

Osservatorio sulle fonti

LA RINNOVATA DEFINIZIONE DELL'ASSETTO DELLA FINANZA E DEI TRIBUTI DELLA REGIONE SICILIANA TRA DISPOSIZIONI DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO E DECRETO-LEGGE

di *Giuseppe Verde* *

SOMMARIO: 1. Premessa: l'iter del decreto-legge n. 113 del 2016 (c.d. enti locali) e le peculiarità dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana. - 2. La *ratio* della disciplina contenuta nell'art. 11 del decreto-legge c.d. enti locali, anche alla luce dei principi di diritto posti dalla giurisprudenza costituzionale. - 3. Il superamento del parallelismo tra funzioni e risorse e il passaggio dal gettito "riscosso" a quello "maturato". - 4. Questioni procedurali: il processo di ridefinizione delle relazioni finanziarie e tributarie tra Stato e Regione Siciliana e il ruolo della Commissione paritetica. - 5. L'art. 11 del decreto-legge c.d. enti locali, tra principio dell'accordo e rispetto dell'equilibrio di bilancio. - 6. Considerazioni conclusive: la conformità a Costituzione del rinnovato assetto della finanza e dei tributi della Regione Siciliana.

1. Premessa: l'iter del decreto-legge c.d. enti locali e le peculiarità dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione Siciliana

Il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (*Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*) è stato recentemente convertito in legge (*legge 7 agosto 2016 n. 160*) con alcune modificazioni. Per quel che attiene all'iter parlamentare del disegno di legge di conversione, la Camera dei Deputati ha votato la conversione del decreto-legge il 21 luglio 2016, il Senato della Repubblica ha definitivamente approvato la legge di conversione il successivo 2 agosto.

Nessuna modificazione ha riguardato l'art. 11 del decreto – legge formalmente intitolato alla "Regione Siciliana" e destinato a incidere sui controversi rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione stessa. Anche se l'articolo qui in esame risulta convertito senza modificazioni, è stato oggetto, però, di un aspro confronto parlamentare che ha visto innalzarsi lo scontro politico prima in seno alla Commissione bilancio, tesoro e programmazione (V Commissione permanente) della Camera dei Deputati per poi proseguire in Senato. In particolare, la V Commissione della Camera ha discusso 25 proposte emendative dell'art. 11 respingendole tutte; analogamente anche nel passaggio del testo in Senato la Commissione Bilancio ha respinto 27 proposte di emendamenti.

La ragione di tanta attenzione è legata – come avrò modo di evidenziare più avanti – al contenuto dell'art. 11, il quale è destinato a ridefinire in modo parziale i rapporti finanziari fra Stato e Regione Siciliana.

Come è noto, i rapporti fra lo Stato e le Autonomie speciali muovono dai relativi Statuti speciali; mentre, però, per la Sicilia la materia in questione non è stata

* Professore ordinario di Diritto costituzionale dell'Università degli studi di Palermo.

Osservatorio sulle fonti

decostituzionalizzata, per le altre Autonomie speciali è possibile ridefinire i suddetti rapporti attraverso una fonte normativa primaria che abbia acquisito il consenso della Regione speciale o della Provincia autonoma.

Al fine di cogliere la portata della riforma qui in commento, occorre, in via preliminare, rammentare che il fondamento normativo dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione autonoma siciliana mostra aspetti peculiari sia rispetto a quello delle Regioni a statuto ordinario, sia rispetto a quello delle autonomie speciali. Dalle prime esso infatti si differenzia per la peculiare copertura costituzionale di cui l'autonomia tributaria siciliana gode al pari di quella degli altri enti territoriali ad ordinamento differenziato. Dalle seconde, invece, esso si discosta sia per la mancanza di un procedimento – previsto invece in tutti gli altri statuti speciali – che consenta di modificare le disposizioni contenute nello statuto speciale in materia di finanza e tributi mediante legge ordinaria previo accordo tra Regione e Stato (c.d. deconstituzionalizzazione della disciplina statutaria sui tributi delle autonomie speciali)¹, sia per lo scarso ricorso alle norme di attuazione statutaria che ha sinora caratterizzato l'evoluzione dell'autonomia finanziaria e tributaria della Regione siciliana rispetto a quello degli altri enti territoriali dotati di autonomia particolare.

Quanto alle differenze che intercorrono tra la Regione siciliana e le altre Regioni a statuto speciale bisogna anzitutto ricordare che queste ultime, potendo ricorrere al richiamato procedimento che consente di modificare con legge ordinaria previo accordo la disciplina statutaria in materia di finanza e tributi, hanno disposto modificazioni alla disciplina statutaria in materia. Basti pensare alla “stagione” degli accordi siglati tra Stato e autonomie speciali nel 2009-2010: l'accordo di Milano del 30 novembre 2009, tra Governo e province autonome di Trento e di Bolzano; il protocollo di intesa tra Governo e Friuli-Venezia Giulia del 29 ottobre 2010; quello tra Governo e Val d'Aosta dell'11 novembre del 2010. Il contenuto di questi accordi è stato trasfuso in disposizioni contenute nelle leggi finanziarie che hanno così modificato, nel rispetto del metodo dell'accordo, le norme contenute negli statuti, ridefinendo l'apporto delle autonomie

¹ Cfr. l'art. 63, quinto comma, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), il quale dispone “Le disposizioni contenute nel titolo IV [relative al demanio e al patrimonio della Regione] possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione”; l'art. 54, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), il quale dispone “Le disposizioni del Titolo III [relativo alle “Finanze - Demanio e patrimonio”] del presente Statuto possono essere modificate con leggi ordinarie della Repubblica su proposta del Governo o della Regione, in ogni caso sentita la Regione”; l'art. 104, primo comma, del D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670 (Approvazione del testo unico delle leggi costituzionali concernenti lo statuto speciale per il Trentino-Alto Adige), a tenore del quale “Fermo quanto disposto dall'articolo 103 le norme del titolo VI [quelle relative a “Finanza della regione e delle province”] e quelle dell'art. 13 possono essere modificate con legge ordinaria dello Stato su concorde richiesta del Governo e, per quanto di rispettiva competenza, della regione o delle due province”; l'art. 50, quinto comma, della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 (Statuto speciale per la Valle d'Aosta), a tenore del quale “Entro due anni dall'elezione del Consiglio della Valle, con legge dello Stato, in accordo con la Giunta regionale, sarà stabilito, a modifica degli artt. 12 e 13, un ordinamento finanziario della Regione [gli artt. 12 e 13 sono contenuti nel titolo III dello Statuto, relativo a “Finanze, demanio e patrimonio”]”.

Osservatorio sulle fonti

speciali al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica².

I procedimenti richiamati sono particolarmente rilevanti sotto un duplice profilo: da un lato, determinano la decostituzionalizzazione del fondamentale ambito materiale relativo alla finanza e ai tributi, originariamente attribuiti alla fonte statutaria speciale; dall'altro, consentono di estendere il metodo dell'accordo alle norme contenute nelle leggi finanziarie prima e nelle leggi di stabilità poi, che hanno reso progressivamente opponibili alle autonomie speciali gli obiettivi di finanza pubblica.

Ciò non vale per la Regione siciliana che – unica Regione a statuto speciale – nel suo statuto di autonomia non dispone di una norma che consenta di procedere in questo senso.

Anche dal secondo punto di vista sopra richiamato, la finanza e i tributi della Regione siciliana mantengono una loro peculiarità, in quanto l'evoluzione del sistema finanziario e tributario regionale si è connotato per uno scarso ricorso alle norme di attuazione.

Da quanto detto segue che, nel caso delle altre regioni a statuto speciale, all'avvenuta approvazione della legge statale che ridefinisce i rapporti finanziari con le Autonomie speciali, segue poi l'approvazione di disposizioni di attuazione.

