

La finanza della Regione siciliana e il labirinto di Creta

di Giacomo D'Amico *
(15 luglio 2016)

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2016)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Le norme oggetto dei giudizi di costituzionalità. – 3. La cedevolezza del «principio dell'accordo» al cospetto dell'«emergenza finanziaria». – 4. Il c.d. «principio dell'accordo»: una formula *bonne à tout faire*? – 5. Conclusioni.

1. Premessa.

La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla finanza delle Regioni e in particolare di quelle speciali, al di là dell'interesse specifico per il tema, merita di essere presa in esame per almeno due ragioni: innanzitutto, costituisce un ambito di ricaduta significativo, anche se di scarso impatto mediatico, dell'emergenza finanziaria sulle dinamiche dei rapporti tra lo Stato e gli enti territoriali; in secondo luogo, è il frutto della stratificazione di assunti che, singolarmente presi, risultavano e risultano non insuperabili e comunque destinati ad una applicazione temporanea. Il riferimento è, in particolare, alle pronunzie in tema di coordinamento della finanza pubblica che hanno legittimato un'espansione e un grado di pervasività della legislazione statale, anche di dettaglio, certamente non ipotizzabile all'indomani dell'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001. Da questo punto di vista, l'"ascesa" della materia «coordinamento della finanza pubblica» al livello di competenza piena dello Stato, prevista nel testo di riforma della Costituzione, non è altro che una presa d'atto da parte del legislatore di revisione costituzionale di assunti ormai consolidati nella giurisprudenza costituzionale.

Questo percorso di progressiva "stabilizzazione" di (o, forse, di lenta assuefazione ad) alcune affermazioni è risultato particolarmente incisivo nei confronti delle Regioni speciali, rispetto alle quali le norme del Titolo V avrebbero dovuto applicarsi, «sino all'adeguamento dei rispettivi statuti», solo «per le parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite». Per quel che può valere il dato quantitativo, nella giurisprudenza costituzionale più recente è raro rinvenire pronunce in cui la Corte censuri con l'inammissibilità la mancata evocazione dei parametri statutari, al posto di quelli del Titolo V¹, nel caso di impugnative statali di leggi di Regioni speciali o di Province autonome².

Parimenti è ormai pacifico che i principi del coordinamento della finanza pubblica si applicano nei confronti delle autonomie speciali. Al contempo, l'assimilazione delle regole ai principi nella materia *de qua* non consente di escludere dall'applicazione alle stesse Regioni nessuna delle previsioni introdotte da un

1 ... o il difetto di motivazione sull'applicabilità, ex art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, delle disposizioni del Titolo V, al posto di quelle statutarie.

legislatore statale mosso dalla fretta di rispettare i parametri europei. A ben vedere, è rimasto solo qualche debolissimo argine ad una estensione indiscriminata alle autonomie speciali della normativa statale in materia finanziaria, come ad es. quello della temporaneità delle misure e degli accantonamenti, ma già nei prossimi anni (quando giungeranno a scadenza i termini previsti nella normativa in vigore) anche questo argine sarà messo a dura prova.

In questo contesto si colloca la peculiare posizione della Regione Siciliana, speciale tra le speciali, i cui rapporti finanziari con lo Stato sono oggetto delle sentenze n. 238 e n. 239 del 2015, qui annotate.

2. Le norme oggetto dei giudizi di costituzionalità

I giudizi decisi con le due sentenze, depositate in pari data, nascono da ricorsi promossi da tutte le Regioni speciali (con l'eccezione del Trentino nel giudizio definito con la sent. n. 239) e dalle Province autonome di Trento e di Bolzano. Ad essere decise nel merito sono, però, solo alcune delle questioni promosse dalla Regione siciliana, poiché le altre ricorrenti hanno, *medio tempore*, rinunciato ai loro ricorsi con accettazione da parte del resistente (eccezion fatta per la rinuncia della Valle d'Aosta). Di conseguenza, in entrambe le decisioni la Corte ha preso atto delle rinunce, dichiarando l'estinzione dei giudizi e, nel caso di quello promosso dalla Valle d'Aosta, la cessazione della materia del contendere.

