

## Il titolo V dello Statuto: la potestà tributaria della Regione siciliana nella giurisprudenza costituzionale \*

**Angelo Cuva**

Avvocato - Docente di Scienza delle Finanze - Università degli Studi di Palermo

**Pasquale Vagnarelli**

Avvocato del Foro di Palermo

**Sommario:** 1. Introduzione - 2. L'art. 36 dello Statuto: la Giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana e quella della Corte costituzionale - 3. L'art. 38 dello Statuto: il fondo di solidarietà nazionale nella giurisprudenza costituzionale - 4. Le norme di attuazione in materia finanziaria

### 1. Introduzione

L'analisi delle peculiarità della potestà tributaria della Regione siciliana presenta profili di particolare interesse atteso che il suo sistema di autonomia è diverso da quella delle regioni di diritto comune ed anche dalle restanti regioni speciali e costituisce, ancora oggi, un modello originale presentando caratteri di specialità rispetto a quello disegnato dalla legge n. 3/2001 che ha riformato il titolo V della Costituzione.

Come abbiamo avuto modo di evidenziare in più occasioni, il legislatore della Consulta Regionale ha previsto nel titolo V dello Statuto<sup>1</sup> ("Patrimonio e finanza") un sistema normativo che seppur a livello potenziale e con estrema genericità, individua principi che ci consentono di qualificarlo come una sorta di federalismo fiscale "cooperativo solidaristico" *ante litteram*<sup>2</sup>. Sono gli artt. 36 e 38 che rispettivamente "garantiscono" all'ente autosufficienza e autonome fonti di finanziamento e, contestualmente, attraverso la previsione del fondo di solidarietà nazionale, uno strumento di perequazione fiscale<sup>3</sup>.

Nel solco della specialità sotto il profilo dell'*autosufficienza e autonomia delle fonti di finanziamento* si deve rilevare che quello siciliano è l'unico ordinamento regionale in cui si segua il criterio della enumerazione dei tributi, affidando alla regione la generalità delle entrate erariali riscosse nel suo territorio ad eccezione di quelle indicate nel secondo

\* I paragrafi 1, 2 e 3 sono di Angelo Cuva; il paragrafo 4 di Pasquale Vagnarelli.

<sup>1</sup> Lo Statuto della Regione siciliana è stato approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, ed elevato al rango di norma costituzionale dalla legge 26 febbraio 1948, n. 2.

<sup>2</sup> A. CUVA. "L'autonomia finanziaria della regione siciliana: i limiti e le ipotesi di riforma", Palermo, Quattrosoli, 1999, p. 16.

<sup>3</sup> Realizzando così un concreto assetto istituzionale di federalismo solidaristico che prevede accanto al riconoscimento di una elevata autonomia ed autosufficienza fiscale meccanismi di redistribuzione che tengano conto degli squilibri economici di base tra i vari enti locali.

comma dell'art. 36 e di quelle indicate nel primo comma dell'art. 39; inoltre va' evidenziato come solo in Sicilia l'Assemblea regionale disponga di una potestà legislativa tributaria concorrente (*rectius*: equiparabile a quella concorrente): cosicché alla regione è data la facoltà di innovare la disciplina di dettaglio dei tributi erariali ad essa pertinenti, anche per concedere agevolazioni fiscali che "trovino riscontro in un tipo di esenzione di legge statale e rispondano ad un interesse regionale" <sup>4</sup>.

Sotto il profilo dei *meccanismi di redistribuzione* è lo stesso art. 38 dello statuto a rappresentare una significativa particolarità nel nostro ordinamento, in quanto costituisce un esempio esclusivo di obbligazione derivante da legge costituzionale <sup>5</sup>.

Infine, dal punto di vista formale, a presidio anche delle norme in questione, mentre nelle altre regioni a statuto speciale <sup>6</sup> è previsto che le disposizioni statutarie in materia finanziaria possano venire modificate con legge ordinaria, sia pure sentita la regione, oppure su concorde richiesta del governo e della regione, in Sicilia, al contrario, è necessario seguire la procedura costituzionale per qualsiasi modifica dello Statuto <sup>7</sup>.