Pertanto per la Sicilia le disposizioni di attuazione sarebbero l'unica fonte abilitata a definire i rapporti finanziari con lo Stato; mentre nei casi di avvenuta decostituzionalizzazione dalla materia statutaria, secondo quanto detto la legge (i cui contenuti sono stati negoziati con la Regione o la Provincia autonoma) definisce il contenuto sostanziale dei rapporti finanziari ai quali fanno seguito le conseguenti disposizioni di attuazione. È chiaro che in quest'ultimo caso le determinazioni che definiscono le risorse effettivamente devolute sono contenute nella legge statale mentre le disposizioni di attuazione precisano le modalità tecnico-amministrative seguendo le quali le Autonomie speciali potranno gestire le proprie entrate.

La prassi lascia intendere che i rapporti finanziari decostituzionalizzati sono caratterizzati da un maggiore dinamismo istituzionale che ha consentito un aggiornamento delle originarie risorse devolute dallo Stato alle Autonomie speciali attraverso disposizioni più vicine nel tempo alle riforme che hanno riguardato il sistema tributario; per la Sicilia le disposizioni di attuazione del 1965 sono l'unica fonte che ha definito i rapporti finanziari con lo Stato, mai coordinata – per esempio – con la riforma tributaria del 1973.

Così, ancora oggi, si legge che spetterebbero alla Regione Siciliana il gettito delle entrate derivanti dalla “imposta sul consumo di caffè” o dalla “imposta sul consumo delle banane fresche, secche e sulle farine di banane”. Al mancato aggiornamento delle disposizioni del 1965 ha supplito l'art. 38 dello Statuto: il *fondo di solidarietà* veniva annualmente riempito di risorse economiche che di fatto consentivano di far vivere le istituzioni regionali senza porsi il problema della definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regione.

² Per un approfondimento, cfr. G. RIVISECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, www.rivistaaic.it, fasc. n. 1/2016.

Osservatorio sulle fonti

Il rapporto fra legge statale e disposizione di attuazione presenta aspetti particolari sui quali credo sia opportuno spendere qualche considerazione. È il caso per esempio dei commi 834 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria per il 2007), che ridefinisce i contenuti dell'art. 8 dello Statuto speciale della Regione Sardegna attraverso l'individuazione di 11 diversi tipi di entrate assegnate alla Regione. Per ciascuna delle entrate menzionate nel comma 834 è stabilito se esse spetteranno per intero alla Regione o se solo in una certa misura (per es. i sette decimi del gettito delle imposte sul reddito delle persone fisiche e sul reddito delle persone giuridiche o i nove decimi del gettito delle imposte sul bollo, ecc.). La disposizione prosegue riconoscendo alla Sardegna le entrate “sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione”. Il successivo comma 838 quantifica gli oneri prodotti dal precedente comma 834 – che come già detto modifica ancora una volta l'art. 8 dello Statuto – dando copertura finanziaria ai trasferimenti disposti a favore della Regione Sardegna. La quantificazione degli oneri e la conseguente copertura finanziaria attiene agli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009, come espressamente dispone il comma 838.

Il recente decreto legislativo n. 114 del 9 giugno 2016 reca le “Norme di attuazione dell'articolo 8 dello Statuto speciale della Regione autonoma della Sardegna – legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, in materia di entrate erariali regionali”, così come modificato dal già citato comma 834. Le norme di attuazione del 2016 sostanzialmente attengono alle modalità amministrative da seguire per dar corso alla devoluzione delle risorse dallo Stato alla Regione Sardegna. In generale, l'insieme di art. 8 dello Statuto così come modificato e le conseguenti norme di attuazione offrono oggi alla Regione Sardegna un quadro normativo definito e organico in cui si possono trovare alcune tracce di quel federalismo fiscale che, a partire dalla legge n. 42 del 2009, aveva lasciato immaginare un assetto diverso dei rapporti finanziari fra il centro e la periferia³.

Degno di nota è che le norme di attuazione del 2016 dispongono che “le disposizioni del presente decreto legislativo si applicano a decorrere dal 1° gennaio 2010” (art. 18), dando così continuità a quanto disposto nella legge del 2006 i cui effetti finanziari riguardano – come già detto – gli anni 2007, 2008 e 2009. Se, pertanto, la disposizione di attuazione produrranno effetti a partire dall'esercizio finanziario 2010, così da stabilizzare il quadro normativo, resta però da osservare che per gli esercizi finanziari che iniziano nel 2010 né la legge, né le disposizioni di attuazione offrono una copertura finanziaria alle disposizioni di attuazione. La presentazione del disegno di legge di bilancio e della legge di stabilità tiene conto della legislazione vigente, incluse le disposizioni di attuazione degli Statuti speciali, sicché la loro approvazione parlamentare sono i momenti istituzionali in cui la materia qui in discussione trova il suo sbocco concreto: è quella la sede nella quale le coperture cui si è fatto cenno si assicurano anche per le disposizioni di attuazione degli statuti speciali.

³ Su cui ora v. L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in *Federalismi.it*, 16/2016, 10 agosto 2016, 1 ss.

Osservatorio sulle fonti

2. La ratio della disciplina contenuta nell'art. 11 del decreto-legge c.d. enti locali, anche alla luce dei principi di diritto posti dalla giurisprudenza costituzionale

L'art. 11 del decreto-legge n. 113 del 2016 è composto da quattro commi e il suo effetto principale è quello di innovare i rapporti finanziari tra Stato e Regione Siciliana attribuendo risorse aggiuntive alla Regione stessa. Si è già fatto cenno alle polemiche che una simile disposizione ha suscitato in sede di conversione. Tra i motivi di discussione alcuni attengono ad aspetti legati alla dialettica politica del momento; altri riguarderebbero la presunta lesione delle prerogative statutarie con conseguente valutazione in termini di illegittimità costituzionale dell'art. 11. Non è facile tenere distinti i due profili che nel dibattito parlamentare sono stati spesso richiamati insieme.

Per quel che attiene al contenuto, l'art. 11 prevede che “in attuazione dell'accordo fra il Governo e la Regione Siciliana sottoscritto in data 20 giugno 2016, nelle more dell'approvazione delle modifiche da apportare a decorrere dall'anno 2016 alle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana, ai sensi dell'articolo 1, comma 685, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, viene assegnato alla Regione Siciliana, a titolo di acconto sulla compartecipazione spettante alla medesima regione per l'anno 2016, un importo pari a 5,61 decimi dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF), determinata con riferimento al gettito maturato nel territorio regionale [...]”. I commi successivi individuano le coperture finanziarie, definiscono le modalità di assegnazione delle risorse, assicurano la neutralità sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche. Infine, è stabilito che “alla Regione Siciliana non si applicano le disposizioni in materia di patto di stabilità interno in contrasto con il presente comma”.

L'art. 11 prova a superare difficoltà risalenti nel tempo. Da alcuni anni, infatti, la Corte costituzionale richiama l'attenzione sul fatto che “a ben vedere, molte delle difficoltà e dei contrasti che insorgono in ordine al regime di ripartizione delle entrate fra Stato e Regione Siciliana, e di riscossione delle entrate nella Regione Siciliana, sono da addebitarsi alla mancanza di una normativa di attuazione dello statuto che tenga conto delle profonde trasformazioni intervenute nel sistema tributario e nei rapporti finanziari fra Stato e Regione dall'epoca delle norme dettate con il d.P.R. n. 1074 del 1965”⁴. È del 2001 l'auspicio – formulato sempre dalla Corte costituzionale - affinché “Stato e Regione, attraverso la specifica forma di collaborazione prevista dall'art. 43 dello statuto ai fini della adozione delle norme di attuazione, si attivino per adeguare alle nuove esigenze e realtà l'attuale assetto normativo in questa materia”⁵.

Le questioni che hanno nel tempo impedito di aggiornare le disposizioni di attuazione del 1965 sono diverse. Tra queste, alcune si intravedono attraverso proprio l'art. 11 che attribuisce risorse indipendentemente dall'avvenuto trasferimento di funzioni, superando così quell'impostazione che avrebbe preteso che il trasferimento di

⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015, su cui v. C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli Interessi? Osservazioni sulle sentenze n. 10 e 155 del 2015*, in *Federalismi.it* 19/2015, 14 ottobre 2015, 1 ss.

⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 66 del 2001.

Osservatorio sulle fonti

risorse fosse sempre accompagnato da quello delle funzioni; in questo modo, le risorse trasferite sono effettivamente aggiuntive e consentono alla Sicilia di produrre un bilancio che strutturalmente non sia in contrasto con gli articoli 81 e 97 della Costituzione⁶.

Il tema del trasferimento di funzioni e di eventuali risorse dallo Stato alla Sicilia si è trasformato con il tempo in un problema di difficilissima soluzione. È chiaro che i meccanismi di attuazione dello Statuto non possono prescindere dalle considerazioni generali che accompagnano il modo di essere dell'autonomia speciale siciliana. È noto che gli istituti costituzionali grazie ai quali la regione avrebbe dovuto assumere una connotazione realmente speciale si sono nei fatti trasformati in strumenti che hanno rallentato l'ammodernamento degli apparati burocratici regionali e impedito lo svolgimento di una funzione amministrativa regionale efficiente⁷.

Il primo dato su cui riflettere attiene al raffronto tra la nostra regione e le altre regioni. Iniziamo da quelle ordinarie. Le regioni ordinarie sono state interessate da un poderoso processo di trasferimento di funzioni che ha preso corpo nel decreto legislativo n. 112 del 1998. Se si assume come parametro solo quest'ultimo decreto legislativo, si deve constatare che molte funzioni oggi esercitate dalla regioni ordinarie, sono in Sicilia assicurate dallo Stato (per esempio, il controllo sui locali notturni o l'autorizzazione alla installazione di impianti per la vendita degli idrocarburi nella autostrade).

Si è detto che altre funzioni rimangono nelle mani dello Stato. Le ragioni possono essere diverse. Sta di fatto che la Regione preferisce non chiedere e che lo Stato è felice nel conservare. Questo è il caso delle competenze in tema di invalidità civile per la quale tanto lo Stato quanto la Regione condividono la preoccupazione che il decentramento della funzione possa comportare un incremento incontrollato degli invalidi civili e dei corrispondenti costi.

Si è poi aggiunto che, però, il vero problema è rappresentato dal costo delle funzioni da trasferire e quindi, dall'individuazione delle risorse finanziarie che dovrebbero accompagnare il trasferimento delle funzioni dallo Stato alla nostra regione. Intorno al nodo finanziario ruota il destino delle norme di attuazione.

Stato e Regione partecipano al procedimento di trasferimento delle funzioni partendo da posizioni contrapposte. Lo Stato ritiene che la Regione siciliana abbia avuto assegnate negli anni passati risorse superiori rispetto a quelle necessarie per assicurare lo svolgimento delle funzioni amministrative regionali. Quindi pretende che le nuove funzioni amministrative (quelle che si vorrebbero assegnare alla Sicilia) siano trasferite

⁶Si rammenti che, secondo la Corte costituzionale, sentenza n. 241 del 2012, “il raggiungimento del pareggio di bilancio è alla base di qualsiasi misura finanziaria adottata dallo Stato e perché comunque, nella visione unitaria del bilancio statale, tutto concorre al pareggio; e ciò a maggior ragione dopo la revisione dell'art. 81 Cost. che, con effetto dal 2014, ha elevato a dignità costituzionale la regola dell'equilibrio fra le entrate e le spese del bilancio statale. Va inoltre considerato che, come questa Corte ha già osservato, il suddetto impegno di ridurre il pareggio di bilancio ‘ha natura meramente politica e non si è tradotto in norme giuridiche vincolanti’ (sentenza n. 142 del 2012)”.

⁷ S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011 519 ss.

Osservatorio sulle fonti

“a costo zero”. La regione risponde che il trasferimento delle funzioni non può che avvenire con il contestuale riconoscimento all’ente di nuove risorse economiche che consentano lo svolgimento della funzione.

Il paradosso è che le ragioni statali e regionali sono entrambe fondate. È vero che negli anni passati la Regione ha avuto attribuito risorse economiche superiori rispetto a quelle effettivamente richieste per l’assolvimento dei compiti amministrativi. Tali risorse sono state riconosciute dallo Stato e la Regione ne è stata ben lieta. Il problema è che quelle risorse la Regione le ha tutte impegnate e certamente le ha destinate ad ambiti che non hanno migliorato lo svolgimento dell’azione amministrativa né hanno definito un nuovo *welfare* regionale. Le risorse sono state destinate al pagamento di numero sterminato di stipendi sul presupposto che ad ogni busta paga seguano uno o più voti (al momento delle elezioni; di tutte le elezioni). La conclusione è che la Regione non è in grado di destinare risorse alle funzioni amministrative che lo Stato le vorrebbe trasferire. Il paradosso non è finito perché lo Stato è costretto ad assicurare la funzione amministrativa che immagina di rimettere alla regione, assicurando sempre la copertura degli oneri.

È evidente che senza una nuova e diversa strategia politica, potranno approvarsi solo norme di attuazione dello Statuto che “non costano”. Si tratta di disposizioni di carattere ordinamentale (per es., quelle relative ad ambiti come la partecipazione del Presidente della Regione alle riunioni del Consiglio dei Ministri), che certamente non mutano la fisionomia della nostra Regione.

3. Il superamento del parallelismo tra funzioni e risorse e il passaggio dal gettito “riscosso” a quello “maturato”

L’art. 11 del decreto-legge n. 113 supera il parallelismo funzioni e risorse e assegna queste ultime indipendentemente dall’individuazione di conseguenti funzioni il cui assolvimento avrebbe azzerato l’effetto benefico della devoluzione. In questo modo si supera anche il problema legato alla concreta individuazione delle funzioni astrattamente trasferibili dalla Stato; se cioè esse vadano ricercate all’interno delle previsioni Statutarie o se sia possibili far riferimento anche a quelle contemplate dal testo costituzionale. Anche dopo la modifica costituzionale del 2001, il legislatore ordinario ha voluto esplicitamente ribadire (art. 11 della legge n. 131 del 2003) la piena vigenza dei meccanismi di attuazione degli statuti e di trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni speciali e, sul punto, la Corte costituzionale ha avuto modo di affermare che “[...] per tutte le competenze legislative aventi un fondamento nello Statuto speciale, il principio del parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative conserva la sua validità. Per le ulteriori, più ampie competenze che le Regioni speciali e le Province autonome traggano dalla Costituzione, in virtù della clausola di maggior favore, troverà invece applicazione l’art. 11 della legge n. 131 del 2003 e quindi il trasferimento delle funzioni avrà luogo secondo le modalità previste dalle norme di attuazione e con l’indefettibile partecipazione della Commissione

Osservatorio sulle fonti

paritetica”⁸.

L’art. 11 ha poi il merito di rispondere positivamente a una “storica” richiesta regionale che, muovendo dall’art. 36 dello Statuto speciale, ha sempre richiesto che la devoluzione dei tributi alla regione avvenisse superando il principio che spettino alla Sicilia solo quelli riscossi sul territorio regionale. Il riferimento all’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) determinata con riferimento al *gettito maturato nel territorio regionale* prescinde dal gettito riscosso e rappresenta un sostanziale avanzamento nelle relazioni fra lo Stato e la Regione Siciliana⁹.

In sintesi, l’art. 11 qui in esame avrebbe prodotto degli effetti benefici per la Regione Siciliana: si ha un incremento di risorse, si supera il rapporto risorse-funzioni, si parla di gettito maturato e non più riscosso.

Malgrado ciò il dibattito parlamentare sull’art. 11 ha visto innalzarsi il livello dello scontro politico, spesso alimentato da esponenti politici siciliani che hanno contestato nel merito l’art.11 e avanzato dubbi sulla legittimità delle modalità seguite per intervenire sui rapporti finanziari fra Stato e Regione.

