

Se intese e norme di attuazione possono violare lo Statuto di autonomia¹

di Gaetano Armao²

1. L'accordo tra lo Stato e la Regione siciliana in materia di finanza pubblica stipulato tra il Ministro dell'Economia e delle Finanze ed il Presidente della Regione siciliana il 20 giugno 2016 (al quale va aggiunto anche l'intesa stipulata in pari data in materia di finanza pubblica ai sensi dell'art. 3, comma 685, della l.n. 208 del 2015) e che adesso risulta recepito dall'art. 11 del d.l. n. 113 del 2016 di cui codesta Ecc. Commissione è chiamata ad esaminare il d.d.l. di conversione in legge pone rilevanti problemi di costituzionalità sia sul piano procedimentale che, vieppiù, contenutistico.

L'Accordo in questione, peraltro, si aggiunge, ed i termini di notevole aggravamento per la posizione della Regione, a quello sottoscritto, con analoghe forme, il 5 giugno 2014. Con tale atto, infatti, al mero fine di ottenere la certificazione per il raggiungimento del patto di stabilità per il 2013, si determinò per la Regione: l'assoggettamento a vincoli finanziari anche per gli esercizi futuri; l'impegno ad approvare leggi specifiche e, parimenti, la rinuncia ai contenziosi promossi dalla Regione in tutte le sedi giurisdizionali (ordinarie, costituzionali, amministrative).

2. Va preliminarmente sottolineato che l'ultimo accordo sottoscritto in materia finanziaria tra Stato e Regione siciliana, ed adesso recepito dal citato art. 11 del d.l. n. 113 del 2016 risulta concluso nonostante la mozione approvata dall'Assemblea

¹ Questo scritto riproduce, con le necessarie integrazioni ed il compendio di alcune note, l'audizione sul d.d.l. C. 3926 di conversione del d.l. n. 113/2016 svolta presso la Commissione Bilancio, Tesoro e Programmazione economica della Camera dei Deputati il 5 luglio 2016.

² Docente di Contabilità pubblica nell'Università di Palermo.

regionale siciliana soltanto il 19 aprile u.s. (n.) che ha richiesto al Presidente della Regione la disdetta dell'accordo finalizzato alla rinuncia ai ricorsi promossi di fronte alla Corte costituzionale e concernente le persone precedenti pattuizioni del giugno 2014, in assenza di alcun parere favorevole da parte degli organi politici della Regione (Giunta e Assemblea regionale), prevede il recepimento delle sue previsioni da parte della Commissione paritetica, ridotta in tal guisa a mero organo di ratifica di determinazioni assunte altrove (punto n. 7 dell'accordo).

D'altro canto il medesimo accordo, sotto il profilo sostanziale, risulta incompatibile con il quadro costituzionale poiché incide direttamente, vulnerandone la portata, sulle previsioni degli artt. 36 e 37 dello Statuto che assegnano, con riguardo alle imposte indicate, l'intero gettito fiscale prodotto sul territorio alla Regione.

Come pure incompatibile con il corretto assetto dei rapporti finanziari tra Stato e Regione appare l'assorbimento nei trasferimenti concordati degli effetti finanziari dei contenziosi costituzionali nei quali la Regione è risultata vittoriosa nel presupposto che le statuizioni non sono emesse nell'interesse delle parti (come in un ordinario giudizio), ma dell'ordine costituzionale.

Ma v'è di più. La stessa norma del d.l. n.113 del 2016 (art.11) che ratifica l'accordo di cui si contesta la legittimità, come pure quelle in discussione all'Ars, sono nel metodo e nel merito incostituzionali proprio perché, nel recepire l'accordo, violano lo Statuto di autonomia ed in assenza di una formale modificazione delle norme di attuazione del 1965 (D.lgs. n. 1074) ad oggi risultano ancora in vigore.

Ed infatti, il citato accordo del 2016 prevede come attività conseguenziale - e la circostanza non ha precedenti - che un organo di rilievo statutario quale la Commissione paritetica, nel deliberare norme di rango sovra-legislativo, alle quali sono tenuti a conformarsi sia il legislatore statale che quello regionale, la mera trasposizione delle pattuizioni intervenute tra il Ministro dell'economia ed il

Presidente della Regione (che non ha fatto precedere l'espressione della volontà regionale neanche da una delibera di giunta)³.

La portata distorsiva dell'accordo sottoscritto dal Presidente della Regione siciliana per le finanze isolate si manifesta principalmente nella determinazione parziale dell'attribuzione del gettito fiscale alla Regione, pur di fronte a norme che riconoscono l'intera spettanza.

Vero è che la sostituzione del criterio del "riscosso" con quello del "maturato" offre maggiori risorse alla Regione, ma si tratta dell'atto dovuto - come più volte precisato dalla Corte costituzionale - che pone rimedio alla discrasia determinata dall'entrata in vigore della riforma tributaria degli anni '70 incompatibile con le previsioni delle citate norme di attuazione e comunque risulta vanificata dal riconoscimento parziale del gettito fiscale di cui all'art. 36 dello Statuto.

