essere intesa non nella ristretta accezione di predisposizione di fonti normative secondarie dirette a regolamentare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto, ma in quella, più ampia e generica, di applicazione delle norme del decreto. Diversamente, si verrebbe a creare una insanabile contraddizione con la successiva statuizione, contenuta nello stesso articolo, la quale pone la regola del rispetto degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione. Infatti, ove le norme del decreto fossero in contrasto con tali statuti e con le loro norme di attuazione, sarebbe palesemente illogico limitare il divieto di violare la normativa statutaria con riguardo alle sole norme secondarie del decreto, che ne costituiscono «attuazione» in senso stretto, e non anche al decreto stesso, di cui tali norme secondarie costituiscono semplice applicazione”.



dunque, può derivare dalle disposizioni impugnate alle competenze della Regione Siciliana in materia di urbanistica” (punto 4 del *Considerato in diritto*).

In alcune fattispecie, dinanzi ad un testo di legge contenente più clausole di salvaguardia, la Corte ha chiarito che, a fronte di clausole a carattere generale, sono da applicare quelle che si connotano per il carattere della specialità, desumibile dalla stessa collocazione di queste ultime nel testo di legge (da ultimo, in tal senso, la sentenza n. 23 del 2014 secondo cui “A tal fine rileva il comma 4 dell’art. 2 - del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213- in esame, secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione». È questa la clausola di salvaguardia invocata dalle ricorrenti e che in effetti è applicabile per specialità, come si desume dalla stessa collocazione nell’art. 2 censurato”). Quanto alle deroghe alla operatività delle clausole di salvaguardia, la Corte ha chiarito che la clausola di salvaguardia non opera nei particolari casi in cui singole norme (...) prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d’autonomia e con le relative norme di attuazione. Pertanto, solo in questi casi eccezionali (...) si pone un problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal decreto-legge. (sentenza n. 241 del 2012; nello stesso senso, le sentenze n. 219 del 2013 e n. 39 del 2014).

## **2. Classificazione: clausole sostanziali, procedurali e miste.**

Nella giurisprudenza costituzionale non si rinviene alcuna classificazione delle clausole di salvaguardia delle leggi finanziarie. Invero, in base alla terminologia lessicale utilizzata dal legislatore ordinario si potrebbe ravvisare una duplice tipologia di clausola: di carattere “sostanziale”<sup>3</sup>, volta a prevedere che le disposizioni cui essa si riferisce trovino applicazione solo

---

<sup>3</sup> Sembrano potersi ricondurre a questa tipologia le clausole che esigono (solo) “il rispetto” dello Statuto e/o delle norme d’attuazione” o che prevedono che l’adeguamento debba avvenire “in conformità” o “nel rispetto” o “compatibilmente” con lo Statuto e/o norme di attuazione.

Esempi di clausole di tipo “sostanziale” potrebbero essere: l’art. 2, comma 4, del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 213 del 2012 (“compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione”)- sentenza n. 23 del 2014; l’art. 5, comma 12, del d.l. n. 70 del 2011 («compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione»), convertito, con modificazioni, dalla l. n. 106 del 2011- sentenza n. 184 del 2012; l’art. 1, comma 2, della l. n. 42 del 2009 (Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, “in conformità con gli statuti”, esclusivamente le disposizioni di cui agli *artt. 15, 22 e 27*)- sentenza n. 201 del 2010; l’art. 79, comma 2, della l. n. 448 del 2001 (Le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano



