

Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?

di Francesca Minni *

(in corso di pubblicazione in *“le Regioni”*, 2012)

1. Con la sentenza in epigrafe, la Corte costituzionale si è trovata a decidere sulle questioni di legittimità costituzionale che la Regione Sicilia ha promosso con riferimento agli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*), nonché «delle ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione».

In particolare, la Regione ricorrente riteneva che tutte le predette norme violassero gli artt. 36 e 37 del proprio statuto (r. d. lgs. 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello statuto della Regione siciliana*), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2) e le «relative» norme di attuazione di cui al d. P. R. 26 luglio 1965, n. 1074 (*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria*); sosteneva altresì che l'art. 2 del decreto legislativo oggetto della questione fosse lesivo, oltretutto, del l'art. 14, lettera o), dello statuto della Regione siciliana; lamentava, infine, come gli artt. 81 e 119, quarto comma, della Costituzione, insieme con l'autonomia finanziaria dei Comuni, fossero pregiudicati dal summenzionato art. 14, comma 2, e dalle «ulteriori disposizioni del medesimo decreto ad essi correlati che possono pregiudicare l'autonomia finanziaria della Regione».

Con riferimento alle doglianze di cui all'art. 2 del decreto sul federalismo municipale, la Regione Sicilia sosteneva che l'attribuzione ai Comuni del gettito o delle quote del gettito dei tributi ivi elencati, le sottraesse cespiti di spettanza regionale, secondo quanto previsto dal proprio statuto. Ciò in quanto l'art. 14 comma 2 del decreto, a parere della ricorrente, estendeva l'applicazione delle norme in esso contenute (ivi incluse quelle di cui all'art. 2) anche alle Regioni a statuto speciale. In tal modo, le disposizioni impugnate, contravvenendo alle intenzioni della stessa legge delega n. 42/2009 – ai sensi della quale le Regioni a statuto speciale rimangono prevalentemente escluse dalle logiche del federalismo fiscale –, introducevano anche nell'ordinamento siciliano un nuovo sistema di finanziamento – in verità rivolto agli enti locali delle regioni a statuto ordinario – andando illegittimamente a forzare l'autonomia finanziaria sancita dalle previsioni dello Statuto siciliano.

Infatti, l'articolo 36 dello Statuto attribuisce alla sola Regione Sicilia – e non ai Comuni siciliani – la titolarità di “tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio, dirette o indirette, comunque denominate”. Le norme impugnate avrebbero al contrario imposto alla Regione di devolvere ai Comuni il gettito o le quote di gettito ad essa spettanti, comprimendo peraltro le entrate regionali in maniera tale da compromettere significativamente la capacità della Regione Sicilia di concorrere al raggiungimento della neutralità finanziaria indicato quale fine del decreto 23/2010.

A giudizio della ricorrente, inoltre, gli articoli oggetto del ricorso sarebbero stati in contrasto con l'art. 81 Cost., vista la cospicua riduzione del gettito finanziario in assenza di meccanismi compensativi e con l'art. 119, quarto comma, Cost., dal momento che i consistenti tagli derivanti dalla normativa impugnata avrebbero determinato una carenza tale di risorse finanziarie, tanto per la Regione che per i Comuni siciliani, da pregiudicare la possibilità per gli stessi di esercitare le proprie funzioni.

L'art. 2 del decreto, infine, avendo previsto l'attribuzione ai Comuni siciliani di tributi o

quote di tributi di spettanza regionale, avrebbe alterato il riparto di competenze della Regione, violando l'art. 14, lett. o) dello Statuto siciliano, il quale attribuisce all'Assemblea regionale la competenza legislativa esclusiva in materia di «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative, non altrimenti individuabile mediante legge ordinaria.

Tutte le elencate doglianze della Regione Sicilia sono state ritenute non fondate dalla Corte Costituzionale, la quale ha escluso l'applicabilità delle disposizioni impugnate alle Regioni a Statuto speciale laddove le stesse, così come specificato dalla legge 42/2009 e ribadito dallo stesso d. lgs. 23/2010, risultino in contrasto con i singoli statuti di autonomia.