Già da una prima analisi relativa al quadro normativo, sembra potersi delineare per la regione siciliana "un'autonomia così accentuata, più simile a quella degli stati membri di una federazione che non a quella di regioni nell'ambito di uno stato unitario" <sup>8</sup>.

Nel prosieguo si cercherà di rendere conto di come "le vicende storico-politiche, che hanno determinato un sostanziale svuotamento delle prerogative statutarie, hanno impedito che tale modello trovasse concreta applicazione favorendo in questo modo il permanere e l'aggravarsi di quelle condizioni strutturali di arretratezza economica che separano nettamente la Sicilia dall'Italia e dall'Unione Europea, escludendola da qualsiasi processo di sviluppo" <sup>9</sup>.

## **2. L'art. 36 dello Statuto: la Giurisprudenza dell'Alta Corte per la Regione siciliana e quella della Corte costituzionale**

L'articolo 36 dello Statuto siciliano dispone che:

<sup>4</sup> Sent. Cort. Cost., 13 aprile 1957, n. 58.

<sup>5</sup> Sulla natura giuridica del vincolo contrattuale derivante dall'art. 38: FALZONE, "Su un singolare caso di obbligazione derivante da legge costituzionale", in Scritti in onore di Salemi, Milano, 1961, p.40.

<sup>6</sup> Stat. Sardegna, art. 54, 4 c.; Stat. Trentino Alto Adige art. 89,1 c.; Stat. Friuli Venezia Giulia art. 63, 2 c.; Stat. Valle D'Aosta art. 50, 3 c. V. L. STURZO, "La regione nella nazione", a cura di Pasquale Hamel, Palermo, 1992. pp 158 ss..

<sup>7</sup> Sent. Alta Corte, 19 luglio 1948, n. 4. Per un approfondimento dei termini della questione v. G. SALEMI, "Lo Statuto della regione siciliana: I Lavori preparatori", Padova, CEDAM, 1961, pp. 116 e ss.

<sup>8</sup> CUOCOLO, *Diritto regionale italiano*, Torino, 1991, p.273. Si tratta, evidentemente, di una prima lettura. Infatti se si comparano i risultati che da queste norme sarebbero dovute scaturire con gli effetti realmente prodotti ci si rende conto di come le disposizioni in parola siano rimaste lettera morta.

<sup>9</sup> A. CUVA., op. cit, p. 17.

“Al fabbisogno finanziario della regione si provvede con i redditi patrimoniali della regione e a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima.

Sono però riservate allo stato le imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto”.

Questa norma fondamentale per l'autonomia siciliana, nella sua applicazione, ha suscitato diversi problemi. Il più pungente e complesso, tra questi, è quello relativo ai limiti della potestà legislativa regionale in materia tributaria, in ordine al quale, vista la tortuosità dell'argomento, si tenterà di ripercorrere le principali vicende alla luce della giurisprudenza dell'Alta corte per la Regione siciliana e dalla giurisprudenza costituzionale.

Le questioni circa la determinazione dei limiti alla potestà legislativa tributaria regionale approdarono ben presto all'Alta corte per la Regione siciliana <sup>10</sup> la quale si occupò dell'argomento in varie sentenze <sup>11</sup> delle quali rimangono celebri quelle del 13 agosto 1948 e del 15 gennaio 1949 <sup>12</sup>. In occasione di tali pronunce la Corte ebbe a sottolineare come l'art. 36 dello Statuto attribuisce alla Regione la potestà di legiferare nella materia delle imposte ad essa assegnate disattendendo però l'affermazione che la stessa sia titolare di una potestà legislativa esclusiva, attestandosi così su una posizione intermedia, rispetto al dibattito dottrinale, in base alla quale “si è riconosciuto alla stessa una potestà normativa in materia tributaria *concorrente o sussidiaria*” <sup>13</sup> da esercitarsi entro *determinati limiti* e da coordinarsi con quella dello Stato in armonia con il disposto dell'art. 1 <sup>14</sup> dello Statuto regionale.