In merito all’art.11, il dibattito ha registrato posizioni estreme il cui accoglimento avrebbe previsto la devoluzione alla Sicilia dei dieci decimi dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) fino a immaginare l’assegnazione di risorse aggiuntive per diversi miliardi di euro! Sul punto, mi pare che l’art. 11 rappresenti un primo passo verso la definizione dei nuovi rapporti finanziari fra Stato e Regione: le scelte in esso contenute propongono una composizione armoniosa delle questioni finanziarie e costituiscono un primo passo verso la revisione delle disposizioni di attuazione del

⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 236 del 2004 su cui v. M. BARBERO, *La Corte costituzionale interviene sulla legge “La Loggia”*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; C. MAINARDIS, *Nuovo Titolo V, poteri sostitutivi statali, autonomie speciali*, in *Forum di Quaderni costituzionali*; R. DICKMANN, *Note sul potere sostitutivo nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, in *Federalismi.it*, 21/2014, 1 ss.

⁹ Sul punto cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 97 del 2013, su cui M. GREGGI, *La distinzione tra tributi erariale e tributo proprio derivato nel quadro dell’autonomia statutaria speciale: il caso Sicilia*, in *Forum i quaderni costituzionali*. Si tenga conto che “a proposito dell’ordinamento finanziario siciliano [...] l’art. 36 dello statuto poteva lasciar trasparire una concezione ispirata a netta separazione fra finanza statale e regionale – le successive norme di attuazione (d.P.R. n. 1074 del 1965) hanno interpretato la regola statutaria desumendo da essa un sistema di finanziamento sostanzialmente basato sulla devoluzione alla Regione del gettito dei tributi erariali riscossi nel suo territorio [...] ma ha anche precisato che l’art. 2 delle citate norme di attuazione – pur sancendo la spettanza alla Regione delle entrate tributarie erariali ‘riscosse nell’ambito’ del territorio regionale – non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l’operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell’ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell’obbligazione tributaria. E ciò trova conferma, da un lato, nell’art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione ‘sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione’; e, dall’altro, nella previsione (contenuta negli artt. 37 dello statuto speciale e 7 delle norme di attuazione in materia finanziaria) di meccanismi di riparto dei redditi soggetti a imposizione nel caso di imprese operanti sia nel territorio siciliano sia in altri territori” (così, Corte costituzionale, sentenza n. 306 del 2004).

Osservatorio sulle fonti

1965.

4. Questioni procedurali: il processo di ridefinizione delle relazioni finanziarie e tributarie tra Stato e Regione Siciliana e il ruolo della Commissione paritetica

Restano le questioni connesse con le prerogative statutarie: il decreto-legge è lo strumento prescelto per innovare i rapporti finanziari fra Stato e Regione, materia quest'ultima riservata alle disposizioni di attuazione determinate dalla Commissione paritetica secondo quanto previsto dall'art. 43 dello Statuto. L'art. 11, da questo punto di vista, ingenera il sospetto che le modalità di devoluzione delle risorse finanziarie disposte sia avvenuto in modo non conforme a quanto previsto dallo Statuto.

In riferimento alle disposizioni di attuazione dello Statuto speciale, è utile ricordare che la Commissione paritetica “è titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione del citato art. 43, essa ‘determinerà le norme’ relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all’attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi”¹⁰.

Si deve escludere che il Governo della Repubblica possa “alterare il contenuto sostanziale della disciplina su cui la Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere, tanto più ove tali modificazioni vengano a incidere – come nel caso in esame – sul piano della stessa distribuzione delle competenze tra lo Stato e i soggetti di autonomia”¹¹. Tale principio esclude che il Governo possa modificare le determinazioni assunte dalla Commissione paritetica; nel caso dell'art. 11, oltre alla riserva di competenza che gioca a favore della fonte disposizione di attuazione, non vi dovrebbe essere alcuno spazio per determinazioni autonome dell'esecutivo adottate nelle forme di cui al secondo comma dell'art. 77 della Costituzione. Proprio per questa ragione ci troviamo di fronte ad un istituto completamente diverso da quello che trova il suo fondamento nell'art. 76 della costituzione. Gli statuti speciali attribuiscono in modo permanente al Governo nazionale la possibilità di adottare decreti legislativi di attuazione degli statuti speciali attraverso un particolare procedimento nel quale è coinvolta la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto siciliano. Il presupposto del decreto legislativo di attuazione è la Costituzione e lo Statuto speciale (non esiste alcuna legge delega) fonti alle quali si farà riferimento soprattutto per individuare l'oggetto delle disposizioni di attuazione.

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

¹⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 201 del 2010.

¹¹ Corte costituzionale, sentenza n. 37 del 1989.

Osservatorio sulle fonti

presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti”¹².

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

La disciplina costituzionale avvalora l’idea che le disposizioni di attuazione che sono atti normativi dotati di una competenza “separata e riservata” che concettualmente comporta un’immediata valutazione di illegittimità costituzionale per le leggi statali e per gli altri atti normativi primari che volessero occuparsi delle materie riservate alle disposizioni di attuazione.

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

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

La ricostruzione della natura giuridica delle disposizioni di attuazione, secondo gli

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

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

¹⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 353 del 2001.

¹⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 316 del 2004.

Osservatorio sulle fonti

indirizzi che provengono dalla giurisprudenza costituzionale, dovrebbe condurre a escludere – in linea di principio – che il decreto-legge sia una fonte abilitata a disciplinare una materia riservata alle disposizioni di attuazione. Su queste premesse la conclusione alla quale si dovrebbe pervenire è l'art. 11 è sospetto di essere costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 43 dello Statuto della Regione Siciliana.

Pur tuttavia, prima di giungere a conclusioni definitive è bene rammentare che le disposizioni di attuazione manifestano dal punto di vista costituzionale l'esplicazione del c.d. "principio pattizio" che presiede alle relazioni fra lo Stato e le Autonomie speciali considerato che il "metodo pattizio" è lo "strumento indefettibile, anche sotto il profilo procedurale, nella disciplina delle relazioni finanziarie tra Stato e autonomie speciali"¹⁶. Ora, considerando anche il dato letterale dell'art. 11 ([...] in attuazione dell'accordo fra il Governo e la Regione Siciliana sottoscritto in data 20 giugno 2016, nelle more dell'approvazione delle modifiche da apportare a decorrere dall'anno 2016 alle norme di attuazione dello statuto della Regione Siciliana [...]), è da chiedersi se ci si trovi dinanzi ad una nuova modalità di attuazione del principio pattizio¹⁷ in cui resta da definire il rapporto che si viene a determinare fra accordi, disposizioni di attuazione e art. 11 del decreto-legge n. 113. Si è già detto che la formulazione dell'art. 11 risolve vecchie questioni e produce effetti benefici per la finanza della Regione Siciliana.

Non è privo di significato che l'Assemblea regionale siciliana, già prima della conclusione del procedimento di conversione in legge del decreto-legge n. 113 del 2016, abbia – in tutta fretta – approvato la legge n. 14 del 14 luglio 2016 il cui art. 3, secondo comma, dispone che "le somme riconosciute alla Regione per l'anno 2016, ai sensi dell'articolo 11 del decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, pari a 500.000 migliaia di euro, accantonate nel bilancio della Regione in un apposito fondo (Missione 1, Programma 3, capitolo 215741), sono destinate al ripristino delle autorizzazioni di spesa riepilogate nell'Allegato 2 della legge regionale n. 3/2016, nella misura prevista dal comma 5 dell'articolo 4 della medesima legge". Poi il primo comma dell'art. 3 della legge regionale n. 14 del 2016 rinvia all'accordo sottoscritto con lo Stato (lo stesso cui rinvia l'art. 11) ai fini dell'individuazione delle risorse devolute a favore della Sicilia¹⁸.