2. Le Regioni a statuto speciale godono da sempre di un notevole vantaggio sul piano finanziario rispetto alle Regioni ordinarie, in quanto non solo possono contare su un gettito proveniente in maniera significativa dalla compartecipazione ai tributi erariali dello Stato, ma ad esse è altresì concessa, seppur con margini operativi differenti, la facoltà di ricorrere a tributi propri per coprire il loro fabbisogno. Di fatto, tuttavia, tale facoltà è stata assai poco utilizzata e, specie a seguito del processo di decentramento fiscale avviato alla fine degli anni novanta a vantaggio di tutte le Regioni, risulta decisamente residuale¹.

Nella pratica si è approdati a sistemi finanziari – quelli delle Regioni a statuto speciale – essenzialmente derivati e meno responsabilizzanti dal momento che a fronte di una più ampia autonomia di spesa, essendo i proventi delle compartecipazioni liberi da vincoli di destinazione, non si è fatta seguire concretamente una più ampia responsabilità sul versante del reperimento delle risorse.

Tra tutte, senza dubbio emerge la peculiarità dell'autonomia speciale della Regione Sicilia. Lo Statuto siciliano, infatti, attribuisce ampi margini di autonomia in tutte le sfere di azione dell'ente regionale, dall'organizzazione del sistema politico alla legislazione propria, individua speciali prerogative in materia di tributi in capo alla Regione, prevedendo il ritorno nelle casse regionali dell'intero gettito fiscale riscosso dallo Stato sul territorio dell'isola.

Il Titolo V dello Statuto siciliano sulla carta individua un modello di federalismo fiscale responsabile *ante litteram*, in cui le entrate della Regione sono distinte da quelle dello Stato². La Regione, infatti, gode dell'intero gettito derivante dai Redditi patrimoniali e dai Tributi propri deliberati dalla stessa Regione Sicilia (art. 36), nonché dalle imposte sui redditi prodotti dalle imprese individuali e commerciali con sede centrale fuori dal territorio della Regione ma che in essa hanno stabilimenti e impianti (art. 37)³. Ai sensi dell'art. 38, inoltre, lo Stato versa annualmente alla Regione una somma a titolo di solidarietà nazionale per compensare il minore ammontare dei redditi regionali da lavoro in confronto alla media nazionale. La Regione gode altresì della facoltà di emettere prestiti interni senza alcun vincolo di destinazione⁴.

Tuttavia, anche nel caso della Regione Sicilia, non è mai stata utilizzata la facoltà di istituire nuove tasse o imposte, pure ad essa esplicitamente attribuita dall'art. 36 dello statuto. Nessun nuovo tributo proprio è stato infatti mai deliberato nel corso degli anni, lasciando inattuati i margini di autonomia garantiti dallo statuto, cosicché la Regione

¹ S. PROFETI, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2012, pp. 179-212.

² G. PITRUZZELLA, *C'è un futuro per la specialità della Regione siciliana?*, in questa *Rivista*, n. 3, 2001, p. 501.

³ Ai sensi del d.P.R. 1074/1965 recante le norme d'attuazione dello statuto in materia finanziaria, alla Sicilia spetta per intero il gettito di tutti i tributi erariali, ad eccezione delle imposte di fabbricazione (ora accise) e dei proventi del monopolio dei tabacchi e del lotto (art. 36 statuto).

⁴ B. BALDI, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, n. 1/2012, pp.245-279; S. PAJNO, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, Il Mulino, n. 1-2, 2011, pp. 519-551; B. BALDI, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, Maggioli, n. 5-6, 2010, pp. 495-515.

percepisce il 100% del gettito dei medesimi tributi applicati nelle Regioni a statuto ordinario (IRAP, addizionale IRPEF, tasse automobilistiche, ecc.) pur godendo di una capacità di utilizzo delle risorse di gran lunga più libera rispetto alle altre Regioni. In questo modo, invece di attuare un modello di federalismo fiscale che potesse essere di riferimento per le altre Regioni, il caso siciliano è stato spesso portato ad esempio quale caso di deresponsabilizzazione nella gestione delle risorse⁵, che gli organi di governo amministrano al riparo da stringenti meccanismi di controllo e da precise attribuzioni di responsabilità.

