

La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale".

di Giuliana Carboni
(in corso di pubblicazione in *"le Regioni"*, 2009)

1.-Nella sentenza n. 74 del 2009 la Corte torna ad occuparsi dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, a circa un anno dalla storica sentenza n. 102 del 2008, pronunciandosi sull'art. 2, comma 5, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Legge Finanziaria 2008), impugnato dalla Regione Friuli-Venezia-Giulia per contrasto con gli artt. 48, 49 e 65 dello Statuto speciale (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1) e con l'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 137 del 31 luglio 2007 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia-Giulia in materia di finanza regionale).

La Regione lamenta la lesione della propria autonomia finanziaria (nella specie, autonomia di entrata) da parte della legge statale, per aver questa posto un limite quantitativo, e perciò a suo dire illegittimo, al diritto dell'ente di ricevere le quote di partecipazioni alle imposte erariali stabilite dallo Statuto e dalle norme di attuazione.

L'art. 49 dello Statuto friulano concorre a definire il sistema delle entrate regionali¹ (che consiste nella compartecipazione in misura fissa a una serie di tributi erariali, localmente riscossi, che spettano alla Regione) indicando tra i proventi da devolvere alla Regione i sei decimi dell'IRPEF (n. 1). Il decreto n. 137 del 2007 specifica le modalità di trasferimento dell'imposta, stabilendo, tra l'altro, all'art. 1, comma 4, che, a decorrere dalla legge finanziaria per il 2008, vengano riconosciute alla Regione anche i sei decimi dell'IRPEF sui pensionati residenti nella Regione, ancorché riscossi fuori dal suo territorio.

Nessuna delle fonti dell'autonomia finanziaria regionale, né lo Statuto né il decreto attuativo, pongono limiti alla devoluzione dell'imposta. Ciò che invece pretendeva di fare la disposizione impugnata determinando, rispettivamente, per gli anni 2008 e 2009, in 20 e 30 milioni di euro l'ammontare massimo dei maggiori importi da corrispondere alla Regione in applicazione dell'art. 1, comma 4, del decreto n. 137 del 2007, (art. 2, comma 5, prima parte) e condizionando al trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione la corresponsione dei maggiori introiti per gli anni successivi al 2010 (art. 2, comma 5, seconda parte).

La Regione ha quindi impugnato la legge n. 244 del 2007, chiedendo l'annullamento della prima parte dell'art. 2, comma 5, perché in contrasto con quanto previsto dall'art. 49 dello Statuto e dalle norme di attuazione, alle quali l'art. 65 riserva il compito di integrare le norme finanziarie contenute nello Statuto, e per aver violato il principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni, decidendo unilateralmente su un oggetto per il quale sarebbe stato necessario l'accordo.

Quanto alla seconda parte dell'art. 2, comma 5, la Regione ha rilevato l'illegittima introduzione di condizioni e vincoli delle somme provenienti dall'imposta, il contrasto con gli artt. 49 e 65 dello Statuto e l'art. 1 del decreto di attuazione, il principio di ragionevolezza e di corrispondenza tra funzioni trasferite e risorse assegnate (art. 119, 4 comma Cost.), in quanto si propone di finanziare ulteriori funzioni con risorse già assegnata alla Regione in via generale.

¹ La finanza regionale è integrata da contributi speciali dello Stato, per la esecuzione di programmi organici di sviluppo, previsti dall'art. 50; dai redditi del suo patrimonio o da tributi propri che essa ha la facoltà di istituire con legge regionale, in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni, come prevede l'art. 51.

La Corte ha accolto nella sostanza i rilievi della Regione, ma ha distinto le questioni poste dichiarando la illegittimità della sola prima parte della disposizione impugnata, relativa ai tetti massimi di finanziamento previsti per gli anni 2007 e 2008, per contrasto con gli artt. 48 e 49 dello Statuto, come integrato dall'art. 1, comma 4, del decreto legislativo n. 137 del 2007.