a condizione che rispettino le previsioni statutarie e le norme di attuazione (si vedano, in questo senso, *ex multis*, le sentenze nn. 184 del 2012; 342 del 2010; 133 del 2010); di carattere “procedurale”, volta a prevedere che le disposizioni cui essa si riferisce si applichino nelle regioni a statuto speciale solo laddove vengano adottate con la procedura consensualistica propria delle norme di attuazione, ovvero sia attraverso la convocazione delle apposite commissioni paritetiche<sup>4</sup> (si vedano, in questo senso, tra le altre, le sentenze nn. 236, 229 e 219 del 2013; n.n. 241 e 71 del 2012). In altri casi, la clausola di salvaguardia appare di carattere “misto” sia “sostanziale” che “procedurale” [come, ad esempio, l’art. 19-*bis*<sup>5</sup> del d.l. n. 138 del 2011, convertito dalla legge n. 148 del 2011 - sentenza n. 241 del 2012, nella quale si parla di clausola “a duplice contenuto normativo”: «da un lato, una clausola di salvaguardia degli enti ad autonomia speciale (l’applicazione deve avvenire «nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione»); dall’altro, un rinvio espresso all’art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’articolo 119 della Costituzione» («secondo quanto previsto dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42»); l’art. 37<sup>6</sup>, comma 1, del D.lgs. n. 118 del 2011- sentenza n. 178 del 2012; art. 14, comma 2,<sup>7</sup> del D.lgs. n. 23 del 2011- sentenza n. 64 del 2012]. A rigore, le clausole “sostanziali”, nel richiedere il rispetto dello statuto e delle norme di attuazione, esigerebbero la verifica ad opera della Corte che tale rispetto ci sia stato; le clausole “procedurali”, a prescindere da tale verifica, imporrebbero per la loro applicazione alle regioni speciali la via pattizia prevista per l’adozione delle norme di attuazione. In particolare, le clausole “procedurali” ( ovvero quelle che fanno riferimento all’art. 27 della legge n.

---

“compatibilmente” con le norme dei rispettivi statuti.) - sentenza n. 342 del 2010; l’art. 9-*bis*, comma 5, del d.l. n. 78 del 2009 (“compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome”) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 102 del 2009 – sentenza n. 133 del 2010.

<sup>4</sup>Esempio di clausola di salvaguardia di tipo “procedurale” potrebbe rinvenirsi nell’art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, (“secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione”) convertito, con modificazioni, dalla l. n. 135 del 2012 - sentenze n. 22 del 2014; n. 236 e n. 229 del 2013; n. 215 del 2013.

<sup>5</sup>L’art. 19-*bis* del d.l. n. 138 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 148 del 2011-: «L’attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.»

<sup>6</sup> L’art. 37, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011 recita «La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni speciali e province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42.»

<sup>7</sup> L’art. 14<sup>7</sup>, comma 2, del d.lgs. n. 23 del 2011 recita «2. Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall’articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, (...)»

42 del 2009 o quelle che prevedono l'adeguamento “secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione”) pongono una “vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria” delle regioni a statuto speciale, “così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti” (sentenze n. 241 del 2012 e n. 71 del 2012).

Esempio di clausola “procedurale” potrebbe rinvenirsi nell'art. 24-*bis* del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 ( c.d. *spending review*), convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, la quale dispone che, «Fermo restando il contributo di Trento e di Bolzano all'azione di risanamento così come determinata dagli articoli 15 e 16, comma 3, le disposizioni del presente decreto si applicano alle predette regioni e province autonome secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione, anche con riferimento agli enti locali delle autonomie speciali che esercitano le funzioni in materia di finanza locale, agli enti ed organismi strumentali dei predetti enti territoriali e agli altri enti o organismi ad ordinamento regionale o provinciale».

In particolare, nella sentenza n. 22 del 2014, la Corte ha ribadito, essendosi in tema già pronunciata (sentenze n. 236, n. 225 e n. 215 del 2013), che la clausola di salvaguardia (di cui all'art. 24- *bis* del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012) «ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni [del decreto] agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (segnatamente, sent. n. 236 del 2013), derivandone la non fondatezza della questione sollevata sulla norma del d.l. n. 95 del 2012 anche là dove questa sia in contrasto con la normativa statutaria (punto 3 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 236 del 2013<sup>8</sup>, si è ritenuto, per esempio, che la presenza di una clausola di salvaguardia (nel caso di specie, si trattava dell'art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 - “secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione”) “esclude l'automatica efficacia della disciplina prevista dal decreto-legge per le Regioni a statuto ordinario (sentenza n. 178 del 2012). Le norme dell'art. 9 del d.l. n. 95 del 2012 (c.d. *spending review*, n.d.r.), dunque, non sono immediatamente applicabili alle Regioni ad