Ed infatti, prevedendo in favore della Regione solo porzioni del gettito risulta violato il principio dell'intera spettanza sancito in sede statutaria, principio modificabile solo con legge costituzionale.

Se si considera poi che lo stesso art. 12 del d.l. n. 113 del 2016, la cui legge di conversione è all'esame di codesta Commissione in esame, prevede il trasferimento poi 70mn€ di accise alla Val d'Aosta⁴.

³ Con riguardo alla peculiare natura delle norme di attuazione degli statuti speciali la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che "di particolare rilievo è, poi, a questo riguardo, per le Regioni a statuto speciale e per le Province autonome, la funzione della normativa d'attuazione, vale a dire quel particolare procedimento che è previsto dai suddetti statuti speciali e che rinvia la specificazione delle implicazioni legislative derivanti dalle disposizioni statutarie alla decretazione legislativa successiva alla deliberazione di commissioni pariteticamente composte da rappresentanti dello Stato e della Regione interessata. È infatti evidente che questo tipo di produzione normativa, che deve comunque necessariamente – dato che fuoriesce dagli abituali modelli procedurali previsti per il percorso legislativo – trovare il suo fondamento in disposizioni statutarie, si pone come norma interposta (e, quindi, sovraordinata) per ciò che riguarda sia la legge statale che quella regionale che vengono a disciplinare corrispondenti ambiti legislativi" (sent 159 del 2009), puntualizzando, altresì, che "esse vadano tenute presenti in sede di interpretazione delle norme statutarie" (sent. n. 175 del 1975).

⁴ "a parziale compensazione della perdita di gettito subita, per gli anni dal 2011 al 2014, dalla Regione Valle d'Aosta nella determinazione dell'accisa di cui all'articolo 4, comma 1, lettere a) e b), della legge

Sicché, se si computa anche il mancato trasferimento delle accise relativamente al prodotto immesso e consumato in Sicilia (valore 1.191.217.018,00 €), in ossequio a quanto stabilito dall'art. 1, comma 832 della legge 27 dicembre 2006, n.296, giusta il quale a fronte della più rilevante partecipazione regionale al fondo sanitario (oggi al 49,11) siano retrocesse accise maturate sul territorio regionale. A tale impegno lo Stato non solo non ha mai prestato ossequio, ma addirittura ha imposto alla Regione di utilizzare a tal fine le risorse del FAS (oggi FSC) in spregio all'art. 119 Cost⁵.

Deve pertanto ritenersi che il pregiudizio per le finanze regionali tra minori entrate fiscali e mancati trasferimenti ammonta quindi ad oltre 8md€.

A tal proposito basti guardare al trattamento ben diverso che sta ricevendo la Sardegna alla quale, con il d.lgs. 114 del 2016, viene riconosciuta la gran parte del gettito fiscale richiesto, un arretrato di quasi 1md€, accise ed imposte di spettanza, ma soprattutto la fiscalità di sviluppo, e comunque coinvolgendo per una preventiva valutazione il parlamento regionale, cosa che non accade per l'Ars trasformata in un organo di mera ratifica non solo delle risultanze finanziarie dell'accordo, ma addirittura di atti normativi ancora in corso di formazione (punto n. 3).

26 novembre 1981, n. 690, è attribuito alla medesima regione l'importo di 70 milioni di euro nell'anno 2016."

⁵ Il comma 832 demanda alle norme di attuazione di cui al comma 831 il riconoscimento della "retrocessione alla Regione siciliana di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale»; stabilendo che tale retrocessione «aumenta simmetricamente, fino a concorrenza, la misura percentuale del concorso della Regione alla spesa sanitaria, come disposto dal comma 830». Si tratta di prevede, infine, che «alla determinazione dell'importo annuo della quota da retrocedere alla Regione si provvede con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, previo parere della Commissione paritetica prevista dall'articolo 43 dello Statuto"

A questo importo (tra i 3 ed i 500 mm€ annui) andrebbe aggiunto, ma a fronte del trasferimento di funzioni amministrative secondo le previsioni statutarie, un'ulteriore quota di compartecipazione al gettito delle accise da rapportare al prodotto raffinato nella Regione così da garantire un effetto autenticamente compensativo del relevantissimo carico ambientale sopportato dalla popolazione e dal territorio siciliano nel quale si determina, è bene sottolineare, il 40% dell'intera capacità di raffinazione nazionale. Dai calcoli elaborati in sede di Commissione paritetica nel 2012 tale gettito ammonterebbe a 3.656.946.948,00 euro, in modo tale da consentire alla Regione Siciliana una reale autonomia finanziaria e di conseguenza l'autonomia normativa e decisoria di cui necessita.

C'è poi da osservare che mentre gli (stringenti) adempimenti a carico della Regione sono accompagnati da un puntuale apparato sanzionatorio, nulla si dice per gli adempimenti di pertinenza statale (che purtroppo la prassi amministrativa dimostra spesso disattesi). Circostanza, questa, che rende più che evidente l'asimmetria delle posizioni delle parti involte nel negoziato di cui l'accordo in esame costituisce l'approdo.