Tali limiti sono:

- a) Le norme costituzionali.
- b) I principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato.

Sebbene la formulazione sia mutuata dall'art. 17 <sup>15</sup> dello Statuto Regione Siciliana, la Corte in pronunce successive ha affermato che i “limiti della legislazione

<sup>10</sup> L'Alta Corte per la Regione siciliana ha funzionato dal 1948 al 1956; in seguito è stata assorbita nelle sue funzioni dalla Corte costituzionale, anche se le relative disposizioni (Titolo III Statuto R. S.) non sono state abrogate con il procedimento di revisione costituzionale. In questo senso si è espressa la Corte costituzionale affermando il *principio dell'unità della giurisdizione costituzionale* (Cort. Cost., sent. nn. 38 e 112 del 1957). Sul punto cfr., F. TERESI, “*Giustizia costituzionale regionale: alla luce della giurisprudenza costituzionale*”, Quattrosoli, Palermo, 1994.

<sup>11</sup> Tra le quali: sent. 24/06/1949, in “D.P.R.S.” 1949, p. 185; sent. 01/10/1949, in Giur. Compl. Cass., 1949, p. 1222; sent. 09/07/1948 in “D.P.R.S.” 1948, p. 66.

<sup>12</sup> Sent. 13/08/1948, 15/01/1949, in “D.P.R.S.” 1949, p. 67.

<sup>13</sup> A. CUVA., op. cit., p. 19.

<sup>14</sup> Art. 1, Stat. R.S.: “La Sicilia con le isole Eolie, Egadi, Pelagie, Ustica e Pantelleria, è costituita Regione autonoma, fornita di personalità giuridica, entro l'unità politica dello Stato italiano, sulla base dei principi democratici che ispirano la vita della Nazione”.

<sup>15</sup> Art. 17, Stat. R.S.: “Entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi [...] sopra le seguenti materie: [...]”.

siciliana in materia tributaria non sono gli stessi della materia della legislazione *ex art. 17*<sup>16</sup>.

c) La territorialità del potere della Regione.

In ordine al limite territoriale la stessa Alta Corte (nella stessa sentenza del 13/08/1948) ha precisato che: “l’elemento territoriale importa non solo che la legge regionale deve avere efficacia entro i confini della Regione, ma anche che essa non deve turbare gli interessi e i rapporti tributari nel resto del territorio della Repubblica”.

La Corte costituzionale, riguardo la questione di cui si tratta, è più volte intervenuta per restringere i poteri autonomistici della Regione siciliana affermando l’esigenza che la competenza legislativa di questa, nella materia tributaria, si espliciti in modo coordinato col sistema tributario statale e sottolineando che la legislazione siciliana “è subordinata all’esigenza fondamentale per l’economia e per l’uguaglianza di tutti i cittadini, che l’obbligazione tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, ai cespiti colpiti e alle modalità di riscossione. Pertanto la legislazione regionale tributaria deve essere collegata con la finanza dello Stato e degli altri enti locali [...] e deve uniformarsi all’indirizzo ed ai principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo”.

La Corte ha inoltre specificato, come già accennato, che per l’introduzione di agevolazioni fiscali da parte della Regione Siciliana è necessario che queste trovino riscontro in tipi previsti da leggi statali e che rispondano ad un interesse regionale<sup>17</sup>.

Successivamente, con le sentenze nn. 111 e 186/1999 ha ribadito esplicitamente il riconoscimento alla Regione Siciliana della potestà legislativa concorrente in materia di tributi erariali, configurando un ambito di intervento su di essi, entro i limiti e principi suesposti.

Come non era difficile prevedere, le ormai antiche problematiche sottese alle questioni fin ora esaminate sono state di necessità riprese e riacutizzate con l’avvio dell’iter per l’attuazione del federalismo fiscale previsto dalla la Legge delega 5 maggio 2009, n. 42.