Così delimitato il *thema decidendum*, la Corte ha escluso dall'esame di merito alcune questioni promosse dalla Regione siciliana «per incertezza e oscurità della censura» (sent. n. 238, punto 4.2 cons. dir.). Pertanto, il sindacato di costituzionalità si è concentrato sul comma 499 (sent. n. 238) e sul comma 526 (sent. n. 239) dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014).

1) Il comma 499 modifica l'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012, il quale – come riferisce la stessa Corte – «stabilisce che il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica resta governato dal principio dell'accordo: ciò significa che tali obiettivi, per gli anni dal 2013 al 2016 (termine finale originariamente fissato dal richiamato comma 454), sono concordati con il Ministro dell'economia e delle finanze entro il 31 marzo di ogni anno. Allo stesso tempo, le autonomie speciali sono gravate, in attesa di perfezionare l'accordo, da "contributi" direttamente

2 Fra le più recenti si segnala la sentenza n. 151 del 2015, in cui la Corte ha precisato che «È consentito, altresì, porre a fondamento del ricorso contemporaneamente le norme dello statuto speciale di autonomia e l'art. 117 Cost., se nell'esercizio di competenze conferite allo Stato sono stati posti in essere limiti comunque opponibili alle autonomie speciali a titolo di obblighi internazionali, di norme fondamentali delle riforme economico-sociali o di principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica (sentenze n. 315 e n. 187 del 2013), considerato che in tali casi non può mettersi in dubbio, neppure alla luce dello statuto, la soggezione della legislazione regionale o provinciale alla normativa statale.

Non è, viceversa, ammessa la proposizione di un ricorso che ometta persino di menzionare le attribuzioni recate dagli statuti di autonomia speciale, dato che questa Corte, con orientamento costante, "ha più volte affermato che, qualora sia proposta impugnazione di una norma di legge di una Regione ad autonomia speciale, anche denunciandone l'eventuale contrasto con il diritto dell'Unione europea, il ricorrente ha l'onere di specificare le ragioni per cui debba prendersi in considerazione l'art. 117 Cost., in luogo del parametro ricavabile dallo statuto speciale" (sentenza n. 288 del 2013; nello stesso senso, sentenze n. 311 del 2013, n. 90 del 2011, n. 286 del 2007, n. 203 del 2005 e n. 213 del 2003)» (punto 2 del cons. dir.).

quantificati dalla normativa statale, e indicati dallo stesso comma 454 dell'art. 1 della legge n. 228 del 2012 in via riepilogativa» (punto 4 del cons. dir.).

La norma oggetto del giudizio deciso con la sent. n. 238 (art. 1, co. 499, della legge n. 147 del 2013) prolunga sino al 2017 gli oneri finanziari connessi al concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica, già previsti nell'elencazione riepilogativa di cui all'art. 1, comma 454, della legge n. 228 del 2012. Inoltre, sempre stando alla descrizione fatta dalla Corte, siffatta disposizione modifica la lettera *d*) del citato comma 454, che prevedeva in modo generico e indistinto la disposizione di «ulteriori contributi» (previsione ora contenuta nella nuova lettera *d*-bis), e individua in maniera puntuale, mediante l'inserimento della tabella di cui alla nuova lettera *d*), ulteriori importi da computare in riduzione al complesso delle spese finali di ciascuna autonomia speciale, ai fini della determinazione del patto di stabilità «in termini di competenza eurocompatibile». Così facendo, si produce un ulteriore risparmio di spesa a carico di tali autonomie, nonostante il richiamato comma 454 stabilisca che il concorso alla finanza pubblica di tali soggetti debba avvenire mediante accordo con lo Stato.

In sintesi, la norma impugnata prevede ulteriori contributi, nella forma del contenimento della spesa, imposti unilateralmente alle autonomie speciali, in assenza dell'accordo sulla finanza pubblica tra queste ultime e lo Stato.

La Regione siciliana ha evocato plurimi parametri ma l'unica censura che ha superato il vaglio dell'ammissibilità è quella prospettata per violazione dell'art. 43 dello statuto speciale³.

2) La norma impugnata nel giudizio deciso con la sentenza n. 239 è, invece, il comma 526 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, il quale è stato modificato, fin qui, da due successivi interventi legislativi, entrambi fatto oggetto di censure di costituzionalità da parte regionale. La Corte ha, pertanto, escluso la possibilità di un trasferimento della questione e ha giudicato sulla conformità a Costituzione del testo originario.