Se si vuol correttamente inquadrare questo accordo riduttivo delle prerogative regionali va precisato che esso trova giustificazione solo quale rassicurazione ai mercati a fronte del sostanziale "default" della Regione (la circostanza che i 500mn€ siano destinati a stipendi e ratei di mutuo questo conferma), situazione peraltro acclarata dallo stesso accordo che nel preambolo prende atto "della situazione di grave sofferenza finanziaria del bilancio della Regione" e ciò a costo di vulnerare l'autonomia finanziaria regionale

E che questo sia il clima si evince dalla Relazione della Corte dei conti nel giudizio di parificazione del rendiconto della Regione siciliana per il 2015 presentata questa mattina a Palermo. Il Giudice degli equilibri di finanza pubblica ritiene il debito regionale (accresciuto di oltre 40% in cinque anni), che ha ampiamente superato gli 8 md€, di dubbia sostenibilità per le finanze della Regione siciliana⁶.

⁶ CORTE DEI CONTI, Sezioni riunite per la Regione siciliana, *Relazione sul rendiconto generale della Regione siciliana, esercizio 2015*, Palermo 5 luglio 2016, 40-1.

La Corte sul punto afferma che "nel 2015 si è verificata una notevole diminuzione delle attività, nella misura del 58 per cento, a fronte di un decremento delle passività soltanto del 15,7 per cento, con ciò palesando che una parte prevalente dell'attivo risultava incerta e priva di effettiva consistenza. Inoltre, rispetto al 2014, la consistenza dei mutui è cresciuta del 19,7 per cento e rappresenta ormai il 75,5 per cento delle passività a medio e lungo termine, mentre negli esercizi precedenti quest'ultima percentuale è stata mediamente di 64,5 punti. Occorre, altresì, evidenziare che il 2015 è il primo anno in cui l'ammontare dei mutui, pari a 8.183 milioni di euro, ha superato il totale delle attività, pari a 7.827 milioni di euro. Nel contempo, le passività di medio e lungo termine hanno assunto una marcata prevalenza in raffronto a quelle di breve termine, rappresentando infatti il 66,2 per cento del totale delle passività, mentre negli altri anni tale percentuale è stata decisamente più bassa e, comunque, non superiore al 57,1 per cento.

Alla luce di quanto sinora esposto, può presumersi che tale prevalenza delle passività di medio e lungo termine si manterrà nei prossimi anni; ciò suscita dubbi sulla sostenibilità del debito, sul futuro delle giovani generazioni, già gravate da ingenti mutui, e sullo sviluppo stesso della Sicilia".

Contesto che non potrà non determinare effetti di "downgrading" sul rating della Regione.

2. Come noto lo Statuto della Regione siciliana prevede un'elencazione dettagliata delle funzioni attribuite dallo Stato alla Regione, nella forma della competenza esclusiva con l'art. 14, e nella forma della competenza concorrente con l'art. 17, lasciando, con l'art. 20, la possibilità di delega di altre funzioni.

Nel contempo, prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con cui far fronte all'esercizio di tali funzioni, a tale fine prefigurando, rispetto anche alle entrate oggi previste per le altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto, così come specificato poi dalle norme di attuazione emanate con il D.P.R. 26 luglio 1965 n. 1074 (norme di cui l'accordo più volte richiamato prevede la modificazione)⁷

⁷ Più specificatamente l'art. 36 dello Statuto regionale, prevede che al fabbisogno finanziario della regione si faccia fronte mediante "*tributi istituiti dalla medesima*", con riserva per lo Stato delle sole "*imposte di produzione e le entrate dei tabacchi e del lotto*". Questa disposizione sancisce dunque il potere della Regione di deliberare tributi propri, con legge regionale, disciplinando tutti gli elementi fondamentali e non del prelievo, nel rispetto dei principi del sistema tributario italiano e dell'ordinamento europeo. Si tratta dei tributi propri istituiti dalle regioni con propria legge nel rispetto dei principi del coordinamento con il sistema tributario statale, cui si riferisce, per le Regioni a Statuto ordinario, l'art. 119, comma 2, secondo capoverso della Costituzione ("*stabiliscono... tributi ed entrate propri*").

Anteriormente alla riforma del titolo V della Costituzione approvata nel 2001, era proprio l'art. 36, ed il riferimento ai tributi propri in esso contenuto, a sostanziare più marcatamente la differenza tra Regioni a Statuto ordinario e Regione siciliana. Il significato storico dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dall'art.36 dello Statuto, trova fondamento nel principio della ripartizione dei tributi per il quale spettano alla Regione tutte le entrate tributarie erariali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, per il finanziamento indifferenziato di tutte le funzioni. La Regione ha così visto riconosciuta la titolarità dei tributi spettanti così come indicato nello Statuto, e non la semplice spettanza del gettito così come alle altre Regioni sia speciali che ordinarie, alle quali è attribuita esclusivamente una compartecipazione.