L’art. 2, comma 1, della citata legge recita: “Il Governo e’ delegato ad adottare, entro (trenta mesi)<sup>18</sup> dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l’attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del

<sup>16</sup> Alta Corte, Sent. 05/04/1950, dove si afferma, a proposito di detti limiti, che in un senso sono più ampi perché la legislazione tributaria non deve necessariamente tenere conto delle *condizioni e degli interessi particolari della Regione*. Per altro verso sono più ristretti perché le leggi tributarie della Regione siciliana devono uniformarsi ai principi che si desumono dalle varie leggi tributarie dello Stato.

<sup>17</sup> Sent. Cort. Cost., 13 aprile 1957, n. 58. Nello stesso senso anche la Sent. Cort. Cost., n. 87 del 1974.

<sup>18</sup> La legge delega 5 maggio 2009, n. 42, ha previsto all’ art. 2, comma 1, il termine di 24 mesi dalla data di entrata in vigore della stessa per l’emanazione dei relativi decreti attuativi da parte del Governo (entro il 21 maggio 2011); l’esercizio della delega è stato, poi, prorogato dalla Legge 8 giugno 2011, n. 85.

sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni nonché al fine di armonizzare i sistemi contabili e gli schemi di bilancio dei medesimi enti e i relativi termini di presentazione e approvazione, in funzione delle esigenze di programmazione, gestione e rendicontazione della finanza pubblica”.

In relazione a ciascuno degli interventi del Governo, nell'esercizio della delega di cui alla legge in parola, non sono tardati i relativi provvedimenti assunti dalla Regione Siciliana a tutela della speciale autonomia ad essa riservata dallo Statuto, le cui prerogative sono state affermate sia in sede giurisdizionale dinanzi al Giudice delle leggi che nelle apposite sedi istituzionali <sup>19</sup>.

Particolare rilievo assumono la sentenza n. 64 del 7-21 marzo 2012 <sup>20</sup> e la n. 71 del 21-28 marzo 2012 <sup>21</sup>, nelle quali la Corte Costituzionale, nonostante abbia dichiarato la non fondatezza della questione di legittimità Costituzionale prospettata, ha nel contempo fornito una interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate esprimendosi sostanzialmente in senso favorevole alla Regione siciliana <sup>22</sup>.

In entrambe le pronunce interpretative la Corte invoca la cd. “clausola di salvaguardia” per concludere con l'esclusione dell'applicabilità delle norme, tacciate di incostituzionalità, lesive delle speciali prerogative della Regione affermando che: “Tale conclusione è coerente con i principi contenuti nella legge di delegazione [...] 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 applica-

**19** In sede di Conferenza Unificata, per esempio, è stata richiesta ed ottenuta la esclusione dell'applicabilità alla Regione siciliana del D.Lgs. 6 maggio 2011, n. 68, in attuazione degli artt. 7,8,9 e 10 (Federalismo Regionale e Provinciale).

**20** Sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, commi da 1 a 4, e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale) promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 23 maggio 2011, depositato in cancelleria il 30 maggio 2011 ed iscritto al n. 51 del registro ricorsi 2011.

**21** Sentenza resa nel giudizio di legittimità costituzionale dell'intero decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 (Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42), e in particolare dell'art. “9” [*recte*: 8] dello stesso decreto, promosso dalla Regione siciliana con ricorso notificato il 19 agosto 2011, depositato in cancelleria il 26 agosto 2011 ed iscritto al n. 84 del registro ricorsi 2011.

**22** La sentenza n. 64/2012 recita testualmente, al par. 4.1, secondo cpv.: “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”.

no [...] esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27”, purché “in conformità con gli statuti” (sentenza n. 201 del 2010)”<sup>23</sup>.

Un’ulteriore recentissima pronuncia è costituita dalla sentenza n. 178 del 2-11 luglio 2012<sup>24</sup>, nella quale la Corte ha dichiarato l’illegittimità delle norme impugnate avendo il Governo previsto che “qualora “entro sei mesi dall’entrata in vigore dei decreti legislativi di cui all’articolo 36, comma 5, non risultino concluse le procedure” di attuazione statutaria, l’intero decreto delegato e gli indicati decreti legislativi “trovano immediata e diretta applicazione” nelle Regioni a statuto speciale e nelle Province autonome di Trento e di Bolzano “sino al completamento delle procedure medesime””, assumendo la suprema Consulta che “Tale diretta - ancorché transitoria - applicazione eccede, i limiti fissati dalla legge di delegazione, la quale non consente eccezioni, con riguardo ai suddetti enti, alla regola dell’adozione delle peculiari procedure “pattizie” previste per la determinazione delle norme di attuazione statutaria”.