Siffatta disposizione prevede a carico delle Regioni speciali e delle Province autonome, per l'anno 2014, un ulteriore concorso alla finanza pubblica, determinato nel suo complesso (240 milioni di euro, successivamente aumentato) ma da suddividere secondo le procedure previste dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009. La norma impugnata prevede, altresì, che «Fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al predetto articolo 27, l'importo del concorso complessivo di cui al primo periodo del presente comma è accantonato, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, secondo gli importi indicati, per ciascuna regione a statuto speciale e provincia autonoma, nella tabella seguente [...]».

Anche in questo caso la Regione siciliana ha ritenuto che la norma impugnata violi numerosi parametri costituzionali e statutari («artt. 81, 97, primo comma, e 119, Cost., nel testo novellato con legge costituzionale n. 1 del 2012, [...] in riferimento all'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, nonché [...] artt. 36 e 43 dello statuto speciale, e [...] art. 2, primo comma, del d.P.R. n. 1074 del 1965, contenente le relative norme di attuazione»).

³ Questa disposizione statutaria stabilisce: «Una Commissione paritetica di quattro membri nominati dall'Alto Commissario della Sicilia e dal Governo dello Stato, determinerà le norme transitorie relative al passaggio degli uffici e del personale dello Stato alla Regione, nonché le norme per l'attuazione del presente Statuto».

In sintesi, la ricorrente ha censurato, in primo luogo, la determinazione unilaterale, da parte dello Stato, del concorso delle autonomie speciali al risanamento della finanza pubblica. Sarebbe violato, infatti, il principio dell'accordo, che avrebbe rango statutario e che richiederebbe il raggiungimento di un'intesa tra Stato e Regione per la definizione delle modalità di tale concorso.

In secondo luogo, è impugnata l'adozione della tecnica dell'accantonamento, in base alla quale, in attesa che le norme di attuazione statutaria definiscano le modalità del contributo, quest'ultimo viene trattenuto dalle quote di compartecipazione (garantite dagli statuti) ai tributi erariali riscossi sul territorio regionale, i quali, secondo la Regione ricorrente, sarebbero invece di integrale spettanza regionale, per previsione statutaria.

Infine, per la Regione siciliana il concorso previsto nella norma impugnata rende impossibile lo svolgimento delle funzioni amministrative costituzionalmente affidate e, in particolare, la necessaria riduzione di «spese (tra le altre) destinate all'ordinaria attività dei propri uffici, scuole, musei, soprintendenze e trasporti, nonché al legittimo diritto del proprio personale alla buonuscita e all'anticipazione della stessa».

3. La cedevolezza del «principio dell'accordo» al cospetto dell'«emergenza finanziaria»

Come si è anticipato in premessa, la Corte ha rigettato tutte le questioni promosse dalla Regione siciliana, giudicandole non fondate, quando non inammissibili.

In particolare, nell'argomentare la non fondatezza delle censure il Giudice delle leggi si è avvalso di una sequenza di affermazioni, in gran parte già presenti nella giurisprudenza costituzionale, che però, considerate nel loro complesso, conducono ad esiti contraddittori e paradossali. Per questa ragione, le argomentazioni delle due decisioni meritano di essere poste a confronto.

1) Nella sent. n. 238 la Corte, dopo aver ribadito che i principi di coordinamento della finanza pubblica, stabiliti da leggi dello Stato, si applicano anche ai soggetti ad autonomia speciali, ha precisato che, sebbene sia «vero che rispetto a questi ultimi merita di essere privilegiata la via dell'accordo (sentenza n. 353 del 2004), con la quale si esprime un principio generale, desumibile *anche* dall'art. 27 [della legge n. 42 del 2009], è anche vero che quel principio, in casi particolari, può essere derogato dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012)» (punto 4.3 del cons. dir., corsivo non testuale).