3. Nel 2009 è intervenuta la legge n. 42 che ha conferito la delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. La disciplina mira al raggiungimento di un'autonomia sul piano fiscale e delle politiche di spesa di Regioni, Province, Città Metropolitane e Comuni, in un'ottica improntata allo scrupoloso rispetto dei criteri di efficienza, responsabilità e trasparenza democratica. L'idea di fondo è quella di responsabilizzare Regioni ed enti locali in tema di entrate e aumentare l'efficienza con riferimento alle spese. La legge 42/2009 dedica scarni riferimenti alle Regioni a statuto speciale, alle quali per espressa previsione di cui all'articolo 1, comma 2, non si applica la normativa in tema di federalismo fiscale, se non con riferimento ad alcuni profili particolari e, in ogni caso, nel rispetto dei rispettivi statuti.

In particolare l'articolo 15, relativo all'istituzione delle Città metropolitane e l'articolo 22, che estende esplicitamente alle autonomie speciali la procedura rivolta alla «perequazione infrastrutturale», che costituisce una particolare modalità di attuazione del quinto comma dell'articolo 119⁶. Le Regioni a statuto speciale sono inoltre chiamate a concorrere al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà e all'esercizio dei diritti e doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, secondo le modalità previste dall'articolo 27, che prevede l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali e stabilisce gli ambiti in cui taluni dei nuovi principi trovano attuazione in quegli ordinamenti⁷. Su tali presupposti si innesta il d. lgs. 23/2011 in tema di «Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale», che, come il titolo stesso suggerisce, disciplina la devoluzione e l'istituzione di tributi a favore delle amministrazioni comunali.

In particolare l'articolo 2, oggetto del giudizio in commento, dispone che spettano direttamente ai Comuni, per quanto riguarda gli immobili ubicati nel loro territorio il gettito o quote del gettito derivanti dai seguenti tributi:

- a) imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, nella misura del 30%;
- b) imposte ipotecaria e catastale, salvo quanto stabilito dal comma 5, nella misura del 30%;
- c) imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- d) imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;

⁵ F. PALERMO, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Le istituzioni del federalismo*, Maggioli, n. 1/2012, pp. 9-26.

⁶ URICCHIO (a cura di), *I percorsi del federalismo fiscale*, Cacucci Editore, Bari, 2012; E. LA SCALA (a cura di), *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Giappichelli Editore, Torino, 2010; P. CARETTI – G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Giappichelli, Torino, 2009.

⁷ Intese per l'adeguamento agli obiettivi fissati dal federalismo fiscale sono stati ad oggi raggiunti con la Regione autonoma Trentino-Alto Adige e per le Province autonome di Trento e di Bolzano (legge finanziaria 2010, n. 1919/2009), con il Friuli Venezia Giulia (legge di stabilità, n. 220/2010, art. 1, commi 149-157) e con la Valle d'Aosta (legge di stabilità, n. 220/2010, art. 1, commi 160-164 e d. lgs. 12/2011).

- e) tributi speciali catastali, nella misura del 30%;
- f) tasse ipotecarie, nella misura del 30%;
- g) cedolare secca sugli affitti di cui all'articolo 3, con riferimento alla quota di gettito determinata ai sensi del comma 8 del presente articolo.

La normativa impugnata prevede peraltro l'istituzione di un Fondo sperimentale di riequilibrio, della durata di tre anni (o, in ogni caso, fino alla data di attivazione del fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della citata legge n. 42 del 2009), alimentato con il gettito dei tributi sopraelencati nonché da una compartecipazione al gettito dell'imposta sul valore aggiunto la cui misura dovrà essere definita mediante decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, che tenga conto delle indicazioni normative nonché delle intese raggiunte con il Ministro dell'economia e delle finanze e la Conferenza unificata.

Il decreto in parola si riferisce, nell'individuare il proprio ambito di applicazione, anche alle Regioni a Statuto speciale prevedendo che «Al fine di assicurare la neutralità finanziaria del presente decreto, nei confronti delle regioni a statuto speciale il presente decreto si applica nel rispetto dei rispettivi statuti e in conformità con le procedure previste dall'articolo 27 della citata legge n. 42 del 2009, e in particolare: a) nei casi in cui, in base alla legislazione vigente, alle regioni a statuto speciale spetta una compartecipazione al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche ovvero al gettito degli altri tributi erariali, questa si intende riferita anche al gettito della cedolare secca di cui all'articolo 3; b) sono stabilite la decorrenza e le modalità di applicazione delle disposizioni di cui all'articolo 2 nei confronti dei comuni ubicati nelle regioni a statuto speciale, nonché le percentuali delle compartecipazioni di cui alla lettera a); con riferimento all'imposta municipale propria di cui all'articolo 8 si tiene conto anche dei tributi da essa sostituiti».