Le più recenti pronunce del Giudice delle leggi, sembrano, dunque, porsi nel quadro di una maggiore sensibilità alle potenzialità delle autonomie speciali e, nell’attuale momento storico-politico, di importanti riforme istituzionali, possono contribuire a realizzare un clima favorevole per il perseguimento degli obiettivi di autonomia consacrati nello Statuto della Regione Siciliana.

### **3. L’art. 38 dello Statuto: il fondo di solidarietà nazionale nella giurisprudenza costituzionale**

L’art. 38 dello Statuto siciliano dispone che:

“ Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici.

Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.

Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.”

<sup>23</sup> Sent. n. 64/2012, par. 4.1.

<sup>24</sup> Sentenza resa nei giudizi di legittimità costituzionale dell’alinea e, lettera k), del comma 1 dell’art. 29 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), nonché dell’art. 37 dello stesso decreto, promossi dalla Regione autonoma Valle d’Aosta, dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, dalla Provincia autonoma di Trento, dalla Regione siciliana e dalla Provincia autonoma di Bolzano con ricorsi notificati il 20-22, il 24, il 23, il 24 ed il 23 settembre 2011, depositati in cancelleria il 23, il 29, il 29, il 30 settembre 2011 ed il 3 ottobre 2011 e rispettivamente iscritti ai nn. 106, 111, 112, 113 e 114 del registro ricorsi 2011.

A questa norma furono affidate le speranze di ripresa economico sociale della Regione, individuando lo Stato come parte attiva di tale processo; infatti, si osservò, che questo “si è dichiarato responsabile del degrado e della depressione siciliana con l’obbligarsi a corrispondere alla Regione tale fondo”<sup>25</sup>. L’obbligazione dello Stato si riconduce alla *questio* che “la minore quota di spese pubbliche sud-insulari fin dall’inizio del Regno, e poi costantemente continuata fu la causa determinante della progressiva depressione di quelle aree”<sup>26</sup>. Tale responsabilità è aggravata dal fatto che la Sicilia in confronto a un proprio debito pubblico insignificante apportò al nuovo Stato una bilancia commerciale notevolmente più attiva di quella delle altre regioni, ed una massa cospicua di beni ecclesiastici facilmente liquidabili ricevendo in cambio un carico tributario che non aveva precedenti<sup>27</sup>. Non ebbe quindi, in corrispondenza ai suoi apporti, le spese pubbliche sperate e in contropartita fu vessata, sotto il profilo economico e sociale, dalla politica tributaria del nascente Stato italiano.

All’art. 38, peraltro, venne riconosciuta una portata che va ben aldilà dei confini isolani essendo stato identificato in esso un “principio nuovo consistente nel riconoscimento di una forma di controllo costituzionale della spesa pubblica”, il “primo enunciato di una legge di uguaglianza per tutte le regioni”<sup>28</sup>. A tale principio si ispira l’art. 8 dello statuto della Sardegna, la vecchia e la nuova formulazione dell’art 119 (rispettivamente comma 3 e comma 3 e 5) della Costituzione repubblicana, la legge 10/08/1950, n. 646 istitutiva della cassa per il Mezzogiorno<sup>29</sup>.

E’ proprio questa comune matrice che ha dato origine ad una delle questioni più dibattute in dottrina; ci riferiamo al rapporto tra il *fondo di solidarietà nazionale* previsto dall’art. 38 dello Statuto siciliano e i *contributi speciali* previsti dal comma 3 dell’art. 119 Cost.<sup>30</sup> ante riforma ed in particolare al problema fondamentale circa il carattere aggiuntivo o assorbente del primo rispetto ai secondi. Questione che rimane di grande attualità e che si ripropone nel confronto tra il *fondo di solidarietà nazionale* da un lato,

<sup>25</sup> E. LA LOGGIA, “L’autonomia siciliana fra travagli verso la sua meta economico-sociale”, in *Mediterranea almanacco di Sicilia*, 1949, p. 94.