Quanto alla seconda parte della disposizione oggetto del ricorso, quella relativa agli anni successivi al 2010, la Corte prende atto che la stessa è stata successivamente modificata per ben due volte da due distinti decreti legge (dall'art. 47.ter, comma unico, primo periodo del decreto legge n. 248 del 31 dicembre 2007, convertito in legge con modifiche dall'art. 1, comma 1, della legge n. 31 del 28 febbraio 2008 e dall'art. 41, comma 11, primo periodo, del decreto legge n. 207 del 30 dicembre 2008), per cui il trasferimento "condizionato" di funzioni è venuto meno e le nuove disposizioni hanno stabilito che il tetto di 30 milioni di cui al primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007 venga prorogato da prima al 2010 (decreto n. 248 del 2007) e poi al 2011 (decreto n. 207 del 2008). In relazione alla disposizione originale, ormai soppressa, viene pertanto dichiarata cessata la materia del contendere, mentre le disposizioni sostitutive vengono dichiarate illegittime in quanto analoghe a quella del censurato primo periodo dell'art. 2, comma 5, della legge n. 244 del 2007.

2.-La Corte ha dichiarato illegittima la prima parte dell'art. 2, comma 5, adducendo a motivo della decisione la preminenza delle disposizioni statutarie, integrate dalle norme di attuazione, rispetto alle fonti legislative ordinarie.

Seguendo il ragionamento compiuto dai giudici, si comprende facilmente il sillogismo su cui si basa la decisione: la legge finanziaria non aveva il potere di fissare limiti e modalità delle entrate regionali, perché così facendo si poneva in contrasto con lo Statuto e le norme di attuazione, elevate al rango di norme parametro del giudizio di costituzionalità.

La conclusione alla quale è pervenuta la Corte non era affatto scontata, perché, pur sussistendo in materia qualche precedente favorevole², la giurisprudenza costituzionale ha più volte autorizzato il legislatore statale ad adottare misure restrittive dell'autonomia finanziaria regionale, anche di quelle a regime speciale, per far fronte alle esigenze straordinarie e urgenti imposte dal riequilibrio della finanza pubblica³.

Stabilendo che la legge finanziaria, che costituisce la principale fonte di coordinamento finanziario nei rapporti tra Stato e Regioni, non può essere strumento di sintesi della regolazione finanziaria tra lo Stato e la Regione Friuli Venezia Giulia (e le altre Regioni speciali), la Consulta separa le sorti delle Regioni speciali da quelle delle Regioni ordinarie.

Mentre per queste ultime la definizione dell'autonomia di entrata e di spesa è affidata alla legge ordinaria (dello Stato, o dello Stato e della Regione), per gli enti dotati di autonomia differenziata, lo Statuto speciale e le norme di attuazione sono le uniche fonti competenti a dettare modifiche e integrazioni riguardanti la misura dell'autonomia finanziaria.

Infatti, benché le disposizioni dello Statuto che regolano l'autonomia finanziaria possano comunque essere modificate dalla legge ordinaria, *su proposta di ciascun membro delle*

² Si veda la sent. n. 260 del 1990, che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 4-bis del decreto legge n. 332 del 1989, per non aver disposto che spetta alla Regione Sicilia dei proventi derivanti dall'aumento delle tasse automobilistiche per l'intero ammontare del gettito riscosso nel suo territorio.

³ Tra le pronunce più recenti si vedano le sentenze n. 94 del 2009, nn. 120 e 289 del 2008, con il commento di A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario?* in www.forumcostituzionale.it, e le sentt. nn. 169 e 412 del 2007. Per una panoramica sulla giurisprudenza anteriore, ma comunque successiva alla riforma del Titolo V della Costituzione, A. Brancasi, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.* 2007, p. 857ss.

*Camere, del Governo e della Regione, perché, per la modifica è necessario in ogni caso, che sia sentita la Regione*⁴.