La Regione Sicilia ha ritenuto di dover ricorrere alla Corte costituzionale per l'illegittimità del predetto articolo e degli altri richiamati vedendo minacciata la propria autonomia finanziaria così come disciplinata dal proprio Statuto, ritenendo che la disciplina di cui al d. lgs. 23/2011 dovesse ritenersi applicabile anche alle Regioni a statuto speciale.

4. La Corte ha giudicato tuttavia destituite di ogni fondamento le doglianze della ricorrente, giudicando non fondate le questioni proposte, dal momento che, come lo stesso decreto prevede, le disposizioni impugnate si applicano alle Regioni a statuto speciale *solo* in conformità con i rispettivi statuti. Da tale previsione deriva l'inapplicabilità alla Regione Sicilia dei censurati commi dell'art. 2 in quanto in contrasto con le previsioni statutarie in tema di autonomia finanziaria regionale.

A parere del Giudice delle leggi la specificazione contenuta all'art. 14, comma 2, del d. lgs. 23/2011, si atteggia a "clausola di salvaguardia" dal momento che rende applicabile la normativa contenuta nel decreto alle Regioni a statuto speciale solo laddove non risulti incompatibile con la disciplina delineata dagli statuti d'autonomia.

Peraltro la formulazione prevista nel decreto sul federalismo municipale non fa che uniformarsi ai principi contenuti nella legge delega n. 42/2009, il cui art. 1, comma 2, chiarisce, proprio in virtù della necessità di preservazione dell'autonomia finanziaria riconosciuta alle Regioni a statuto speciale, che la propria applicazione debba intendersi riferita alle sole Regioni a statuto ordinario, precisando che i soli articoli 15, 22 e 27 possano riguardare anche gli enti ad autonomia differenziata, purché gli stessi risultino in conformità con gli statuti.

D'altra parte già con la sent. 201/2010 la Corte costituzionale aveva chiarito che il citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 fosse una sorta di "clausola di esclusione" in funzione della quale alla Regione Sicilia non potessero ritenersi applicabili altri principi e criteri di delega contenuti nel testo della legge, diversi da quelli, compatibili con lo statuto siciliano, contenuti negli artt. 15, 22 e 27 della legge delega.

Di tal che, non potendosi ritenere applicabili le disposizioni di cui al d. lgs. 23/2011 alla

Regione ricorrente – né alcuna delle disposizioni contenute nell’impianto della riforma in tema di federalismo fiscale – in quanto incompatibili con la disciplina statutaria sulla ripartizione e gestione dei tributi siciliani, la Corte giudica errati i presupposti interpretativi adottati, inesistente il *vulnus* per i parametri evocati e rigetta il ricorso per infondatezza della questione.

5. Pur trattandosi di un rigetto che si inquadra perfettamente nel solco di precedente giurisprudenza richiamata, che pacificamente ha teso a escludere dalla riforma sul c.d. federalismo fiscale le Regioni a statuto speciale, la sentenza parimenti suscita una serie di considerazioni sull’attuale stato dell’arte in tema di autonomia finanziaria delle Regioni italiane.

La pronuncia pone in luce la netta differenza che permane tra l’autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie e quella delle Regioni a statuto speciale. Distanza che con l’introduzione della normativa sul federalismo fiscale non è andata certo attenuandosi, ma anzi, se possibile, si è accentuata.

Infatti, attraverso la riforma introdotta dalla legge n. 42/2009 e sviluppata attraverso i successivi decreti attuativi (tra i quali va annoverato il d. lgs. 23/2011 sul federalismo municipale) l’autonomia finanziaria degli enti territoriali risulta fortemente compressa non solo con riferimento alle logiche di entrata propria, ma anche per quanto concerne le modalità di spesa, e, di conseguenza, subisce un ridimensionamento anche la portata del principio di responsabilità diretta per le amministrazioni regionali e locali. La struttura della finanza pubblica italiana è tuttora ancorata a una gestione centralista delle risorse del Paese, e la compartecipazione al gettito erariale resta indiscussa protagonista. Il finanziamento degli enti territoriali continua a operare attraverso tributi derivati, con conseguente scarsa valorizzazione della possibilità di istituire tributi propri locali. Su tali basi si inserisce inoltre il meccanismo di definizione degli *standard* dei costi dei servizi che lo Stato centrale sta provvedendo a individuare e a cui le Regioni ordinarie e gli enti locali dovranno uniformarsi.