<sup>26</sup> L. BIANCHINI, “Storia economica e civile della Sicilia”, Napoli, 1841.

<sup>27</sup> Per un approfondimento delle questioni trattate: E. LA LOGGIA, op. ult. cit, p. 96.

<sup>28</sup> On. Restivo, Discorso pronunciato all’Assemblea regionale siciliana nella seduta del 9 aprile 1949.

<sup>29</sup> Ad essa fu affidato il compito di provvedere al finanziamento e all’esecuzione di un piano generale di opere straordinarie, previsto per gli anni cinquanta-sessanta (JAMICELLI, “La Cassa per il Mezzogiorno e la politica di sviluppo”, in *Cronache parlamentari siciliane*, 1964, p. 365), intervento più volte prorogato fino ad essere abolito negli anni ‘90.

<sup>30</sup> Art. 119, c. 3, Cost.: “ per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il mezzogiorno e le isole lo Stato assegna per legge a singole regioni contributi speciali”.

e il *fondo perequativo* e gli *interventi speciali* di cui ai commi 3 e 5 dell'attuale art. 119 Cost. dall'altro <sup>31</sup>.

Non si può tacere come la sostanziale differenza tra la vecchia formulazione del comma 3 dell'art. 119 Cost. e l'art. 38 dello Statuto è stata rilevata, anche, dall'Alta Corte per la regione siciliana che ha riconosciuto nel primo "un contributo di valorizzazione, non meglio determinato o determinabile, a favore delle regioni del Mezzogiorno e delle isole" <sup>32</sup>, mentre nell'art. 38 un obbligo morale, politico e giuridico di contribuire affinché i redditi di lavoro siciliani si bilancino con quelli nazionali, precisando che se il contributo non è specificamente determinato dalla norma statutaria, da questa si possono dedurre i criteri per la sua quantificazione.

Proprio tale questione, vale a dire quella della determinazione dell'ammontare del fondo di solidarietà nazionale, che è stata al centro del contenzioso Stato-Regione, ci introduce alle posizioni assunte dalla Corte costituzionale nell'interpretazione dell'art. 38 dello Statuto.

Sul punto si è consolidata una giurisprudenza costituzionale fortemente limitativa delle prerogative siciliane; in particolare, due sentenze a cavallo degli anni novanta (Cort. Cost. nn. 87/1987 e 369/1992) hanno fissato i seguenti principi sui contenuti della solidarietà nazionale:

a) Il contributo di solidarietà nazionale è in sé un obbligo costituzionale che tuttavia non ha garanzie costituzionali in quanto all'ammontare ed alle modalità di erogazione;

b) l'adozione di eventuali dati di riferimento e i successivi aggiornamenti sono rimessi all'apprezzamento dello Stato, consistente in una valutazione meramente ricognitiva e non vincolante per la modificazione degli elementi del computo;

<sup>31</sup> L'analisi quindi delle posizioni in dottrina assunte in relazione alla questione originaria (rapporto tra l'art. 38 e il comma 3, art. 119 Cost. ante riforma) ci permetterà di affrontare quelle attuali (rapporto tra l'art. 38 e i commi 3 e 5, art. 119 Cost. nella formulazione attuale) con maggiore cognizione di causa. Parte della dottrina riconduceva il fondo di solidarietà ai contributi speciali dell'art. 119, 3 c., ante riforma sulla base dell'assorbente motivo della matrice identica delle due norme e su quella dell'argomento letterale costituito dal riferimento esplicito alle "Isole" contenuto nel vecchio articolo in base al quale i contributi speciali avrebbero dovuto essere assegnati "particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole". Altra parte della dottrina sottolineava come la norma dello statuto siciliano si distaccasse dalle previsioni dell'art. 119, c. 3, per la natura eventuale dei contributi ivi previsti, concessi, con determinazione presa, caso per caso, a favore di questa o quella regione in vista di uno scopo particolare, sulla base di una valutazione discrezionale operata dallo Stato circa le "particolarità e convenienze dello scopo che si intende raggiungere o della funzione che si deve adempiere". Con l'art. 38, invece, lo Stato assume l'obbligazione di contribuire affinché i redditi di lavoro siciliani si equilibrino con quelli nazionali; in questo caso, secondo la tesi esposta, non siamo nel campo di assegnazioni effettuate per legge in base a valutazioni totalmente discrezionali delle singole evenienze straordinarie o particolari, ma siamo di fronte ad un "versamento in via sistematica di somme in esecuzione di una valutazione già adottata *ex ante* dal Costituente".