---

<sup>8</sup> In dottrina, nota alla sentenza n. 236 del 2013, A. IACOVIELLO, *Il coordinamento della finanza pubblica come binario per la ricentralizzazione della legislatura e dell'amministrazione in tempi di crisi*, in *Giur. Cost.*, n.4/ 2013, p. 3524;



autonomia speciale, ma richiedono il recepimento tramite le apposite procedure prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria” (stralcio del punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 229 del 2013<sup>9</sup> - sempre con riferimento alla clausola di salvaguardia di cui all’art. 24-*bis* del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012 - si è ribadito che «La predetta clausola è analoga ad altre sulle quali questa Corte si è già pronunciata, affermando che esse sono volte ad escludere la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dettate dal legislatore statale che non siano compatibili con quanto stabilito negli statuti speciali e nelle norme di attuazione degli stessi, al di fuori delle particolari procedure previste dai rispettivi statuti (sentenza n. 193 del 2012). Tale tipo di clausole, lungi dall’essere mere clausole di stile, hanno la «precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali» (sentenza n. 241 del 2012): esse, in tal modo, prefigurano «un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all’eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria» (sentenza n. 241 del 2012; in senso analogo cfr. anche, fra le altre, sentenze n. 178 del 2012 e n. 64 del 2012). Si è, quindi, precisato che «anche qualora si accertasse che le norme [dell’art. 4 del d.l. n. 95 del 2012] impugnate rechino disposizioni incompatibili con gli statuti speciali, esse non sarebbero di per sé applicabili alle Regioni ad autonomia speciale, ma richiederebbero il recepimento tramite le apposite procedure (consensuali) prescritte dalla normativa statutaria e di attuazione statutaria» (punto 8.1 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 225 del 2013, la Corte ha precisato che la clausola di cui all’art. 24-*bis* del decreto legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, in base alla quale «le disposizioni del presente decreto si applicano» alle Regioni a statuto speciale e alle province autonome «secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione», è inoperante ogni qualvolta ci si trovi di fronte a una competenza legislativa dello Stato, a maggior ragione se esclusiva ( punto 3.1 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 215 del 2013<sup>10</sup>, in cui si scrutinavano diverse disposizioni del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95 (c.d. *spending review*), infine, si osserva (punto 3 del *Considerato in diritto*) che

---

<sup>9</sup> In dottrina, nota alla sentenza n. 229 del 2013 L. VANDELLI, *Le società pubbliche locali tra autonomia organizzativa regionale e locale, ordinamento civile e principi di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. Cost.*, n.4/ 2013, p. 3398.

<sup>10</sup> In dottrina, R. ROMBOLI, nota a *Corte cost., sent. n. 215/2013*, in *Foro it.*, 2013, I, p. 2721.



“L’attuazione, nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome, delle disposizioni del presente decreto-legge, come regolamentata dall’art. 24-*bis*, deve essere intesa non già nella ristretta accezione di una necessaria procedimentalizzazione della predisposizione di fonti normative secondarie dirette a disciplinare in dettaglio i principi o le norme espressi nel decreto medesimo, ma in quella, più ampia e generica, di applicabilità ai predetti enti di autonomia speciale delle norme del decreto. Sicché la previsione della conformazione secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione assume la funzione di limite generale per l’applicazione delle norme del decreto-legge n. 95 del 2012. Lungi dunque dal porre una mera formula di stile – ed a prescindere dalla espressa previsione della sua non operatività nei particolari casi in cui singole norme del decreto-legge prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità – la suddetta clausola di salvaguardia ha la precisa funzione di rendere applicabili le disposizioni del decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali. E, pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l’inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c’è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria, mentre, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l’applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata”. (la clausola in questione era sempre il sopra richiamato 24-*bis*: “secondo le procedure previste dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione”).

Di interesse è anche la clausola di salvaguardia che si palesa (quantomeno) di carattere “procedurale” di cui all’art. 11-*bis* del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 (“Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione”).

Nella sentenza n. 219 del 2013, la Corte, nel verificare la portata della clausola generale di salvaguardia di cui all’art. 13 del D.lgs. n. 149 del 2011<sup>11</sup>, evidenziandone la finalità (di cui al

---

<sup>11</sup> L’art. 13 del D.lgs. n. 149 del 2011 dispone: « La decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui al presente decreto legislativo nei confronti delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e di Bolzano, nonché nei confronti degli enti locali ubicati nelle medesime Regioni a statuto speciale e Province autonome, sono stabilite, in conformità con i relativi statuti, con le procedure previste dall’articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni. Qualora entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto legislativo non risultino concluse le procedure



comma 1) di tutela delle prerogative statutarie (stante la prevista esclusione della diretta applicabilità delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 149 del 2011 alle Regioni e Province ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui siano proprio queste specifiche disposizioni a prevedere espressamente in senso contrario), la rapportava all'«analogia clausola contenuta nell'art. 11-*bis* del d.l. n. 174 del 2012».(punto 9 del *Considerato in diritto*).