In pratica, più che di federalismo fiscale si potrebbe parlare di una razionalizzazione del modello economico già esistente, che concede poche aperture all’autonomia di Regioni e degli enti locali, all’interno di un forte potere di controllo dello Stato, sia sul fronte delle entrate (visto che la fonte resta prevalentemente erariale) che per quanto concerne le spese (vincolata dagli *standard*)⁸.

Inoltre, a seguito della crisi economica che ha interessato anche l’Italia, e in ottemperanza con gli obblighi assunti in sede europea, negli ultimi mesi sono state inoltre adottate una serie di riforme – tra le quali le più recenti sono quelle in tema di *spending review*⁹ – che incidono significativamente sulla capacità finanziaria di Regioni ed enti locali e la relativa possibilità di gestione delle risorse da parte degli stessi.

Peraltro, le tendenze centripete, frutto della attuale congiuntura economica in cui versa l’Italia (e non solo), mal si concilierebbero con gli iniziali propositi del federalismo fiscale, che, almeno nelle intenzioni, mirava a conferire autonomia finanziaria piena alle Regioni e agli enti locali, che in tal modo si sarebbero resi più autonomi dal controllo dello Stato centrale. La direzione intrapresa dai decreti attuativi e dai recenti interventi normativi di politica economica, tuttavia, sembrerebbe condurre in direzione opposta, con la conseguenza che per molti la riforma non avrà futuro.

Occorre tuttavia ricordare che la nozione di federalismo fiscale – sempre ammesso che

⁸ Per un’analisi più approfondita sull’attuazione del federalismo fiscale, mi permetto di rimandare ad un mio precedente studio: F. MINNI, *Cosa resterà di questo federalismo fiscale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, Il Mulino, n. 1/2012, p. 67 e ss.

⁹ D.l. n. 52/2012, convertito in legge n. 94 del 6 luglio 2012, “Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica” (Spending Review 1); e d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135 del 7 agosto 2012, “Disposizioni urgenti per la riduzione della spesa pubblica a servizi invariati” (Spending Review 2).

tale termine possa dirsi calzante per la realtà italiana – nasce per esprimere un concetto ben preciso: introdotto per la prima volta nel 1959¹⁰, questo termine, appartenente al linguaggio della finanza pubblica, stava ad indicare la necessità che il governo federale (e cioè, centrale) degli Stati Uniti d'America, adottasse provvedimenti invasivi nei confronti dei governi inferiori, interferendo nelle attività degli stessi, per esigenze di equilibrio sociale e di unità economico-finanziaria.

In altre parole, il federalismo fiscale, nella storia del pensiero economico-finanziario, serve a contrastare eccessi di localismo e per appianare le differenze tra enti locali (o tra Stati, se riferito ad uno Stato federale), e mira ad una gestione più uniforme e centralizzata delle risorse al fine di risanare gli squilibri sociali dovuti al decentramento.

Se inteso in tal senso, allora, il federalismo fiscale italiano può avere futuro: è chiaro però che l'obiettivo finale della razionalizzazione delle risorse, non possa che intendersi come volto al superamento delle differenze e all'equilibrio della gestione economica, con riferimento a tutto il territorio nazionale, ivi incluse le cinque Regioni a statuto speciale.

In tale contesto, in cui la dimensione locale sempre più si trova costretta a cedere il passo a quella nazionale, le Regioni a statuto speciale sembrano non essere state affatto incluse nelle variabili di calcolo. Eppure, forse occorrerebbe riflettere se abbia ancora senso continuare a distinguere, se non altro con riferimento all'assetto finanziario, la disciplina delle Regioni ordinarie da quelle statuto speciale, il cui trattamento differenziato e peculiare potrebbe non conciliarsi più con le esigenze unitarie di indirizzo e di controllo che pervadono il Paese.

* Dottoranda di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna.

¹⁰ R. A. MUSGRAVE, *The theory of public finance: A study in public economy*, 1959. Tale necessità si inseriva allora nel più ampio ed importante dibattito in tema di segregazione razziale, al fine di obbligare taluni Stati a utilizzare gli strumenti finanziari anche per interventi di politica economica e sociale.