Il senso di questa affermazione è reso ancora più esplicito qualche rigo dopo, quando la Corte precisa che «contrariamente a quanto ha sostenuto la ricorrente, si tratta di un principio che non è stato recepito dallo statuto di autonomia o dalle norme di attuazione di esso. È per questa ragione che l'art. 27, comma 1, della legge n. 42 del 2009 prevede che le autonomie speciali concorrono al patto di stabilità interno "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti", nel presupposto che tali fonti non abbiano ancora provveduto a disciplinare la materia e non abbiano, allo stato, recepito né declinato il principio pattizio nelle forme necessarie a renderlo opponibile al legislatore ordinario. Perciò, benché non valga ad

alterare il riparto costituzionale delle competenze (sentenze n. 89 del 2014 e n. 39 del 2013), 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» (punto 4.3 del cons. dir.).

In sostanza, il principio dell'accordo è un principio generale ma non ha natura statutaria né è stato recepito dalle norme di attuazione; dunque, non può modificare il riparto costituzionale delle competenze. Per di più, questo principio generale, «in casi particolari» quali l'emergenza finanziaria, non è idoneo a vincolare il legislatore ordinario, il quale può prevedere interventi settoriali che prevedano obblighi finanziari a carico delle autonomie speciali.

Al contempo, però, la Corte si preoccupa di precisare che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 «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 (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti (sentenza n. 241 del 2012). Sicché la deroga a quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non potrebbe validamente trasformarsi, da transitoria eccezione, in stabile allontanamento delle procedure previste da quest'ultimo articolo».

2) La sent. n. 239 si caratterizza per avere ad oggetto una questione diversa da quella della decisione precedente. In questo caso, la norma impugnata prevede un accantonamento a favore dello Stato delle quote di compartecipazione a tributi erariali, spettanti alle Regioni speciali. La natura transitoria dell'accantonamento, a differenza di quella definitiva della c.d. riserva, costituisce, secondo il Giudice delle leggi, l'elemento decisivo al fine di escludere l'illegittimità costituzionale della normativa impugnata. Pertanto, il ricorso alla tecnica dell'accantonamento «non può protrarsi senza limite, perché altrimenti [...] si tramuterebbe di fatto in riserva».

Al netto di queste differenze, la Corte segue, pure in questa decisione, l'iter argomentativo poco sopra descritto. È infatti richiamata la giurisprudenza costituzionale sull'applicabilità dei principi di coordinamento della finanza pubblica, recati dalla legislazione statale, anche nei confronti delle Regioni speciali, precisando che tali principi sono «funzionali a prevenire disavanzi di bilancio, a preservare l'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche e anche a garantire l'unità economica della Repubblica» (punto 8.1 del cons. dir.).

Segue, poi, il riconoscimento dell'importanza della «via dell'accordo» con le Regioni speciali, che «merita sempre di essere intrapresa». Tuttavia, precisa il Giudice delle leggi, «tale principio non è stato recepito dagli statuti speciali (né dallo statuto speciale siciliano o dalle norme di attuazione dello stesso), cosicché può essere derogato dal legislatore statale [...], tanto più in casi, come quello in esame, in cui la norma impugnata si colloca in un più ampio contesto normativo nel quale il principio pattizio è già largamente adottato per volontà dello stesso legislatore ordinario».

Nel passaggio sopra riportato sembrerebbe quasi che la Corte abbia voluto riconoscere una sorta di insindacabilità del rispetto del principio dell'accordo, nel senso che la sua osservanza è rimessa alla volontà del legislatore statale, il quale fa e disfa, senza che l'eventuale determinazione unilaterale, specie in caso di

emergenza finanziaria, possa inficiare la legittimità costituzionale dell'atto normativo che la contiene.

Anche nella sent. n. 239 la Corte si sofferma sull'art. 27 della legge n. 42 del 2009, sottolineandone la natura di legge ordinaria e quindi la sua derogabilità ad opera di atti successivi aventi pari forza. Ciò nonostante, i giudici costituzionali non mancano di manifestare la preoccupazione che la deroga al modello consensualistico si trasformi da transitoria eccezione in stabile allontanamento dalle procedure previste dal citato art. 27.

Mutuando la definizione coniata in riferimento alle sentt. nn. 348 e 349 del 2007, possiamo dire che anche in questo caso si tratta di due sentenze "gemelle", nelle quali, come si diceva all'inizio, la stratificazione di orientamenti giurisprudenziali elaborati nel corso degli ultimi anni, conduce a giustificare un intervento unilaterale dello Stato nella materia dei rapporti finanziari con le autonomie speciali.