Da ultimo, nella sentenza n. 39 del 2014, la Corte ha ribadito che – come già chiarito nella sentenza n. 219 del 2013 - « l'art.11-*bis* stabilisce l'inapplicabilità delle disposizioni del citato decreto-legge agli enti ad autonomia speciale, fatta eccezione per i soli casi in cui singole disposizioni dello stesso decreto statuiscano espressamente in senso contrario. Tale interpretazione, col sancire la piena idoneità dell'art. 11-*bis* in esame a tutelare le prerogative degli enti ad autonomia differenziata, esclude che esso imponga alle ricorrenti Regioni autonome [Friuli-Venezia Giulia e Sardegna] di attuare disposizioni dello stesso decreto che contrastino con i loro rispettivi statuti speciali o con le relative norme di attuazione e comporta l'infondatezza delle questioni proposte dalle stesse ricorrenti sulla base dell'opposto erroneo presupposto interpretativo».(punto 4.3. del *Considerato in diritto*).

In presenza di clausole classificabili di carattere c.d. “sostanziale” (nel rispetto, compatibilmente, in conformità agli statuti e alle norme di attuazione), la Corte si è espressa nei seguenti termini.

In particolare, nella sentenza n. 23 del 2014, la Corte ha precisato che, a mezzo della clausola di salvaguardia di cui all'art. 2, comma 4 (del d.l. n. 174 del 2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 2012 secondo cui «Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione»), gli evocati parametri di rango statutario assumono «la funzione di generale limite» (sentenze n. 241 e n. 64 del 2012, n. 152 del 2011) per l'applicazione delle disposizioni del comma 1, nel senso che la prima ha la funzione di rendere queste ultime applicabili agli enti ad autonomia differenziata, «solo a condizione che, in ultima analisi, ciò avvenga nel “rispetto” degli statuti speciali» (sentenza n. 215 del 2013). Sempre con riguardo al comma 4, la Corte ha precisato che «nonostante esso faccia riferimento solo al comma 1, deve ritenersi che la clausola di salvaguardia presidi anche i successivi commi 2 e 3; difatti, se le prescrizioni del primo comma dovessero ritenersi non

---

di cui al primo periodo, sino al completamento delle procedure medesime, le disposizioni di cui al presente decreto trovano immediata e diretta applicazione nelle Regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano»; il comma 2, del detto articolo è stato dichiarato incostituzionale con sentenza n. 219 del 2013.



operanti nei confronti delle Regioni ad autonomia speciale, non potrebbe darsi luogo neanche alle ulteriori sanzioni previste dal secondo comma, né ai conseguenti obblighi di comunicazione previsti dal terzo» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 184 del 2012, la Corte ha affermato che «Invero l'art. 5, comma 12, [del d.l. n. 70 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106 del 2011] laddove specifica che le disposizioni dei commi 9, 10 e 11 si applicano «anche nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni degli statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione», rende operante la «clausola di salvaguardia» degli statuti speciali, che esclude l'applicabilità alla ricorrente dei censurati commi dell'art. 5, nella misura in cui non siano rispettosi delle competenze regionali garantite dallo statuto d'autonomia (*ex multis*, sentenze n. 64 del 2012, n. 342 del 2010, n. 412 del 2004). Tale interpretazione delle disposizioni impugnate, che si fonda inequivocabilmente sul tenore letterale dell'art. 5, comma 12, è confermata del resto dai successivi commi 13 e 14 del medesimo articolo, che, esplicitamente fanno riferimento alle sole Regioni a statuto ordinario. Nessuna lesione, dunque, può derivare dalle disposizioni impugnate alle competenze della Regione Siciliana in materia di urbanistica.» (punto 4 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 342 del 2010, la Corte ha chiarito che «Deve, infatti, rilevarsi, come segnalato dalla difesa dello Stato, che gli artt. 5 e 7 della legge n. 448 del 2001 sono inseriti in un testo legislativo che ha, come disposizione di chiusura, l'art. 79 il quale, al comma 2 (della legge n. 448 del 2001) espressamente prevede che «le disposizioni della presente legge [fra le quali appunto sono anche gli artt. 5 e 7] sono applicabili alle regioni a statuto speciale e alle provincie autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con i rispettivi statuti» e che «Non vi è dubbio che l'applicazione di siffatta clausola di salvaguardia esclude che, per ciò che concerne la Regione siciliana, il gettito della imposta sostitutiva prevista dalle due norme di legge sopra richiamate, se riscosso nell'ambito della Regione, possa avere altra destinazione che non la Regione stessa. » (punto 4.1. del *Considerato in diritto*). La Corte ha poi aggiunto che «La questione proposta dalla Regione siciliana si risolve, pertanto, nell'ambito interno all'interpretazione della legge denunciata, la quale non prevede e non consente, essa stessa, l'attribuzione allo Stato di entrate tributarie erariali in contrasto con le norme di attuazione dello statuto siciliano in materia finanziaria, e, dunque, se non quando si tratti di una nuova entrata tributaria, il cui gettito sia stato specificamente destinato dalla legge a soddisfare particolari finalità dello Stato» (punto 4.3. del *Considerato in diritto*) e che «È, pertanto, evidente che la questione di costituzionalità sollevata dalla