L' art. 37 riserva alla Regione il gettito del tributo sui redditi delle imprese industriali e commerciali; in particolare, nell'accertamento dei redditi viene determinata la quota del reddito da attribuire agli stabilimenti ed impianti "*che hanno la sede centrale fuori dal territorio della Regione ...*".

L'interpretazione delle prescrizioni statutarie deve avvenire alla luce delle norme di attuazione dello Statuto, in particolare, sugli artt. 1-7 del citato d.p.r. 16 luglio 1965, n. 1074.

Una siffatta previsione combinata, di funzioni e di entrate regionali, intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione siciliana. Ciò almeno secondo il disegno originario dell'autonomia della Regione. Ma il progetto postulava che alla nascente Regione si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente brevi, da un lato le funzioni e dall'altro lato le previste entrate.

Ora, non può negarsi che, nel trascorrere dei primi decenni di vita della Regione siciliana, il processo devolutivo delle funzioni fu molto più graduale rispetto a quello concernente le entrate, in quanto, prima che intorno alla metà degli anni settanta si facesse luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie nello stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparse e sommarie norme di attuazione erano precedentemente intervenute in talune materie, che in tal modo venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

Da considerare, nella prospettiva interpretativa della giurisprudenza costituzionale, che la stessa subordinazione dell'effettivo trasferimento di funzioni alla emanazione di specifiche norme attuative dello Statuto, nelle determinate materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto estrinsecarsi delle funzioni statutariamente attribuite.

Tale barriera, nel tempo, è stata consapevolmente manovrata, da parte statale, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, si deve prendere atto che rimangono non effettivamente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica e l'insegnamento universitario, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione la cui

disciplina era fissata dal D.Lgs. 12 aprile 1948, n. 507, sia nel successivo regime determinato dalle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, approvate con D.P.R. 1074 del 1965, ha potuto fruire, salvi striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto.

È così, almeno. fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n. 825 del 1971 che, mutando alla radice fondamentali principi tributari (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha sconvolto il precedente sistema tributario, determinando incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi a quelli di nuova istituzione, e quindi sulla spettanza di questi ultimi. Se non addirittura sovvertendo lo stesso criterio discriminante della spettanza, in quanto veniva spostato il baricentro della riscossione tributaria, dal luogo in cui si trovavano i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando trattavasi di società con sede fuori del territorio siciliano.

Con ciò si determinava il venire meno, ad esempio, dell'intera applicazione dell'art. 37 dello Statuto e dei relativi proventi, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e, quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, presso il quale ormai veniva dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia, senza più possibilità di sceverarlo in un contesto reddituale, dichiarato unitamente a detrazioni attinenti all'intero arco operativo, correlato all'attività commerciale o industriale di tali società a base nazionale.

Lo stesso va precisato per altri cespiti di entrata quali: l'I.V.A pagata da tutte le imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio nonché le

ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati.

Non a caso la menzionata legge delega n. 825 del 1971 per la riforma tributaria prevedeva all'art. 12, comma quarto, il coordinamento della finanza regionale con la stessa riforma, da attuarsi attraverso apposita ulteriore normativa di attuazione dello Statuto regionale in materia finanziaria; normativa, che, tuttavia, a distanza di tanto tempo non è stata ancora emanata, impedendo che la Regione acquisisca le entrate, come sopra puntualmente assegnate dallo Statuto, e riconosciute dalla normativa d'attuazione del 1965, ma non ricomprese fra quelle che con approssimative (e sempre di portata restrittiva) determinazioni ministeriali sono state considerate corrispondenti ai tributi soppressi, garantiti dalla citata normativa.

3. Nella fase di transizione costituzionale nella quale si trova l'autonomia regionale, il negoziato sull'attuazione del federalismo fiscale assume, ancor più, un ruolo di rilievo. Appare evidente, infatti, che in sede di revisione dello Statuto di autonomia, se il referendum confermativo incontrerà il favore popolare, si partirà proprio dalle intese raggiunte e, più in generale, dall'assetto complessivo delle vigenti relazioni finanziarie tra Regione e Stato.

Ma, a differenza delle tre Regioni ad autonomia differenziata del nord⁸ e della stessa Sardegna⁹, per la quale sono appena entrate in vigore nuove norme di attuazione in materia finanziaria (9 giugno 2016, n. 114), la Sicilia risulta sostanzialmente inerte da tre anni, se non addirittura scivolata verso un approccio rinunciatario.