4. Il c.d. «*principio dell'accordo*»: una formula bonne à tout faire?

Alla luce di quanto sopra detto, la lettura delle due sentenze sembra avvalorare la tesi secondo cui il, pur insistito, richiamo al «*principio dell'accordo*» non si traduce, a conti fatti, in una effettiva garanzia di partecipazione delle Regioni speciali nell'assunzione della decisione. In particolare, le conclusioni cui perviene la Corte nelle due pronunzie appaiono ancor più sorprendenti se considerate in relazione al quadro statutario e al punto di partenza della giurisprudenza costituzionale in materia.

Com'è noto, infatti, gli artt. 36, 37 e 38 dello statuto siciliano delineano un modello del tutto peculiare di rapporti finanziari tra Stato e Regione. Si tratta di un modello che, tra l'altro, rimette allo Stato le imposte di produzione e le entrate dei monopoli, e attribuisce alla Regione le imposte relative agli stabilimenti e agli impianti aventi sede in Sicilia, anche se la sede centrale è fuori dal territorio regionale. Al contempo è previsto un contributo statale a titolo di solidarietà nazionale, da destinare però all'esecuzione di lavori pubblici.

Com'è noto, questo modello ha avuto un'attuazione tardiva, parziale e distorta, rimessa alle apposite norme che la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello statuto è chiamata a "determinare". Non è questa la sede per esaminare nel dettaglio le ragioni di siffatta attuazione; ci si può limitare a sottolineare che, nella materia in esame, analogamente a quanto previsto negli altri statuti speciali, lo statuto siciliano rinvia ai decreti attuativi, elaborati dalla Commissione paritetica.

Rispetto alle previsioni statutarie in tema di rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali, negli ultimi anni è diventato sempre più frequente il ricorso ad una modalità operativa che assicura maggiore celerità nell'assunzione delle decisioni in materia, quella dell'accordo diretto tra Stato e singola Regione, senza i passaggi procedurali richiesti per le norme di attuazione⁴. In proposito, è necessario intendersi

⁴ Sui profili problematici dei decreti di attuazione statutaria e del loro procedimento di approvazione si veda il Documento approvato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali nella seduta del 4 novembre 2015, 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*, XVII legislatura, Doc. XVII-bis, n. 3, spec. 91 ss.

sul significato, sulla portata e sull'oggetto di questi accordi; infatti, dietro quella formula, apparentemente unitaria, spesso utilizzata dalla Corte (declinata come principio o metodo dell'accordo), si cela una multiforme realtà.

In particolare, possiamo individuare due macro-categorie di accordi, quelli rivolti a modificare le disposizioni degli statuti speciali in materia finanziaria (e quindi a realizzare un autentico ripensamento delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione speciale) e quelli volti a definire «punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni» (sent. n. 19 del 2015, punto 6.2 del cons. dir.).

I primi trovano espressamente il loro fondamento nelle disposizioni statutarie, con la precisazione che solo in quattro dei cinque statuti speciali (la Sicilia fa eccezione) è prevista la possibilità di una modifica, per mezzo di una legge ordinaria (anziché tramite il procedimento di revisione costituzionale) delle disposizioni statutarie in materia finanziaria⁵. Peraltro, i quattro statuti recano formule diverse per descrivere le modalità del coinvolgimento della Regione nella revisione statutaria. In particolare, gli statuti della Sardegna e del Friuli prevedono che debba essere, «in ogni caso, sentita la Regione»; lo statuto della Valle d'Aosta stabilisce che la revisione con legge ordinaria avvenga «in accordo con la Regione», mentre lo statuto del Trentino prescrive la «concorde richiesta» della Regione o delle Province autonome. Al di là delle differenze terminologiche, deve ritenersi che la revisione delle disposizioni statutarie in materia finanziaria possa avvenire con legge ordinaria solo quando sia stata previamente coinvolta la Regione speciale interessata, mediante un'intesa forte e non acquisendo semplicemente un parere⁶.

I secondi, invece, com'è stato acutamente evidenziato⁷, hanno una natura prevalentemente transattiva, nel senso che definiscono questioni controverse (sia perché risultano pendenti giudizi di legittimità costituzionale o conflitti di attribuzione tra Stato e Regione, sia perché risolvono solo vecchie dispute circa il significato da attribuire a talune disposizioni statutarie, non sfociate in un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale). Fra questi accordi rientrano tutti quelli stipulati tra lo Stato e la Regione siciliana⁸, anche perché, com'è noto, lo statuto non prevede la possibilità di siglare accordi del primo tipo, cioè quelli modificativi di disposizioni statutarie.