<sup>32</sup> Alta Corte per la Regione siciliana, 26 luglio 1950, in Giur. Sic., 1950, IV, 69.

c) è escluso qualsiasi obbligo di intesa (anche solo come prassi dice la Corte) tra Stato e Regione, nella determinazione del contributo;

d) rispetto agli importi, i tempi e le modalità di determinazione del contributo, non sono opponibili da parte della Regione considerazioni connesse con la turbativa o il pregiudizio agli equilibri del bilancio regionale che possano discendere da riduzioni nell'ammontare del contributo.

#### 4. Le norme di attuazione in materia finanziaria

Dopo circa vent'anni dall'emanazione dello Statuto (e dalla emanazione del decreto legge n. 507/1948<sup>33</sup> che regolamentava provvisoriamente la materia) sono intervenute le norme di attuazione in materia finanziaria contenute nel D.P.R. n. 1074 del 26/07/1965, delle quali si è più volte sottolineata la obsolescenza, fin dal 1971 (anno della riforma tributaria), causa l'oggettivo riferimento ad un sistema tributario non più esistente<sup>34</sup>.

Come già accennato l'assetto giuridico quale era stato configurato dalle norme di attuazione del 1965, viene posto in crisi, per rilevanti aspetti, dalla riforma tributaria varata in Italia nel 1971 la quale, mutando la morfologia di taluni tributi e di fondamentali principi tributari preesistenti<sup>35</sup> ha finito con il determinare incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi con quelli di nuova istituzione e quindi sulla spettanza di questi ultimi o sui criteri della spettanza<sup>36</sup>.

Da questo quadro di incertezza trarrà origine un cospicuo contenzioso di costituzionalità tra lo Stato e la Regione che, fin dalle prime pronunce della Corte Costituzionale, ha evidenziato la necessità che si procedesse celermente al coordinamento tra entrate tributarie regionali ed il nuovo ordinamento nazionale; a seguito della riforma del 1971 si rendeva necessaria l'emanazione di nuove norme di attuazione in sostituzione di quelle emanate nel

<sup>33</sup> Decreto legge 12/04/ 1948, n. 507: fortemente contrastato perché riduttivo della potestà regionale; tra l'altro il decreto prevedeva all'art. 2 che: "La Regione siciliana riscuote direttamente le entrate di sua spettanza. A tale effetto sono considerate di spettanza della Regione le entrate nel bilancio di previsione predisposto dalla stessa per l'esercizio finanziario 1947-48 e di cui al decreto presidente della regione 5 luglio 1947, n. 14 "; stabiliva, quindi, che l'entrate di spettanza della Regione erano quelle indicate nel suo primo bilancio di previsione. "Disciplina provvisoria dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana", in Giur. Cost., 1958, p.32.

<sup>34</sup> Sul tema si rinvia, più ampiamente, a A. Cuva, op.cit., p.29 ss..

<sup>35</sup> Con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali.

<sup>36</sup> Si consideri, per esempio, che spostandosi il baricentro della riscossione tributaria dal luogo in cui si trovano i beni o l'attività economica produttiva del reddito assoggettato al tributo, al domicilio fiscale del contribuente, viene posto in discussione il principio cardine della spettanza alla regione dei tributi pagati anche da non residenti per i redditi prodotti nell'isola; lo stesso vale anche per l'I.V.A. pagata dalle imprese che pur fornendo beni e servizi nella regione hanno sede legale fuori nonché per tutte le ritenute sui redditi da lavoro dipendente percepiti in Sicilia dai dipendenti dello Stato e pensionati.