¹⁶ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2016 a detta della quale il metodo pattizio costituisce un principio cardine confermato – oltre che dagli Statuti speciali - anche dalla legge n. 42 del 2009, e dal decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale. Il principio pattizio diviene così uno dei "criteri guida per realizzare il necessario bilanciamento tra le ragioni di salvaguardia delle autonomie speciali, quelle di realizzazione del federalismo solidale e quelle di tutela degli equilibri di bilancio, intesi questi ultimi come riferiti sia alle singole autonomie che al sistema della finanza pubblica allargata".

¹⁷ "È anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale", così Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2016.

¹⁸ Art. 3. Rapporti finanziari Stato-Regione 1. A seguito di quanto definito nell'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana, sottoscritto in data 20 giugno 2016, le entrate stimate nel bilancio della Regione per gli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 ai sensi del comma 1 dell'articolo 3 della legge regionale 31 dicembre 2015, n. 32 e del comma 3 dell'articolo 4 della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3, pari rispettivamente a 500.000 migliaia di euro, 1.400.000 migliaia di euro e 1.685.000 migliaia di euro, sono

Osservatorio sulle fonti

5. *L'art. 11 del c.d. decreto enti locali tra principio dell'accordo e rispetto dell'equilibrio di bilancio*

Dalla ricostruzione appena fin qui svolta, emerge che gli Esecutivi statali e regionali e l'Assemblea regionale abbiano condiviso un percorso nel quale il principio pattizio risulta sostanzialmente rispettato, visto che tanto il decreto-legge n. 113 del 2016, quanto la legge regionale n. 14 del 2016, richiamano per gli effetti delle rispettive disposizioni l'accordo sottoscritto in data 20 giugno 2016 fra Governo nazionale e Governo regionale a cui poi ha fatto seguito l'adozione del decreto-legge n. 113 e l'approvazione della legge regionale n. 14 del 2016. Il che conduce a ritenere che le presunte violazioni delle prerogative statutarie che determinerebbero l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 incontrano la difficoltà pratica di individuare quali soggetti si farebbero promotori dinanzi alla Corte costituzionale della questione di legittimità costituzionale del citato art. 11. Tanto il Governo regionale quanto l'Assemblea hanno manifestato un interesse opposto a quello rappresentato da alcune forze politiche in sede di conversione del decreto-legge e durante il dibattito parlamentare che ha condotto all'approvazione della legge regionale n. 14 del 2016.

Se al principio pattizio sono riconducibili gli Accordi sottoscritti dalle Autonomie differenziate con lo Stato, mi sembra proprio che uno dei tratti distintivi delle nuove relazioni fra l'Esecutivo nazionale e il sistema delle Autonomie speciali sia rappresentato dall'avvenuta sottoscrizione di specifici accordi. Nel documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali a conclusione dell'indagine conoscitiva, *Sulle problematiche concernenti l'attuazione degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale, con particolare riferimento al ruolo delle Commissioni paritetiche previste dagli Statuti medesimi*¹⁹, si individua il fondamento di detti accordi nell'art. 27 della legge n. 42 del 2009. Dall'indagine conoscitiva emerge un giudizio sostanzialmente positivo sulla prassi degli accordi grazie ai quali si realizzato un rafforzamento dell'autonomia finanziaria delle Autonomie speciali in una prospettiva che riconosce il valore della concertazione. Gli accordi avrebbero poi prodotto effetti benefici sulla finanza nazionale definito le modalità attraverso cui le Autonomie speciali concorrono al risanamento della finanza pubblica.

Altro aspetto positivo conseguente alla sottoscrizione dell'accordo è "l'effetto deflattivo del contenzioso costituzionale" che, come è noto, ha ruotato intorno alla competenza statale in tema di coordinamento della finanza pubblica e che poi ha visto, nel 2012, l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2012 che ha introdotto in Costituzione i principi di "equilibrio del bilancio" e della "sostenibilità del debito", il

da iscriverne nel bilancio medesimo come entrate spettanti alla Regione siciliana a titolo di imposta sul reddito delle persone fisiche (Irfp), Titolo 1, Tipologia 103 (capitolo 1023).

¹⁹ Deliberata dalla Commissione nella seduta del 25 febbraio 2015 e trasmessa al Presidente il 6 novembre 2015 (CAMERA DEI DEPUTATI – SENATO DELLA REPUBBLICA, XVII LEGISLATURA, Doc. XVII-bis, n. 3, pag. 40 ss).

Osservatorio sulle fonti

cui rispetto si impone a tutte le amministrazioni pubbliche²⁰. Tali principi sono stati resi operativi grazie ad un'apposita legge rinforzata che ha individuato "le norme fondamentali" e "i criteri" che ne consentiranno l'applicabilità al sistema dei rapporti finanziari tra lo Stato e gli enti territoriali (si tratta della legge 24 dicembre 2012, n. 243²¹). In particolare, ad essa è stato demandato il compito di definire le «regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica (art. 5, comma 1, lett. e)²². Inoltre, la legge costituzionale n. 1 del 2012 ha attratto nella competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia "armonizzazione dei bilanci pubblici", fino ad allora ricompresa tra le competenze concorrenti di cui all'art. 117, terzo comma, della Costituzione.

È noto che l'"armonizzazione dei bilanci pubblici e [il] coordinamento della finanza pubblica", fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 2012, hanno costituito un'unica materia di potestà legislativa concorrente sulla quale è più volte intervenuta la Corte

²⁰ Sulla l. cost. n. 1 del 2012 cfr. i contributi raccolti nel volume *Il Filangeri. Quaderno 2011. Costituzione e pareggio di bilancio*, a cura di V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA, Jovene, Napoli, 2012) presentati in occasione di un convegno svolto presso l'università Luiss Guido Carli il 18 maggio 2012. Cfr. altresì M. LUCIANI, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi ("Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive, percorsi e responsabilità", Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012); A. RUGGERI, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, in www.giurcost.org; A. PACE, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in www.rivistaaic.it, n. 3/2011; G. RIVOSECCHI, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2011; A. BRANCASI, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, 2012, 108 ss.; R. PEREZ, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in CAVALLINI CADEDDU (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, 17 ss.; N. D'AMICO, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2012, 933 ss.

Sulla legge 24 dicembre 2012, n. 243, attuativa della l. cost. n. 1 del 2012 cfr. M. MASSA, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, su www.dirittiregionali.org; M. NARDINI, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, in www.osservatoriosullefonti.it, n. 1/2013. In particolare, sulla incidenza della riforma costituzionale sul sistema delle autonomie cfr. G.M. SALERNO, *Equilibrio di bilancio, coordinamento finanziario e autonomie territoriali*, in V. LIPPOLIS, N. LUPO, G.M. SALERNO, G. SCACCIA (a cura di), *Costituzione e pareggio di bilancio*, cit.; M. CECCHETTI, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in www.federalismi.it, n. 24/2012.

²¹ Sulla legge n. 243 del 2012 si è pronunciata, a fronte dei ricorsi di alcune Regioni speciali, la Corte costituzionale con la sentenza n. 88 del 2014: a commento della decisione citata cfr. L. GRIMALDI, *La Corte accoglie solo parzialmente alcune istanze regionaliste, ma conferma, nella sostanza, la disciplina di attuazione del principio di equilibrio dei bilanci pubblici (note a margine della sentenza Corte cost. n. 88/2014)*, in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

²² E a tale previsione la l. n. 243 ha dato attuazione, ai fini che qui interessano, con l'art. 9, comma 5, a norma del quale «Nel rispetto dei principi stabiliti dalla presente legge, al fine di assicurare il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, la legge dello Stato, sulla base di criteri analoghi a quelli previsti per le amministrazioni statali e tenendo conto di parametri di virtuosità, può prevedere ulteriori obblighi a carico degli enti di cui al comma 1 in materia di concorso al conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica del complesso delle amministrazioni pubbliche».