5 G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, 12, riconduce a questa categoria gli accordi siglati nel 2009/2010 (tra lo Stato e le Regioni speciali Trentino Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta).

6 In proposito la Corte costituzionale – con riferimento allo statuto sardo, il quale, come si è detto, prevede che debba essere «sentita la Regione» – ha chiarito che «Questa garanzia, pur nell'attenuata espressione finale, caratterizza lo Statuto sardo e costituisce un limite per la legislazione ordinaria. Essa esprime un sistema di collaborazione, che, attraverso la felice formula dell'«intesa» [...] ha contrassegnato i rapporti tra Stato e Regione nella programmazione e nell'attuazione dell'intervento straordinario e del piano di rinascita sardo [...], individuando al tempo stesso un criterio regolatore, indicato anche di recente da questa Corte ai fini dell'equilibrato svolgimento di azioni comuni dello Stato e delle Regioni» (sent. n. 70 del 1987).

7 G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, cit., spec. 23.

8 Il riferimento è all'accordo del 9 giugno 2014 e a quello del 20 giugno 2016. Sul primo accordo si rinvia a S. DI GREGORIO, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana: il contenzioso con lo Stato ed il ruolo della Corte costituzionale nell'attuazione della disciplina statutaria*, Jovene, Napoli, 2014, spec. 87 ss., mentre sulle trattative che hanno preceduto il secondo si veda dello stesso S. DI GREGORIO, *La finanza della Regione siciliana alla prova delle nuove regole*, Jovene, Napoli, 2016, spec. 131 ss.

Questa seconda categoria di accordi (il cui contenuto è poi riversato in un atto legislativo) è, di fatto, divenuta negli ultimi anni un succedaneo delle norme di attuazione, rispetto alle quali viene preferita per la celerità del procedimento di formazione, oltre che per le maggiori garanzie offerte alla Regione speciale di poter co-determinare il contenuto dell'accordo. Quest'ultimo profilo è particolarmente rilevante se si considera che gli schemi delle norme di attuazione deliberate dalle Commissioni paritetiche restano, spesso, "impantanati" nell'anticamera del Consiglio dei ministri (c.d. pre-Consiglio), con la conseguenza che vengono portati all'esame del Consiglio dopo molto tempo o addirittura non vi giungono mai⁹.

A favorire il ricorso a questa seconda tipologia di accordi ha sicuramente contribuito quanto previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009¹⁰, che «– ancorché non goda di rango costituzionale – è disposizione assolutamente coerente con l'ordinamento finanziario [delle autonomie speciali]. In definitiva esso dispone "una vera e propria 'riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti' speciali per la modifica della disciplina finanziaria degli enti ad autonomia differenziata (sentenza n. 71 del 2012), così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti" (sentenza n. 241 del 2012)» (sent. n. 155 del 2015). In realtà, l'art. 27 ribadisce la centralità delle norme di attuazione nella definizione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali, prevedendo, al comma 7, l'istituzione, presso la Conferenza Stato-Regioni, di un tavolo di confronto tra il Governo e «ciascuna» autonomia speciale, «in attuazione del principio di leale collaborazione».

L'insieme delle disposizioni recate dal citato art. 27 ha dato la stura ad una nuova fase del regionalismo speciale, in cui i singoli enti contrattano con lo Stato una serie di profili relativi alla materia finanziaria, anche oltre lo specifico caso della revisione statutaria. Non ci si deve stupire, pertanto, se la Corte è arrivata ad affermare che «detta procedura pattizia è ormai diventata parte integrante della dimensione costituzionale dello Stato riguardo ai rapporti finanziari con le autonomie speciali, in ragione delle semplificate e spedite modalità che rendono flessibile la dinamica delle fonti costituzionali in un settore fortemente influenzato dall'intrinseca mutevolezza della materia» (sent. n. 155 del 2015).