Per quanto riguarda le norme di attuazione, esse sono sì modificabili da decreti del Governo, ma solo *mediante atti adottati con il procedimento appositamente previsto negli Statuti*⁵, ed è in forza di questo speciale procedimento, che viene loro riconosciuto il potere di interpretare e integrare *“le stesse espressioni statutarie che delimitano le sfere di competenza delle Regioni ad autonomia speciale”*⁶.

Le norme di attuazione costituiscono quindi una fonte separata⁷ dalle leggi ordinarie, alle quali è riservata l'attuazione della specialità, *prevalendo in tal modo sugli atti legislativi ordinari fino a costituire un parametro di costituzionalità delle leggi*⁸.

La Corte ha confermato la forza di questi principi da ultimo nella sent. n. 190 del 2008, che ha dichiarato incostituzionali alcuni commi dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2007), in quanto avevano posto un illegittimo vincolo all'autonomia di spesa delle Provincia di Bolzano, garantita dal Titolo VI dello statuto speciale e, *con disposizioni non unilateralmente derogabili dal legislatore statale, dalle relative norme di attuazione*⁹.

Tornando alla sentenza in commento, essa non richiama il precedente e non si pronuncia su questioni di ordine sistematico, ma conferma la giurisprudenza costituzionale sul ruolo delle norme di attuazione e chiarisce che la legge ordinaria non può svolgere, nei confronti delle regioni speciali, la funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario nei modi e nelle forme utilizzate per le Regioni ordinarie.

3.-La decisione della Corte risolve una controversia insorta tra il Governo e la Regione Friuli-Venezia-Giulia in relazione a una materia sulla quale, pochi mesi prima che venisse approvata la legge impugnata, era stato concluso un accordo tra il Ministero dell'Economia e l'esecutivo regionale. Infatti, le disposizioni del decreto legislativo n. 137 del 2007 hanno riformato il sistema di trasferimento alla Regione delle compartecipazioni sui tributi erariali recependo quanto stabilito in un Protocollo d'intesa firmato tra il Governo e la Regione nell'estate del 2006.

L'accordo aveva rimosso una presunta anomalia delle entrate IRPEF dovute alla c.d. “regionalizzazione” del prelievo, consistente nel fatto che l'assegnazione dell'imposta restava alla Regione fino a quando gravava sui redditi da lavoro, mentre affluiva allo Stato quando aveva luogo il pensionamento dei soggetti residenti.

Per risolvere questa incongruenza il comma 4 dell'art. 1 d. legisl. 137 del 2007 ha incluso nel calcolo delle entrate regionali la compartecipazione sui tributi delle pensioni, ancorché riscosse fuori dalla Regione. La scelta legislativa recepisce le indicazioni della stessa giurisprudenza costituzionale sui “tributi localmente riscossi”. Infatti, nella sent. n. 306 del 2004 la Consulta, risolvendo un conflitto di attribuzione tra la Regione Sicilia e lo Stato in relazione all'imposta sulle assicurazioni aventi presupposto nel territorio regionale, ha precisato che la spettanza di tali tributi “non va inteso nel senso che sia sempre decisivo il luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione. Esso tende infatti ad

⁴ Art. 63 Statuto FVG.

⁵ L'art. 65 Statuto FVG prevede che sia sentita una Commissione paritetica di sei membri, nominati tre dal Governo della Repubblica e tre dal Consiglio regionale.

⁶ Così la sent. n. 51 del 2006, e le sentt. nn. 341 del 2001, 137 e 213 del 1998. Tra le pronunce più recenti si vedano le sentt. nn. 50 e 80 del 2007, 371 del 2008. A. Ferrara, *Le autonomie speciali*, in *Quarto rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, Milano, Giuffrè, 2007 e consultabile nel sito issirfa.cnr.it

⁷ Secondo il costante orientamento della Corte costituzionale, la competenza conferita ai decreti legislativi di attuazione statutaria ha carattere “riservato e separato”. In precedenza la Corte aveva avuto occasione di ricordare come l'ordinamento finanziario della Regione Siciliana sia stato costruito, in base alle norme di attuazione dello statuto. Si veda la sent. n. 95 del 1994.