Osservatorio sulle fonti

costituzionale. Tuttavia, la richiamata l. cost. n. 1 del 2012 ha “spezzato” il binomio armonizzazione dei bilanci pubblici/ordinamento della finanza pubblica e ha attribuito il primo dei due titoli alla competenza esclusiva del legislatore centrale²³. Il “coordinamento della finanza pubblica” – al quale sono ascrivibili le disposizioni in esame – è tuttora un ambito di legislazione concorrente, e a rigore, in relazione ad esso spetta allo Stato la sola determinazione dei “principi fondamentali”²⁴.

In effetti, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che dall’attuazione dell’art. 119, comma secondo, della Costituzione, possono derivare vincoli precisi anche nei confronti di tali Regioni, considerato «che già nel previgente regime costituzionale e statutario il legislatore statale ben poteva imporre *limitazioni* (corsivo mio) anche alle Regioni a statuto speciale, in attuazione del principio unitario (art. 5 della Costituzione) e dei poteri di coordinamento della finanza pubblica, nonché del potere di dettare norme di riforma economico-sociale vincolanti anche nei confronti della potestà legislativa primaria delle Regioni ad autonomia differenziata. [...] la finanza delle Regioni a statuto speciale è infatti parte della “finanza pubblica allargata” nei cui riguardi lo Stato aveva e conserva poteri di disciplina generale e di coordinamento, nell’esercizio dei quali poteva e può chiamare pure le autonomie speciali a concorrere al conseguimento degli obiettivi complessivi di finanza pubblica, connessi anche ai vincoli europei, come quelli relativi al cosiddetto patto di stabilità interno [...] né si potrebbero rinvenire ragioni giustificatrici di una così radicale differenziazione fra i due tipi di autonomia regionale, in relazione ad un aspetto – quello della soggezione a vincoli generali di equilibrio finanziario e dei bilanci – che non può non accomunare tutti gli enti operanti nell’ambito del sistema della finanza pubblica allargata»²⁵.

Detto degli effetti prodotti dai “principi fondamentali” in tema di “coordinamento della finanza pubblica” negli ordinamenti delle Regioni speciali, deve aggiungersi che le predette disposizioni statali possono incidere sulla competenza legislativa regionale solo a condizione che esse siano effettivamente configurabili alla stregua di “principi fondamentali”. Il problema, però, sta proprio nell’individuazione della soglia di

²³ Peraltro, non sarà semplice individuare in astratto cosa debba essere ricondotto a ciascuno dei due titoli competenziali, dato che il “coordinamento della finanza pubblica” e l’“armonizzazione dei bilanci pubblici” sono stati intesi dalla Corte costituzionale, a partire dalla sentenza n. 17 del 2004, come un’endiadi.

²⁴ Il ddl costituzionale “Renzi”, invece, sposta anche il “coordinamento della finanza pubblica” nel catalogo delle competenze legislative esclusive dello Stato: pertanto, ove esso si trasformasse in legge di revisione costituzionale, la potestà legislativa statale non sarebbe più limitata ai “principi fondamentali” della materia. Tuttavia, si porrebbe pur sempre il problema di capire cosa rientri nel “coordinamento” e cosa, invece, ne rimanga fuori. Sulla nozione di “coordinamento” cfr. V. BACHELET, voce *Coordinamento*, in *Enc. dir.*, Milano, Giuffrè, 1962, 630 ss.; in particolare, sul “coordinamento della finanza pubblica” cfr., G. RIVOCCHI, *Il coordinamento della finanza pubblica: dall’attuazione del Titolo V alla deroga al riparto costituzionale delle competenze?*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano tra giurisprudenza costituzionale e involuzioni legislative dopo la revisione del Titolo V*, a cura di S. Mangiameli, Milano, Giuffrè, 2014, 147 ss.

²⁵ Corte costituzionale, sentenza 29 dicembre 2004, n. 425, in *Le Regioni*, 2005, 671 ss., *ivi*, M. BARBERO, Golden rule: “non è tutt’oro quel che luccica”!, 675 ss.

Osservatorio sulle fonti

compressione dell'autonomia regionale ammissibile e, dunque, nell'esatta ricostruzione dei limiti alla competenza statale a porre "principi fondamentali": e al riguardo la giurisprudenza costituzionale, purtroppo, non offre certezze ma pochi e instabili punti di riferimento. Così, da una parte, la Consulta ritiene che in virtù del "coordinamento della finanza pubblica" lo Stato debba limitarsi a porre *obiettivi*, soprattutto in relazione al contenimento della spesa pubblica, lasciando al legislatore regionale l'individuazione degli strumenti volti alla realizzazione di questi ultimi²⁶. Con la conseguenza che sarebbero illegittime norme statali volte a dettare precetti analitici e puntuali, in una parola "di dettaglio"²⁷. Dall'altra parte, la Corte giustifica simili norme qualora, a suo avviso, si pongano come "strumentali" all'espletamento della funzione di coordinamento finanziario o, alternativamente, come "complementari", "coessenziali", "correlate", "strettamente connesse" ai principi fondamentali posti dallo Stato, ovvero "integrative" degli stessi, come nel caso della disciplina dei controlli affidati alla Corte dei conti²⁸.

Tanto premesso, non mancano fattispecie nelle quali leggi statali di "coordinamento della finanza pubblica" prevedono la c.d. clausola di salvaguardia. Tutto il percorso legato all'attuazione della legge n. 42 del 2009 è, per esempio, accompagnato dalla previsione che le disposizioni statali siano destinate ad essere applicate nel rispetto di quanto espressamente previsto dagli statuti speciali e dalle rispettive norme di

²⁶ Cfr. Corte costituzionale, sentenza. n. 284 del 2009, par. 6 del *Cons. in dir.*; sent. n. 297 del 2009, par. 2.3.3 del *Cons. in dir.*; sent. n. 326 del 2010, par. 8.5 del *Cons. in dir.*; sent. n. 156 del 2010, par. 5.2 del *Cons. in dir.*

²⁷ Così il contenuto di una disposizione statale può essere tale da rendere «evidente l'impossibilità di ricondurre la disposizione *in discussione* ad un esercizio del potere legislativo di determinazione di principi fondamentali, nel rispetto del tipo di legislazione concorrente di cui al terzo comma dell'art. 117 della Costituzione»; in questo caso la Corte conclude affermando che una disposizione statale «è costituzionalmente illegittima perché irriducibile a quanto prescritto nell'ultimo periodo del terzo comma dell'art. 117 della Costituzione: quand'anche la norma impugnata venga collocata nell'area del coordinamento della finanza pubblica, è palese che il legislatore statale, vincolando Regioni e Province autonome all'adozione di misure analitiche e di dettaglio, ne ha compresso illegittimamente l'autonomia finanziaria, esorbitando dal compito di formulare i soli principi fondamentali della materia» (Corte costituzionale, sentenza. n. 159 del 2008). Sul punto ancora più esplicita è la sentenza della Corte costituzionale n. 390 del 2004: tutte le volte in cui lo Stato non si limita a definire un principio di coordinamento della finanza pubblica, «ma pone un precetto specifico e puntuale», tale precetto se effettivamente specifico e puntuale e per il suo oggetto, determina «una indebita invasione, da parte della legge statale, dell'area riservata alle autonomie regionali e degli enti locali, alle quali la legge statale può prescrivere criteri ed obiettivi (ad esempio, contenimento della spesa pubblica) ma non imporre nel dettaglio gli strumenti concreti da utilizzare per raggiungere quegli obiettivi». In conclusione, le norme statali che pongono principi di coordinamento della finanza pubblica possono stabilire soltanto vincoli riguardanti «l'entità del disavanzo di parte corrente oppure – ma solo "in via transitoria ed in vista degli specifici obiettivi di riequilibrio della finanza pubblica perseguiti dal legislatore statale" – la crescita della spesa corrente». È consentita, dunque, la sola determinazione di un «limite [di spesa] complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (così Corte costituzionale, sentenza. n. 182 del 2011. Al riguardo, cfr. A. BRANCASI, *La Corte considera rilevante (ma non troppo) la dimensione funzionale delle misure di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giur. cost.*, 2011, 2354 ss.).