Regione siciliana non è fondata, essendo erroneo il presupposto interpretativo che ne è alla base.» (punto 6 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 133 del 2010, invece, la Corte ha affermato che l'illegittimità costituzionale dell'art. 9-*bis*, comma 5, del d.l. n. 78 del 2009 (convertito dalla legge n. 102 del 2009) non potesse essere esclusa dalla clausola di salvaguardia prevista nella stessa norma censurata – «compatibilmente con gli statuti di autonomia delle regioni ad autonomia speciale e delle citate province autonome» – giacché tale formula entra in contraddizione con quanto affermato nel seguito della disposizione, con esplicito riferimento alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome, in merito alla variazione delle quote di compartecipazione regionale ai tributi erariali (stralcio del punto 2.1. del *Considerato in diritto*).

Con riferimento alle clausole di salvaguardia a carattere c.d. misto (ovvero “a duplice contenuto normativo”, dizione che si rinviene nella sentenza n. 241 del 2012), sia procedurale che sostanziale, la Corte si è espressa nei seguenti termini.

Nella sentenza n. 241 del 2012<sup>12</sup>, con riferimento alla clausola di salvaguardia di cui all'art. 19-*bis* del decreto-legge n. 138 del 2011 (articolo introdotto dalla legge di conversione e rubricato «Disposizioni finali concernenti le regioni a statuto speciale e le province autonome»), secondo cui «L'attuazione delle disposizioni del presente decreto nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano avviene nel rispetto dei loro statuti e delle relative norme di attuazione e secondo quanto previsto dall'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42», ha affermato che «Per quanto riguarda la clausola di salvaguardia, gli evocati parametri di rango statutario assumono, attraverso di essa, la funzione di generale limite per l'applicazione delle norme del decreto-legge n. 138 del 2011, nel senso che queste sono inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti e le relative norme di attuazione. Detta inapplicabilità esclude la fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale basate sulla violazione di tali parametri statutari (in tal senso, a proposito di disposizioni analoghe, le sentenze n. 64 del 2012 e n. 152 del 2011). Ovviamente, l'indicata clausola non opera nei particolari casi in cui singole norme del decreto-legge prevedano espressamente, derogando alla clausola in esame, la propria diretta ed immediata applicabilità agli enti ad autonomia speciale, ancorché esse siano in contrasto con lo statuto d'autonomia e con le relative norme di attuazione. Pertanto, solo in

---

<sup>12</sup> In dottrina, note alla sentenza n. 241 del 2012, D. PICCIONE, *La Corte costituzionale prosegue la definizione dello statuto dei limiti (giurisprudenziali) all'attuazione dei nuovi tributi e tutela la compartecipazione delle Regioni a statuto speciale al maggior gettito da questi derivante*, in *Giur. cost.*, n. 5/2012, p. 3655; C. PINELLI, *Sull'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale*, in *Giur. cost.*, n.5/ 2012, p. 3650;