Come evidenziato anche nei documenti elaborati in materia dallo Stato, le norme dello Statuto in materia finanziaria, potenzialmente "più evolute" di quelle delle altre

⁸ Peculiare la posizione del Trentino Alto-Adige che, da un lato, ai sensi del comma 518 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, che ha riscritto l'art. 80 dello Statuto di autonomia, ha visto attribuire alle Province autonome di Trento e Bolzano la facoltà di disciplinare con legge oltre che i tributi locali istituiti dalle stesse Province, anche *"i tributi locali comunali di natura immobiliare istituiti con legge statale, anche in deroga alla medesima legge, definendone le modalità di riscossione e può consentire agli enti locali di modificare le aliquote e di introdurre esenzioni, detrazioni e deduzioni"* mentre, dall'altro, giusta il comma 515 dell'art. 1, della legge n. 147 del 2013, che a seguito delle integrazioni apportate dall'art. 1, comma 213, della legge n. 190 del 2014, si è prescritto che entro il 30 giugno 2015 mediante intese tra lo Stato e le province autonome di Trento e di Bolzano o con apposite norme di attuazione degli statuti di autonomia, debbono essere *"definiti gli ambiti per il trasferimento o la delega delle funzioni statali e dei relativi oneri finanziari riferiti, in particolare, ... alle Agenzie fiscali dello Stato"*. Al fine di offrire attuazione a tale ultima disposizione presso il Dipartimento Affari Regionali della Presidenza del Consiglio dei Ministri, un *"Tavolo tecnico di confronto"* tra le Agenzie fiscali, il Ministero dell'economia e delle Finanze e le Province Autonome di Trento e Bolzano.

Va poi segnalato che con l'Accordo del 15 ottobre 2014 fra il Presidente del Consiglio dei Ministri, il Ministro dell'economia e delle finanze ed i Presidenti della Regione Trentino Alto Adige, della Provincia autonoma di Trento della Provincia autonoma di Bolzano, si è previsto (clausola n. 17, poi recepita dall'art. 1, comma 407, lettera b della l. n. 190 del 2014, che ha integrato l'art. 73, comma 1-bis, dello Statuto) che le province possono, con legge e nel rispetto delle norme sugli aiuti di Stato di matrice europea, concedere incentivi, contributi, agevolazioni, sovvenzioni e benefici di qualsiasi genere, da utilizzare in compensazione con il modello F-24.

⁹ Accordo sottoscritto tra il Ministro dell'economia e delle finanze ed il Presidente della Regione Sardegna in data 21 luglio 2014 che poi è stato in parte trasfuso nel c.d. d.l. "Sblocca Italia" (n. 133 del 12 settembre 2014, conv. con mod. dalla l. 11 novembre 2014, n. 164), il quale all'art. 42, comma 9, prevede che *"in applicazione dell'accordo sottoscritto il 21 luglio 2014 tra il Ministro dell'economia e delle finanze e il Presidente della regione Sardegna, l'obiettivo di stabilità interno della regione Sardegna è determinato in 2.696 milioni di euro per l'anno 2014"*. E poi, al comma 10: *"A decorrere dall'anno 2015 la regione Sardegna consegue il pareggio di bilancio (...). A decorrere dal 2015 alla regione Sardegna non si applica il limite di spesa (...) e le disposizioni in materia di patto di stabilità"*.

regioni differenziate, non hanno avuto "lo sviluppo che pure ci si poteva attendere" sicché il "disegno tratteggiato nello Statuto è rimasto incompiuto"¹⁰.

La sede prevista dal legislatore per la definizione degli accordi di cui all'art. 27, comma 7, della legge n. 42 del 2009 è il «tavolo di confronto» tra il Governo e ciascuna regione a statuto speciale¹¹.

Ebbene, nonostante sia stato istituito anche per la Regione siciliana il 24 maggio 2012, esso non ha prodotto alcun risultato, ma a tale inerzia non si è sostituita la capacità di ottenere in sede legislativa risultati che incrementassero le entrate regionali, come pure avvenuto per le altre Regioni speciali. Addirittura, in alcuni interventi legislativi statali, sono state riviste, in termini assolutamente riduttivi, entrate di spettanza regionale¹².

¹⁰ Cfr COMMISSIONE PARLAMENTARE PER LE QUESTIONI REGIONALI, *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*, Audizione del Direttore Generale delle Finanze, Roma, 9 aprile 2015, in http://www.finanze.it/export/sites/finanze/it/.content/Documenti/altri/Audizione_Commissione_parlamentare_questioni_regionali_9.4.2015.pdf, 27.

Considerazione che si inserisce nel solco della giurisprudenza costituzionale la quale in merito ha precisato: "è evidente come ad un'ipotetica potestà tributaria liberamente esercitabile in ogni area, ad eccezione di quelle riservate allo Stato, ...si sia sostituita una potestà residuale, esercitabile al margine, per così dire, della potestà tributaria dello Stato ... mentre la fonte principale di finanziamento della regione è divenuto il gettito regionalmente riscosso, dei tributi istituiti e regolati dalle leggi dello Stato" (sent. n. 111 del 1999).

¹¹ Secondo il Giudice delle leggi, infatti, "il «tavolo» rappresenta, dunque, il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla citata legge di delegazione, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione" (sent. n. 201 del 2010).