1965 che erano state strutturate con riferimento ad un assetto dei tributi successivamente modificato in misura rilevante (Corte cost. sent. n. 299/1974). Necessità prevista anche dall'art. 12, 2 c., n. 4, della legge delega n. 825/1971. Ciò nonostante, ad oggi, con l'eccezione a cui si è accennato<sup>37</sup>, non sono state definite le nuove norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria sebbene la Corte Costituzionale sia tornata più volte ad auspicare la loro emanazione (per ultimo Corte cost. sent. n. 66/2001)<sup>38</sup>. Tale scenario va ora collegato con il particolare momento storico di attuazione in Italia del federalismo fiscale avviato con la legge delega n. 42/2009. In questo contesto, come rilevato in altre occasioni<sup>39</sup>, si evidenziano delle condizioni di *non ritorno*<sup>40</sup> per le quali una rinnovata e decisa azione rivolta a ribadire la necessità dell'adozione di una nuova disciplina attuativa appare l'unica, e residua, via utile (e concretamente percorribile) per risolvere le questioni esposte e più in generale per armonizzare i due ordinamenti: quello statale e quello regionale; necessità che, per altro verso, diventa *urgenza* osservato che le inadempienze ed omissioni, sia da parte degli organi regionali sia di quelli statali, hanno determinato un lento processo di erosione della specialità<sup>41</sup>. Gli spunti positivi ritraibili dalle recentissime sentenze della Corte Costituzionale sopra richiamate possono costituire un ulteriore incentivo al tentativo, *improcrastinabile*, di arrestare tale processo che, altrimenti, rischia di *azzerare* definitivamente il modello di autonomia finanziaria contenuto nello Statuto della Regione siciliana.

**37** D.Lgs 3.11.2005, recante la nuova disciplina di attuazione dell'art. 37 dello Statuto.

**38** In vero, nel 1980 è stato costituito un comitato, formato da funzionari statali e regionali, con il compito di definire uno schema normativo concordato da sottoporre alla Commissione paritetica, cui compete la determinazione delle norme di attuazione dello statuto ex art. 43 dello stesso. L'esperienza però, dopo alcuni positivi segni di intesa, risultò fallimentare e dopo rinvii e pause di riflessione gli incontri furono sospesi nel dicembre dello stesso anno. E' stato sottolineato lucidamente come un forte limite dell'esperimento fosse stata la natura degli organi coinvolti nel confronto anche se non si può tacere l'elevato distacco delle posizioni sostanziali di partenza delle due parti. Non dovette essere solo il merito delle questioni a pregiudicare l'intesa, ma altrettanta parte dovette avere il metodo scelto per la composizione dell'organo, "si era, infatti, in presenza di un confronto di schemi, fondati su principi contrastanti e spesso inconciliabili, affidati ad organi meramente tecnici che per loro tale natura non erano in grado di agire, in via transattiva, per il conseguimento di soluzioni concordate. Si scontava la mancanza [...] di un temperamento fra gli elementi tecnici e quelli afferenti la sfera delle valutazioni politiche" (MARTINES, "Norme di attuazione ed erosione della specialità", in Lo Statuto siciliano dopo quaranta anni, Padova, 1990, pp. 43 ss.). Dal 1980 ad oggi si è ancora in attesa e a niente sono valse le sollecitazioni fatte dall'amministrazione regionale.

**39** A. Cuva, *Federalismo fiscale, credito d'imposta e fiscalità di vantaggio*, in *Federalismo, riforme della contabilità e dei sistemi di controllo*, Giuffrè, 2012, p.263.

**40** V. A. Cuva, *Perché investire in Sicilia: i profili fiscali*, in *Norma*, 14.11.2012, p.5.

**41** MARTINES, op. cit., pp. 43 ss..