questi casi eccezionali – che ricorrono, per la Regione siciliana, con riguardo agli impugnati commi 5-bis e 5-ter dell’art. 2 (esaminati *infra*, al punto 7.3.5.) – si pone un problema di legittimità costituzionale della normativa introdotta dal decreto-legge. Ne consegue che l’art. 19-bis, nel richiedere la necessità del «rispetto» degli statuti speciali, non costituisce una mera formula di stile, priva di significato normativo, ma ha la precisa funzione di rendere applicabile il decreto agli enti ad autonomia differenziata solo a condizione che siano “rispettati” gli statuti speciali e quindi, per quanto attiene alle «maggiori entrate» erariali derivanti dal decreto, soltanto se l’integrale riserva quinquennale allo Stato del gettito – prevista in via generale dal comma 36 dell’art. 2 – sia consentita da tali statuti. Pertanto, quando il contrasto non sussista o, pur sussistendo, operi la clausola di salvaguardia che determina l’inapplicabilità della norma denunciata alle Regioni a statuto speciale, la questione deve essere comunque dichiarata non fondata. E ciò perché, nel caso in cui il contrasto non sussista, non c’è, ovviamente, alcuna violazione della normativa statutaria e, nel caso in cui il contrasto sussista, la clausola di salvaguardia impedisce l’applicabilità alle ricorrenti della normativa censurata. In questo contesto, l’ulteriore rinvio, contenuto nello stesso art. 19-bis, all’art. 27 della legge di delegazione sul federalismo fiscale n. 42 del 2009 assume solo il significato di prefigurare un percorso procedurale, dominato dal principio consensualistico, per la modificazione delle norme di attuazione degli statuti speciali, con riguardo all’eventualità in cui lo Stato voglia introdurre negli enti ad autonomia differenziata, quanto alle materie trattate nel decreto-legge, una disciplina non conforme alle norme di attuazione statutaria. L’art. 27, infatti, pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti. Il suddetto richiamo all’art. 27 conferma, quindi, che il decreto-legge n. 138 del 2011 si applica agli enti ad autonomia differenziata solo se conforme ai loro statuti ed alle correlative norme di attuazione.» (stralcio del punto 4.2. del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 178 del 2012<sup>13</sup>, la Corte ha dichiarato non fondata la questione in quanto basata su un erroneo presupposto interpretativo: «Tutte le censure della ricorrente Regione autonoma muovono dall’erronea premessa interpretativa che la norma impugnata impone agli

---

<sup>13</sup> In dottrina, nota alla sentenza n. 178 del 2012, G. D’AURIA, *Armonizzazione dei bilanci pubblici e Regioni a statuto speciale*, in *Foro it.*, 2013, I, p. 74.



enti ad autonomia differenziata di adottare, sia pure mediante le procedure di attuazione statutaria, il contenuto dell'intero decreto legislativo delegato. L'erroneità di tale premessa discende dal fatto che la previsione di una procedura "pattizia" al fine di applicare agli enti ad autonomia speciale una normativa in materia di sistemi contabili e di bilancio implica necessariamente una determinazione paritetica del contenuto di detta normativa ed esclude, perciò, l'automatica ricezione della disciplina prevista dal decreto legislativo delegato per le Regioni a statuto ordinario. Nel disporre che le procedure previste per le modifiche statutarie debbano fissare «criteri e modalità» (art. 27 della legge di delegazione) ovvero «la decorrenza e le modalità» (art. 37, comma 1, primo periodo, del d.lgs. n. 118 del 2011) dell'applicazione agli enti ad autonomia speciale del decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi dei bilanci pubblici, il legislatore statale ha indubbiamente inteso coinvolgere nella determinazione del contenuto di tale disciplina, per quanto attiene alla Regione ricorrente, la Commissione paritetica tra Stato e Regione prevista dallo statuto d'autonomia. A tale conclusione si giunge attraverso un'interpretazione della normativa impugnata conforme all'art. 76 Cost. e, perciò, compatibile con i principi e criteri direttivi fissati dagli artt. 1, comma 2, e 27, commi 1 e 3, della legge di delegazione n. 42 del 2009. In base a tali principi e criteri infatti, come già sottolineato, deve essere esclusa la diretta applicazione agli enti ad autonomia speciale delle disposizioni dei decreti delegati, dovendosi attuare il coordinamento della finanza pubblica nei confronti di tali enti solo mediante la normativa di attuazione statutaria. Da quanto precede deriva che, contrariamente alla prospettazione della ricorrente, il contenuto della disciplina dell'armonizzazione dei sistemi contabili e dei bilanci pubblici applicabile alla Regione autonoma non è predeterminato unilateralmente dallo Stato, ma è individuato mediante decreti legislativi i cui schemi sono elaborati dalla Commissione paritetica prevista dall'art. 48-bis dello statuto speciale per la Valle d'Aosta. In questo stesso senso – sia pure in un caso di rinvio alle norme di attuazione dello statuto siciliano – si è già espressa questa Corte, con la sentenza n. 145 del 2008, precisando che «il semplice richiamo alle modalità di attuazione statutaria, contenuto nelle leggi statali che [...] recano riforme che richiedono un coordinamento con le norme di attuazione [...] è sufficiente a garantire che "la determinazione delle relative norme d'attuazione venga effettuata, nel rispetto dell'autonomia regionale, dalla Commissione paritetica [...] (sentenze n. 180 del 1980; n. 166 del 1976; n. 298 del 1974)»». Caduta la premessa interpretativa della ricorrente, occorre concludere per l'insussistenza del denunciato contrasto con i limiti posti dalla legge di delegazione e con la sfera riservata alla potestà legislativa e amministrativa della Regione, con conseguente