¹² Il riferimento è all'art.11 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35 convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, recante: "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria" che ha attribuito alla Regione siciliana il gettito delle imposte sui redditi prodotti dalle imprese industriali e commerciali, aventi sede legale fuori dal territorio regionale, in misura corrispondente alla quota riferibile agli impianti e agli stabilimenti ubicati all'interno dello stesso. Per l'anno 2013, l'assegnazione viene effettuata per un importo di 49 mln€, mediante attribuzione diretta alla Regione da parte della struttura di gestione dell'Agenzia delle entrate, mentre a decorrere dall'anno 2014, giusta D.M.19 dicembre 2013, è stata poi determinata la metodologia di calcolo utile

Giova ricordare che a seguito dei numerosi ricorsi presentati dalla Regione, e già dal 2010, la Corte costituzionale ha riconosciuto in molteplici interventi legislativi statali la violazione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana e ciò nonostante l'obsolescenza delle norme di attuazione dello Stato in materia (il citato D.P.R. n. 1074 del 1965) - più volte deprecata dalla stessa Corte¹³ - proprio perché ormai incompatibili con l'ordinamento tributario, non offra se non assai limitate guarentigie.

In particolare, il Giudice delle leggi per ben otto volte negli ultimi due anni ha ritenuto violate le prerogative finanziarie della Regione (si tratta delle sentenze nn. 145 e n. 207 del 2014, 65, 131, 176, 246 del 2015 ed, infine, la n.31 e 103 del 2016)¹⁴, mentre con altre, di seguito menzionate, il Giudice delle leggi, pur rigettando il ricorso regionale, ha auspicato la formulazione di un diverso assetto degli interessi

per determinare la quota delle imposte sul reddito relativa agli insediamenti delle imprese presenti sul territorio della Regione e ad essa spettante.

¹³ Sempre secondo la Corte costituzionale: "*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*" (sent. n. 89 del 2015 che richiama quanto già sostenuto nella sentenza n. 66 del 2001).

¹⁴ Tutte le pronunce hanno riconosciuto che alla stregua di quanto previsto dal primo comma dell'articolo 36 dello Statuto, spettano alla Regione siciliana le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate ad eccezione delle nuove entrate tributarie il cui gettito sia destinato con apposite leggi alla copertura di oneri diretti a soddisfare particolari finalità contingenti o continuative dello Stato specificate nelle leggi medesime e nel presupposto che ove legislatore statale intenda destinare allo Stato tributi riscossi nel territorio della Regione siciliana, occorre che vengano rispettate tassativamente le tre condizioni di cui all'art. 2 del d.P.R. n. 1074 del 1965 che subordina la deroga al principio generale della spettanza (contenuto negli artt. 36 e 37 dello Statuto della Regione siciliana): la natura tributaria dell'entrata, la novità della medesima entrata e la sua destinazione a particolari finalità contingenti individuate nelle apposite leggi di copertura.

Avuto riguardo alle previsioni in entrata del bilancio dello Stato relative al contrasto all'evasione e ad alcune indicazioni che provengono direttamente dalle sentenze della Corte, si può quantificare la minor entrata nel quadriennio tra i cinque ed i sei miliardi, mentre resta la constatazione della sostanziale elusione della normativa sul federalismo fiscale che pur avrebbe potuto inverare le previsioni finanziarie dello Statuto e consentire il trasferimento di funzioni alla Regione.

in sede compositiva tra Stato e Regione, in particolare attraverso la revisione delle norme di attuazione in materia anche in considerazione delle profonde modificazioni intervenute nel quadro delle relazioni finanziarie tra i due enti.

Ma la conclusione dell'accordo tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia per il 2014-2017, stipulato il 9 giugno 2014, nonostante non abbia condotto al pattuito ritiro dei ricorsi (circostanza che ha consentito alla Corte di pronunciarsi non senza constatare discrasie nel comportamento regionale), ha determinato comunque rilevanti effetti finanziari per le entrate della Regione¹⁵. Sulla scorta della concordata rinuncia da parte di quest'ultima, infatti, l'Agenzia delle entrate trattiene il gettito proveniente dai tributi di cui pur si è accertata la spettanza, in virtù del riconoscimento che ha sancito che l'aumento di gettito fosse riservato al bilancio statale.

Peraltro, la grave scelta del Governo regionale di soggiacere all'adeguamento dell'ordinamento finanziario regionale in termini unilaterali, ora con atti normativi o addirittura amministrativi generali dello Stato, ora della stessa Regione, a seguito di trattative incompatibili con le previsioni di cui all'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, è stata stigmatizzata dalla Corte costituzionale (si veda per tutte la sentenza n.238 del 2015). Tale scelta, infatti, deve ritenersi in contrasto con la legalità legale, in considerazione della natura della legge di attuazione della riforma costituzionale che connota la richiamata normativa sul federalismo fiscale, ma soprattutto con la legalità costituzionale¹⁶.

¹⁵ In particolare la clausola 6 dell'accordo prevede testualmente "*la Regione si impegna a ritirare, entro il 30 giugno 2014, tutti i ricorsi contro lo Stato pendenti dinnanzi alle diverse giurisdizioni relativi alle impugnative di legge 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.*". Emerge quindi chiaramente che, al di là dell'effettiva rinuncia ai ricorsi, ed anche con riguardo ai ricorsi eventualmente promossi nel periodo interessato, la Regione ha parimenti rinunciato a beneficiare degli effetti finanziari.