Il contenuto di questa seconda categoria di accordi è davvero il più vario, spaziando dalla «riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica» ad «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 difforni 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

9 Su questi profili si rinvia alle risultanze dell'indagine conoscitiva condotta in materia dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali (Documento approvato nella seduta del 4 novembre 2015, 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*, cit., spec. 14 ss. e 95 ss.).

10 Sulla svolta rappresentata dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 nel processo evolutivo in tema di accordi tra Stato e Regioni speciali si sofferma, da ultimo, M. BONI, *Accordi, intese, limiti alla spesa e tutela dei servizi essenziali: la Corte costituzionale traccia le buone pratiche finanziarie tra Stato e Autonomie*, in *federalismi.it*, 11/2016, spec. 8 ss.

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».

Pertanto, «l'oggetto dell'accordo è costituito dalle diverse componenti delle relazioni finanziarie che, nel loro complesso, comprendono e trascendono la misura del concorso regionale. Infatti, gli obiettivi conseguenti al patto di stabilità esterno sono i saldi complessivi, non le allocazioni di bilancio. Per questo motivo, ferme restando le misure finanziarie di contenimento della spesa concordate in sede europea, le risorse disponibili nel complesso della finanza pubblica allargata ben possono essere riallocate, a seguito di accordi, anche ad esercizio inoltrato» (sent. n. 19 del 2015).

5. Conclusioni

Dopo aver tentato di offrire una sommaria sistematizzazione degli accordi in materia finanziaria tra lo Stato e le Regioni speciali, si può ritornare alle due decisioni annotate per evidenziare come l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, di cui le sentt. nn. 238 e 239 del 2015 costituiscono una delle ultime tappe, suggelli un processo di progressiva esautorazione dell'autonomia speciale dal procedimento di determinazione delle norme regolatrici i rapporti finanziari con lo Stato.

Al di là della discutibile negazione della natura costituzionale del principio dell'accordo – che sembra, piuttosto, promanare direttamente dal principio di leale collaborazione – il ricorso all'accordo costituisce, di per sé, una deroga alle previsioni statutarie (quindi di rango costituzionale) che individuano nei decreti legislativi di attuazione, elaborati dalle Commissioni paritetiche, la fonte competente a disciplinare la materia finanziaria. Se anche si può riconoscere che lo strumento dell'accordo, recepito in una legge ordinaria, sia uno strumento più rapido e più efficace per giungere ad una soluzione condivisa, non si può, però, ammettere una deroga alla deroga, consentendo, per questo verso, la determinazione unilaterale da parte dello Stato.

In sostanza, la giurisprudenza costituzionale in materia sembra andare incontro ad una contraddizione logica nella misura in cui, per un verso, sacrifica il ricorso alle norme di attuazione in nome di una più efficiente realizzazione del principio di leale collaborazione (per il tramite dell'accordo), e, per altro verso, nega la natura costituzionale del principio dell'accordo, legittimando l'intervento unilaterale da parte del legislatore statale¹¹.

11 Al riguardo, S. BARTOLE, *Supremazia e collaborazione nei rapporti tra Stato e Regioni anche alla luce della legge costituzionale n. 1 del 2012*, in *Il sindacato di costituzionalità sulle competenze legislative dello Stato e delle Regioni. La lezione dell'esperienza*, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 15 maggio 2015, Giuffrè, Milano, 2016, 111 s., rileva che «Nella contrattazione e nello svolgimento dei rapporti anche con gli enti ad autonomia differenziata lo Stato appare, dunque, collocato in una posizione di supremazia che gli assicura, pur in presenza di riaffermazioni anche molto esplicite del principio di collaborazione, di potersi muovere con una certa libertà nella cura degli interessi di cui gli è affidata la rappresentanza e la salvaguardia».

Quello sopra descritto appare davvero uno *slippery slope*, un piano inclinato, una china pericolosa, o, per utilizzare un'altra metafora, un labirinto con una sola via d'entrata (quindi senza uscita), come era quello di Creta. Le Regioni speciali, se davvero vogliono uscire da questa condizione, possono solo tornare indietro verso il punto di entrata, vale a dire la riscrittura delle disposizioni statutarie in materia finanziaria, tentando di codificare moduli procedurali che assicurino la loro effettiva partecipazione o almeno lo svolgimento di trattative ispirate al principio di leale collaborazione.

* Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.