non fondatezza di tutte le questioni concernenti la normativa in esame» ( punto 5.2 del *Considerato in diritto*).

Nella sentenza n. 64 del 2012<sup>14</sup>, la Corte ha dichiarato la questione non fondata affermando che « La questione non è fondata, perché, pur non potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di “salvaguardia” degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell’art. 14 del d.lgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti». Ne consegue l’inapplicabilità alla Regione ricorrente dei censurati commi dell’art. 2, in quanto “non rispettosi” dello statuto d’autonomia. Tale conclusione è coerente con i principi contenuti nella legge di delegazione 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell’art. 119 della Costituzione), la quale, essendo assunta a fondamento del d.lgs. n. 23 del 2011, ne definisce anche i limiti di applicazione. Detta legge, nel suo art. 1, comma 2, al fine di garantire la peculiare autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome, limita la propria applicazione alle Regioni a statuto ordinario, precisando che agli enti ad autonomia differenziata «si applicano [...] esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27», purché «in conformità con gli statuti» (sentenza n. 201 del 2010). Una siffatta generale clausola di “salvaguardia” delle autonomie speciali è ribadita dal richiamato art. 27 della stessa legge di delegazione, il quale stabilisce che il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome al «conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all’esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno ed all’assolvimento degli obblighi posti dall’ordinamento comunitario», deve avvenire, appunto, nel «rispetto degli statuti speciali» e secondo «criteri e modalità» stabiliti da «norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire, con le procedure previste dagli statuti medesimi». Così interpretata la suddetta clausola di salvaguardia, ne risulta, dunque, l’erroneità del presupposto interpretativo da cui muove la Regione ricorrente, secondo cui le norme censurate sancirebbero l’«obbligo» di applicare il d.lgs. n. 23 del 2011 nei confronti delle Regioni a statuto speciale. Da tale erroneità consegue l’insussistenza del dedotto *vulnus* degli evocati parametri.» ( punto 4.1. del *Considerato in diritto*).

---

<sup>14</sup> In dottrina, nota alla sentenza n. 64 del 2012, F. MINNI, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *Le Regioni*, n. 3/2012.



### **3. Modello consensualistico e clausole di salvaguardia: osservazioni conclusive.**

Lo strumento dell'accordo Stato-Regioni a statuto speciale e Province autonome costituisce il punto di raccordo tra autonomia finanziaria degli enti ad autonomia differenziata e coordinamento della finanza pubblica.

L'art. 27 (della legge n. 42 del 2009), infatti, pone una vera e propria «riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti» speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti. (in tal senso, si veda la sentenza n. 241 del 2012).

Il modello consensualistico viene normalmente rispettato ed applicato “a monte” ovvero nella procedura di adozione delle leggi finanziarie o di stabilità.

In questo quadro si collocano gli Accordi siglati tra tre delle Regioni speciali e lo Stato tra il 2009 e il 2010. Nello specifico, il primo ad essere siglato è stato il c.d. «Accordo di Milano» stipulato il 30 novembre 2009 tra il Governo e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Successivamente, il 29 ottobre 2010, è stato siglato il protocollo d'intesa tra Governo e Regione Friuli - Venezia Giulia ed, infine, l'11 novembre dello stesso anno, quello con la Valle d'Aosta.