²⁸ Cfr. Corte costituzionale, sentenza. n. 179 del 2007, par. 3.1 del *Cons. in dir.*

Osservatorio sulle fonti

attuazione. In questo caso «i principi di coordinamento della finanza pubblica [...] sono attuabili, verso questi soggetti, solo secondo criteri e modalità stabiliti dagli statuti e dalle norme di attuazione»²⁹. Qui è di un certo interesse sottolineare che la giurisprudenza costituzionale parla di inapplicabilità diretta nei confronti delle autonomie speciali di disposizioni di “coordinamento delle finanza pubblica”, la quale deriva da una scelta operata dal legislatore. Quest’ultimo, nel caso, ad esempio, della legge delega sul federalismo fiscale, «nel dare attuazione all’art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, ha rinunciato – pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell’art. 119 Cost. – a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l’attuazione degli statuti speciali»³⁰.

6. Considerazioni conclusive: la conformità a Costituzione del rinnovato assetto della finanza e dei tributi della Regione Siciliana

Si è visto quale effetto abbia prodotto il coordinamento della finanza pubblica sui sistemi finanziari delle Autonomie speciali e come gli Accordi siano stati individuati come lo strumento attraverso il quale si produce un “effetto deflattivo” sul contenzioso costituzionale e si definiscono i termini della partecipazione del sistema delle Autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica.

La stessa giurisprudenza costituzionale più recente ha preso in considerazione gli accordi fra Stato e Autonomie differenziate offrendo interessanti spunti di riflessione.

Il Giudice delle leggi ha precisato quale possa essere la funzione dell’accordo: “lo strumento dell’accordo serve a determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni, sia ai fini del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei vincoli europei, sia al fine di evitare che il necessario concorso delle Regioni comprima oltre i limiti consentiti l’autonomia finanziaria ad esse spettante. Ciò anche modulando le regole di evoluzione dei flussi finanziari dei singoli enti, in relazione alla diversità delle situazioni esistenti nelle varie

²⁹ Corte costituzionale, sentenza n. 219 del 2013. Con particolare riferimento alla legge n. 42 del 2009 la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che si deve procedere «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» (così, Corte costituzionale, sentenza n. 178 del 2012).

³⁰ Corte costituzionale, sentenza n. 71 del 2012 e sentenza n. 178 del 2012.

Osservatorio sulle fonti

realtà territoriali”³¹.

In un'altra decisione la Corte ha sottolineato che “il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difformi tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi, le garanzie di finanziamento integrale di spese essenziali, la ricognizione globale o parziale dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo e di adeguatezza delle risorse rispetto alle funzioni svolte o di nuova attribuzione, la verifica di congruità di dati e basi informative finanziarie e tributarie, eventualmente conciliandole quando risultino palesemente difformi, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea”³²

Dunque, l'accordo stipulato dalle autonomie speciali consente la negoziazione di altre componenti finanziarie attive e passive, ulteriori rispetto al concorso fissato nell'ambito della manovra di stabilità ed è soprattutto in questo spazio convenzionale che deve essere raggiunto l'accordo previsto dall'impugnato comma 11.

“Il principio dell'accordo non implica un vincolo di risultato, bensì di metodo [...] Ciò significa che le parti devono porre in essere un confronto realmente orientato al superiore interesse pubblico di conciliare, nei limiti del possibile, l'autonomia finanziaria della Regione con l'indefettibile vincolo comunitario di concorso alla manovra di stabilità”

Sempre in tema di accordi è bene considerare che la Corte costituzionale, nella sentenza n. 19 del 2015, afferma che “il principio dell'autonomia regionale deve essere temperato con gli obiettivi e i vincoli di risparmio concordati in sede europea [...] detti obiettivi non si esauriscono negli ambiti discrezionali dell'accordo, ma possono – nell'indefettibile rispetto delle norme statutarie – prevedere, come nel caso in esame, forme di riorganizzazione delle funzioni amministrative e del loro riparto tra Stato e Regioni, capaci di produrre effetti favorevoli in termini di efficienza ed economicità”.

Con particolare riferimento poi alle vicende che riguardano i rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione Siciliana, la Corte costituzionale ha ancora una volta ribadito che gli effetti prodotti dalla legislazione statale relativa alle modalità di riscossione dell'Irpef che hanno determinato conseguenze definite dalla Corte come “rilevanti” per le finanze della Regione Siciliana, “debbano indurre le parti ad una riflessione sull'opportunità di porre in essere meccanismi pattizi nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, collaborazione che, nella specie, appare lo strumento più idoneo a risolvere problematiche come quelle in esame che attengono all'equità più che alla legittimità”³³.

³¹ Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015.

³² Corte costituzionale, sentenza n. 19 del 2015, su cui v. R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale collaborazione*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione su *Le Regioni 2015*; sul punto v. Corte costituzionale, sentenza n. 188 del 2016.

³³ Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015.

Osservatorio sulle fonti

Il contenzioso costituzionale tra Autonomie speciali e Stato stenta a trovare uno sbocco concreto nella giurisprudenza costituzionale e ciò anche perché la Corte avverte l'esistenza di limiti di sistema che orientano la sua giurisprudenza. A questa conclusione induce la lettura di alcuni passaggi della sentenza n. 155 del 2015, nella quale il Giudice delle leggi, nel giudicare inammissibili alcune questioni di legittimità costituzionale poste dalle Autonomie speciali, ha affermato che “in definitiva, la ritenuta inammissibilità delle questioni deriva dall'impossibilità per questa Corte di esercitare una supplenza, dettando relazioni finanziarie alternative a quelle adottate dallo Stato in difformità dallo schema costituzionale precedentemente richiamato, considerato che il compito del bilanciamento tra i valori contrapposti della tutela delle autonomie speciali e dell'equilibrio di bilancio grava direttamente sul legislatore, mentre a questa Corte spetta valutarne a posteriori la correttezza [...] è infine da sottolineare come lo stesso principio dell'equilibrio di bilancio comporti che le parti – anzitutto lo Stato – debbano concordare relazioni finanziarie nelle quali sia tenuto conto anche degli eventuali vulnera causati alle finanze regionali da un riparto delle risorse stesse non ponderato nelle forme costituzionalmente corrette”³⁴.

Gli accordi che costituiscono un'applicazione del principio pattizio e dello “spirito di leale collaborazione” nei rapporti fra Stato e Regioni, sono la sede in cui devono trovare composizione le molte questioni connesse con i sistemi di finanziamento delle Autonomie speciali, così da trovare la soluzione a problematiche che “attengono all'equità più che alla legittimità”³⁵.

In data 20 giugno 2016 Stato e Regione Siciliana hanno sottoscritto un accordo “in materia di finanza pubblica” che presenta un contenuto articolato.

Infatti, una parte consistente dell'accordo è riconducibile immediatamente alla materia della finanza pubblica nel senso che in esso si definiscono le modalità complessive attraverso le quali la Sicilia concorre al risanamento della finanza pubblica; sono altresì definiti gli importi delle risorse devolute alla Sicilia per gli esercizi finanziari del 2016, 2017 e 2018. In questo senso vanno letti gli impegni assunti dalla Regione volti a garantire un saldo positivo sugli esercizi finanziari del 2016 e del 2017; sempre la Regione si impegna a garantire, “a decorrere dal 2018, il pareggio di bilancio, come definiti dall'articolo 9 della legge 24 dicembre 2012 n. 243”. Parimenti significativo è l'impegno che mira a una riduzione del 3% della spesa corrente dal 2017 al 2020; i risparmi così prodotti dovranno generare risorse da destinare agli investimenti.

Per conseguire l'obiettivo di liberare risorse per gli investimenti la Regione si impegna a promuovere un corposo processo di ammodernamento della propria struttura amministrativa e a regolare in modo differente la propria azione amministrativa. L'individuazione dei temi dell'agenda politica siciliana è strettamente connessa con le riforme che hanno caratterizzato l'attuale Legislatura. Non mancano poi richiami alla responsabilità della Regione per favorire la riorganizzazione delle funzioni degli enti

³⁴ Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 2015.