¹⁶ La giurisprudenza costituzionale, proprio con riguardo alla Regione siciliana (sentenze n. 82, n. 77 e n. 46 del 2015) ha precisato che i principi di coordinamento della finanza pubblica sanciti dalla legislazione statale si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciale, dovendosi privilegiare in

In questo senso appare opportuno precisare che la norma da ultimo citata prevede che le Regioni speciali, nel rispetto degli Statuti di autonomia, "concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti", nonché al patto di stabilità interno «secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti». Ma tali fonti non hanno ancora provveduto a disciplinare la materia e non hanno, allo stato, recepito

tale materia la via dell'accordo, con la quale si esprime un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009 (sent. nn. 193 e 118 del 2012), pur se in casi peculiari tale principio può essere derogato dal legislatore statale (sent. n. 46 del 2015).

Più in generale, giova ricordare che il Giudice delle leggi ha reiteratamente affermato che la finanza delle Regioni, delle Province autonome e delle autonomie locali costituisce «parte della finanza pubblica allargata» di guisa che, «*il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente imporre alle Regioni e agli enti locali, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti territoriali*» (sentenza n. 44 del 2014; nello stesso senso, *ex plurimis*, sentt. n. 79 del 2014 e n. 182 del 2011).

Alla stregua di tale richiamato è consolidato orientamento della Corte le disposizioni statali che impongono limiti alla spesa regionale sono configurabili quali principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, purché: a) prevedano un limite complessivo, anche se non generale, della spesa corrente, che lasci alle autonomie regionali la libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa; b) abbiano il carattere della transitorietà (tra le molte sentt. nn. 79 e 44 del 2014, 205 del 2013).

Con riferimento alla prima delle condizioni citate lo stesso Giudice ha precisato che la stessa vada ritenuta soddisfatta anche da norme statali che prevedono «*puntuali misure di riduzione [...] di singole voci di spesa*», sempre che «*da esse possa desumersi un limite complessivo, nell'ambito del quale le Regioni restano libere di allocare le risorse tra i diversi ambiti e obiettivi di spesa*» (sent. n. 139 del 2012), potendo si in tal caso procedere alla «*estrapolazione, dalle singole disposizioni statali, di principi rispettosi di uno spazio aperto all'esercizio dell'autonomia regionale*» (sentt. nn. 236 e 36 del 2013, 262 e 211 del 2012).

Sotto altro profilo, va ricordato che la consolidata giurisprudenza della Corte ha attribuito carattere finalistico al coordinamento della finanza pubblica (sent. n. 229 e n. 122 del 2011, n. 370 del 2010, n. 121 del 2007, n. 35 del 2005), dal quale discende che l'esigenza di rendere effettivo l'esercizio di tale funzione: mentre, pur riconoscendo l'inevitabile incidenza sull'autonomia finanziaria delle Regioni del concorso ad esse imposto alla finanza pubblica, la medesima giurisprudenza ha reiteratamente precisato che è necessario, ma anche sufficiente, «*contemperare le ragioni dell'esercizio unitario di date competenze e la garanzia delle funzioni costituzionalmente attribuite*» alle autonomie (sentenza n. 139 del 2012), in guisa da garantirne il pieno coinvolgimento (sent. n. 88 del 2014)..

né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario¹⁷.

In tal guisa, l'art. 27 della disciplina del federalismo fiscale determina una "riserva di competenza a favore delle norme di attuazione degli statuti speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata" (sentenza n. 71 del 2012), tale da configurare un "presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti" (sentenza n. 241 del 2012). Ne discende che, una deroga alle procedure sancite dal richiamato art. 27 della legge n. 42 del 2009, "non può trasformarsi da transitoria eccezione in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo" (così ancora la già richiamata sentenza n.238 del 2015) senza determinare una sostanziale vulnerazione delle guarentigie della specialità scolpite dalla normativa del 2009.

Esattamente il contrario di quel che è avvenuto negli ultimi tre anni con l'acquiescenza della Regione e con effetti sicuramente dannosi per i suoi equilibri di bilancio e la conseguente grave crescita dell'indebitamento. Ed il contrario di quel che avviene con l'accordo concluso nel 2016 che non risulta essere stato adottato in esito alle procedure di cui al citato art. 27 l. n. 42 del 2009. Sicché, oltre che in spregio alla lettera dello Statuto regionale, esso risulta concluso in violazione della richiamata normativa del 2009.

5. In conclusione giova quindi precisare che, per un verso, va considerata favorevolmente l'iniziativa di porre mano alla revisione delle norme di attuazione del 1965, più volte richiesta dalla Corte costituzionale per porre rimedio alle asimmetrie determinate dall'evoluzione dell'ordinamento tributario rispetto alle obsolete previsioni delle prime che depotenziano la portata delle attribuzioni

¹⁷ Se ne deve dedurre che nonostante non possa determinare un'alterazione del riparto costituzionale delle competenze, l'emergenza finanziaria, ove la legge ordinaria non incontri un limite in una fonte superiore, ben può alimentare interventi settoriali, che, per quanto non oggetto di accordo (sentenza n. 23 del 2014), pongano, caso per caso, obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

statutarie (in particolare si vedano la n. 19 e la n. 85 del 2015)¹⁸, soprattutto con il passaggio dal criterio del "riscosso" a quello del "maturato".