Al di là dei contenuti (specifici per ciascuna regione), tali Accordi dal punto di vista procedurale seguono lo stesso percorso. I contenuti sono, infatti, confluiti, il primo (siglato dal Trentino-Alto Adige) nella legge ordinaria “rinforzata” del 23 dicembre 2009, n. 191 (art. 2, commi 107 e 125) (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2010) in forza della quale si è proceduto a sostituire il Titolo VI (Finanza della regione e delle province) dello Statuto speciale della Regione Trentino- Alto Adige; gli altri due, nella legge 13 dicembre 2010 n. 220 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2011), art. 1, commi 151-159 (Accordo siglato dal Friuli- Venezia Giulia) e commi 160-164 (il testo siglato dalla Valle d'Aosta).

Dunque, prima ancora che tradursi nelle norme di attuazione, la definizione bilaterale delle misure da assumere per gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica ha trovato sanzione legislativa, attraverso leggi ordinarie (rinforzate) volte a modificare le disposizioni statutarie in materia di ordinamento finanziario.

A volte il legislatore – se non rispetta il modello consensualistico “a monte” nella procedura di adozione delle leggi finanziarie – inserisce nei diversi testi di legge a carattere finanziario o, comunque, volte ad ottenere risparmi di spesa, le c.d. clausole di salvaguardia (anche) procedurali che assicurano il rispetto del principio bilaterale “a valle” ovvero nella fase di attuazione delle



norme statali, costituendo un argine nell'applicazione di queste ultime nei confronti degli enti ad autonomia differenziata, se non «nelle procedure pattizie previste dalla normativa statutaria e dalle relative norme di attuazione».

Infatti, in forza delle clausole di salvaguardia a carattere (anche) “procedurale”, è assicurato che tutte le disposizioni normative del testo di legge cui accede la singola clausola - a prescindere dalla verifica del rispetto o meno dello statuto speciale e delle norme di attuazione - siano attuate ovvero trovino applicazione tramite la procedura consensuale prevista dalle norme statutarie o dalle relative norme di attuazione e, dunque, tramite la convocazione di apposite “commissioni paritetiche” (ciò, quindi, vale anche per i “principi di coordinamento della finanza pubblica” come tali idonei a vincolare anche gli enti ad autonomia differenziata, «ma attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione», in tal senso, si veda la sentenza n. 219 del 2013, punto 7 del *Considerato in diritto*).

Pertanto, attraverso le clausole di salvaguardia (anche) procedurali si garantisce, grazie al previsto recepimento della normativa statale tramite le apposite procedure previste dalla normativa statutaria e dalle relative norme di attuazione, il rispetto del modello consensualistico.

Da ultimo, nella sentenza n. 23 del 2014, la Corte ha affermato che l'invocato art. 27 della legge n. 42 del 2009, di attuazione del federalismo fiscale previsto dall'art. 119 Cost., pur ponendo «una vera e propria “riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti” speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti» (sentenza n. 241 del 2012), ha il rango di legge ordinaria, in quanto tale derogabile da atto successivo avente la medesima forza normativa. Ne consegue che, specie in un contesto di grave crisi economica [quale quello in cui si è trovato ad operare il legislatore] esso possa discostarsi dal modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica (sentenza n. 193 del 2012), fermo restando il necessario rispetto della sovraordinata fonte statutaria (sentenza n. 198 del 2012).

Pertanto, se particolari circostanze (come un “contesto di grave crisi economica”) possono giustificare una deroga legislativa al modello consensualistico nella determinazione delle modalità del concorso delle autonomie speciali alle manovre di finanza pubblica, il rispetto della fonte statutaria deve essere, comunque, assicurato.

Da qui il rilievo delle clausole di salvaguardia a carattere (anche) “sostanziale” che, richiedendo il rispetto delle norme statutarie e delle relative norme di attuazione (“in conformità”; “nel



rispetto”; “compatibilmente”), esigono, a rigore, di volta in volta, tale verifica ad opera della Corte ed impediscono, in ogni caso, l’applicabilità nei confronti degli enti ad autonomia differenziata delle norme statali in contrasto con la fonte statutaria.