³⁵ Così, Corte costituzionale, sentenza n. 89 del 2015.

Osservatorio sulle fonti

locali (compreso la valorizzazione delle aree metropolitane), o per la riduzione dei costi della politica.

I contenuti dell'Accordo fin qui esposti consentono di esprimere una valutazione positiva: grazie alla collaborazione fra Stato e Regione si individua un percorso di ammodernamento degli apparati burocratici regionali, si immagina un cambiamento sostanziale dell'azione amministrativa regionale, si parla di investimento e di riduzione della spesa corrente. È una agenda politica che per la Sicilia ha una valenza rivoluzionaria: riduzione delle spesa per locazioni passive, riduzione dei centri di costo, riduzione dei costi del pubblico impiego regionale, nuova disciplina dei servizi pubblici locali, della dirigenza pubblica, della semplificazione amministrativa.

Si tratta, però, di impegni che dal punto di vista politico dovrebbero spingere tutte le istituzioni regionali ad un poderoso lavoro di rinnovamento istituzionale del quale al momento l'unica certezza è solo l'accordo sottoscritto il 20 giugno del 2016. Il dubbio attiene alla possibilità di realizzare tutto questo in un contesto istituzionale nel quale forti saranno le resistenze al cambiamento, e nel quale non mancherà la voce di qualche nuovo autonomista che strumentalmente invocherà le potestà legislative esclusive della Regione per cercare di arrestare l'innovazione sullo Stretto di Messina. Per non parlare delle note difficoltà di funzionamento della forma di governo regionale siciliana nella quale il Presidente governa ricercando ogni giorno una maggioranza che sostenga in Assemblea regionale l'azione dell'esecutivo.

Per quel che attiene ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, l'accordo del 20 giugno presenta un contenuto che per l'esercizio finanziario del 2016 è perfettamente sovrapponibile all'art. 11 del decreto legge n. 113 del 2016.

Infatti, “[...] lo Stato e la Regione convengono che il gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) di spettanza della Regione sia calcolato in applicazione del criterio del ‘maturato’, in luogo del ‘riscosso’, in modo da attribuire alla Regione entrate pari a 5,61 decimi per l'anno 2016 [...]” (punto 6 dell'accordo)³⁶.

Prosegue l'accordo stabilendo che “ai sensi dell'articolo 43 dello statuto della Regione Siciliana, la Commissione paritetica determina la modifiche del decreto del Presidente della Repubblica 26 luglio 1965, n. 1074, necessarie per l'attuazione del punto 6”.

Per l'anno 2016 il Governo nazionale si impegna a dare attuazione immediata agli effetti prodotti dall'accordo che prevede la devoluzione di una parte dell'IRPEF maturata a favore della Regione Siciliana. Impegno assunto proprio grazie all'art. 11 del decreto- legge n. 113 del 2016.

Parte dell'accordo è destinato a produrre quell'effetto deflattivo sul contenzioso costituzionale fra la Sicilia e Stato³⁷; contenzioso che – in vero – non ha prodotto

³⁶ Punto che 6 che prosegue stabilendo i decimi dell'IRPEF per gli anni seguenti: “[...] a 6,74 decimi per l'anno 2017 e a 7,10 a decorrere dall'anno 2018”.

³⁷ Al punto 10 dell'accordo si legge che “l'adozione dei provvedimenti legislativi con i quali si provvede alla copertura finanziaria degli effetti sui saldi di finanza pubblica [...] è subordinata alla dimostrazione da parte della Regione, entro il 30 settembre 2016 dell'avvenuto ritiro di tutti i ricorsi, in materia di finanza pubblica promossi prima del 31 dicembre 2015, nei confronti dello Stato innanzi alle

Osservatorio sulle fonti

risultati superiori agli effetti complessivi dell'accordo qui in discussione che prevede, a regime, la devoluzione di risorse in misura superiore al miliardo e seicentomila euro.

I contenuti dell'art. 11 del decreto-legge n.113 del 2016 sono strettamente connessi con quanto deciso in sede di accordo Stato – Regione in materia di finanza pubblica. Analoga decisione è stata adottata dalla Commissione paritetica ex art. 43 dello Statuto in data 25 maggio 2016 e che attende l'emanazione del conseguente decreto legislativo di attuazione dello Statuto che andrà a modificare le precedenti disposizioni del 1965. Quest'ultimo aspetto è emerso durante l'*iter* parlamentare di conversione del decreto-legge n. 113. Cioè è emerso che la determinazione assunta dalla Commissione paritetica in tema di rapporti finanziari fra Stato e Regione, in ossequio al principio pattizio, è perfettamente coerente delle decisioni politiche che hanno condotto alla sottoscrizione dell'accordo del 20 giugno del 2016; allo stesso tempo l'art.11 del decreto-legge n. 113 non si sostituisce in modo illegittimo alle disposizioni di attuazione ma si limita soltanto ad offrire la necessaria copertura finanziaria per l'esercizio 2016 alle determinazioni assunte dalla Commissione paritetica che attendono ora l'adozione del decreto legislativo di attuazione dello Statuto speciale.

L'art. 11 del decreto-legge n. 113 è la fonte primaria grazie alla quale si assicura la copertura finanziaria per l'esercizio 2016 alle nuove norme di attuazione che per loro natura non prevedono disposizioni di tal genere.

Per quel che attiene agli esercizi finanziari relativi ai prossimi anni, in sede di accordo Stato – Regione è infatti stabilito che “il Governo si impegna a provvedere alla copertura sui saldi di finanza pubblica degli effetti derivanti dal presente accordo a decorrere dall'anno 2017, mediante apposite disposizioni da approvarsi con legge di stabilità”.

Rispettato il principio pattizio, salvaguardate le prerogative statutarie nella parte che rimettono alla competenza delle disposizioni determinate dalla Commissione paritetica ai sensi dell'art. 43 dello Statuto speciale, l'attuazione delle disposizioni statutarie

diverse giurisdizioni e relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali”. Sul punto v., Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 2016 la quale valuta l'impatto dell'impegno regionale al ritiro dei ricorsi sul processo costituzionale: “[...] la difesa statale, in via preliminare, ha invocato la declaratoria di «cessazione della materia del contendere», allegando che, in data 9 giugno 2014, è stato siglato un accordo tra il Ministero dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione siciliana, con la definizione dei reciproci impegni finanziari per il periodo 2014-2017. Tale richiesta non può essere accolta. Ben vero che la Regione siciliana ha sottoscritto, il 9 giugno 2014, un accordo in materia di finanza pubblica con lo Stato [...] nell'accordo, tuttavia, la Regione siciliana si è impegnata ‘a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di leggi o di atti consequenziali in materia di finanza pubblica, promossi prima del presente accordo, o, comunque, a rinunciare per gli anni 2014-17 agli effetti positivi sia in termini di saldo netto da finanziare che in termini di indebitamento netto che dovessero derivare da eventuali pronunce di accoglimento’ [...] il ricorso ora in esame è stato presentato in data successiva alla stipulazione di tale accordo. Pertanto – e a prescindere dalla considerazione che nemmeno la conclusione di un accordo che contenga l'impegno della Regione alla rinuncia a tutti i ricorsi pendenti potrebbe spiegare effetti nel giudizio in via principale, in mancanza di espressa rinuncia del ricorrente [...] – il ricorso deve essere trattato, non essendo venuto meno l'interesse della ricorrente alla decisione”. Negli stessi termini v., Corte costituzionale, sentenze n. 28 del 2016 e nn. 19, 239, 249 e 263 del 2015.

Osservatorio sulle fonti

relative ai rapporti finanziari fra Stato e Regione, assicurata la copertura finanziaria per l'anno 2016, non pare che vi possano essere margini per sostenere l'illegittimità costituzionale dell'art. 11 del decreto-legge n. 113 del 2016.