Restano poi del tutto impregiudicate questioni come quelle delle accise (pur in vigore della richiamata normativa statale), dei tributi diversi (neanche menzionati), della fiscalità di vantaggio (come ricordato prevista nelle norme di attuazione in materia finanziaria appena pubblicate della Sardegna e come espressamente previsto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009) e, quel che è più grave, della perequazione infrastrutturale che non può essere scissa dal riassetto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione così come sancito non solo dall'art. 38 dello Statuto, ma anche dagli artt. 22 e 27 dell'appena ricordata l. n. 42 del 2009 nell'alveo dell'art. 119 Cost.

Al riguardo non può sottacersi che l'aver posto, come sopra ricordato, la Commissione paritetica quale organo di mera ratifica di quanto disposto dall'accordo (invero in forma in taluni casi contraddittoria) non solo stride col ruolo assegnatole dallo Statuto di determinazione delle norme di attuazione, ma fa sorgere molteplici questioni. Ed infatti, per un verso il recepimento dell'accordo avverrebbe in vigore delle richiamate norme di attuazione del 1965 e con esse quindi in contrasto, sotto altro profilo si costringerebbe la Commissione paritetica a ratificare quantificazioni

¹⁸ "Ritiene tuttavia questa Corte che gli effetti, mediati ma rilevanti, conseguenti alle connessioni tra la norma impugnata e la disciplina della riscossione dell'IRPEF, 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. E ciò, anche tenendo conto dell'ampia accezione offerta dalla Corte dello strumento dell'accordo (sentenza n. 19 del 2015, in relazione al patto di stabilità), nel senso che lo stesso «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 realtà territoriali. Per questo motivo, 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 [...]".

sulla spettanza del gettito incompatibili con le richiamate prescrizioni dello Statuto speciale.

Una questione infine va posta: che sorte potrà avere il negoziato sulla revisione dello Statuto nel caso di esito positivo del referendum confermativo sulla riforma costituzionale?

Come prima accennato v'è il rischio concreto che le norme di attuazione indi modifica di quelle del 1965 - frutto di uno stigmatizzato "negoziato solitario" e per la Regione connotato da evidente "stato di bisogno" - nella deprecabile ipotesi nelle quali vengano approvate e promulgate, divengano poi quelle da trasfondere nella parte finanziaria dello statuto regionale oggetto di revisione (ex art. 39, 13 comm 1. Cost. di revisione)¹⁹ proprio in quanto frutto di un'intesa tra Stato e Regione che, come dimostrato, ha invece del tutto obliterato il Parlamento regionale.

Tuttavia non può revocarsi in dubbio che l'auspicato accordo nella revisione delle norme attuative dello Statuto non può in nessun modo risolversi in una vulnerazione esplicita (e quindi non più effetto della descritta successione temporale delle norme) delle attribuzioni statutarie che in nessun caso consentono di quantificare riduttivamente il gettito in favore della Regione, né alterare il procedimento di revisione della normativa di attuazione al punto di rendere la commissione paritetica organo di mera ratifica avuto riguardo non solo alla collocazione che la stessa riceve nello Statuto, ma anche per il peculiare ruolo che le è riconosciuto nella "determinazione" di siffatta tipologia di disposizione normativa (art. 43 St. sic.) che gode - come noto - di un rango sovraordinato rispetto alla legislazione ordinaria regionale e statale

La delineata "la via dell'accordo", da privilegiare nei rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia differenziata (così definita dalla giurisprudenza costituzionale, da

¹⁹ *"Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione"*. Il testo della legge costituzionale, approvato da entrambe le Camere, in seconda deliberazione ed a maggioranza assoluta dei componenti, è stato pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016.

ultimo v. n. 155 del 2016), pur non rispondendo ad una "finalità costituzionalmente vincolata", sicché può esser derogata in casi peculiari dal legislatore statale, assurge al rango di "principio generale desumibile " dal citato art. 27 della l. n. 42 del 2009 in attuazione dell'art. 119 Cost.

Tuttavia, se non può revocarsi in dubbio che il metodo pattizio è ormai divenuto "parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali" (Corte Cost, n. 155 del 2015), siffatta forma negoziale potrà riguardare le disposizioni attuative dello Statuto (Corte Cost. n. 66 del 2001, espressamente richiamata nel preambolo dell'accordo) ma non incidere direttamente sulle previsioni statutarie (come nel caso dell'accordo di che trattasi) la cui, anche dopo l'entrata della riforma costituzionale cui si faceva riferimento, è subordinata al rispetto delle procedure sancite per la modifica dello Statuto regionale.