⁸ Sent. n. 51 del 2006.

⁹ Cfr. sent. n. 190 del 2008, punto 6 del *considerato in diritto*.

assicurare alla Regione il gettito derivante dalla “capacità fiscale” che si manifesta nel suo territorio, e cioè dai rapporti tributari che sono in esso radicati, in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito o della collocazione nell’ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell’obbligazione tributaria”¹⁰.

Con l’approvazione del decreto leg. n. 137 del 2007, il Governo ha riconosciuto anche alla Regione Friuli Venezia Giulia le quote dell’imposta sui redditi previste dallo Statuto riscosse fuori dal territorio. Analogo riconoscimento era stato fatto alla Regione Sardegna, in relazione alle imposte erariali, con la legge finanziaria 2007¹¹.

Altre novità significative sono state introdotte dal decreto n. 137 per quanto attiene le modalità della attribuzione. Prima della sua approvazione le partecipazioni regionali passavano per le casse dell’Erario centrale, dal quale lo Stato, con decisione del Governo, le girava alla Regione.

L’art. 1, commi 2 e 3, del d. legisl. n. 137 del 2007 stabilisce che il passaggio avverrà dall’Agenzia delle entrate direttamente alla Regione, evitando l’accumulo dei crediti regionali nei confronti dello Stato (come è avvenuto in passato, in misura pari alla metà delle sue entrate).

Con l’attribuzione diretta delle entrate spettanti alla Regione, si intendeva evitare che la legge finanziaria (e il meccanismo del patto di stabilità) potesse determinare anno per anno la quantità delle entrate. In base al nuovo meccanismo l’impegno finanziario regionale, finalizzato al rispetto dei vincoli di stabilità, verrà sottoscritto sulla base delle entrate effettive e non di quelle potenziali che spetterebbero alla Regione.

La legge n. 244 del 2007 cerca evidentemente di limitare gli effetti finanziari del nuovo meccanismo, approvato solo pochi mesi prima (a luglio viene emanato il decreto n. 137, a dicembre viene approvata la legge finanziaria). Di fronte all’atteggiamento contraddittorio del Governo, la Regione ha tentato una mediazione, proponendo un tavolo di contrattazione, che è stata respinta dall’esecutivo.

La Regione ha quindi presentato ricorso, oltre che per motivi già detti, per violazione del principio della leale collaborazione, sostenendo che “tutto il regime dei rapporti finanziari fra Stato e regioni speciali e’ dominato dal principio dell’accordo”¹², e che quindi lo Stato avrebbe dovuto applicare il metodo dell’accordo per la definizione della sua autonomia finanziaria.

L’affermazione della Regione è supportata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale che si è più volte pronunciata sul ruolo della Commissione paritetica per le norme di attuazione, prevista dalle disposizioni degli Statuti speciali, e sul procedimento posto a garanzia delle funzioni ad essa spettanti.

Per costante convincimento della giurisprudenza costituzionale, alla Commissione paritetica viene riconosciuto un potere consultivo, obbligatorio ma non vincolante¹³. Ne consegue che essa deve essere posta in grado di esaminare ed esprimere il proprio avviso sugli schemi dei decreti legislativi del Governo, il quale non può apportare, dopo il parere della Commissione, alterazioni al contenuto sostanziale della disciplina su cui la

¹⁰ Cfr. sent. n. 306 del 2004, punto 2.2. *considerato in diritto*. Il conflitto era stato sollevato in relazione ad una nota della Ragioneria generale dello Stato che sottraeva alla Regione la devoluzione dell’imposta relativa alle assicurazioni dovuta da assicuratori aventi il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori del territorio siciliano, pur se i premi riscossi riguardino polizze assicurative rilasciate per veicoli iscritti in pubblici registri delle Province siciliane o per macchine agricole i cui intestatari risiedono in tali Province.

¹¹ Il comma 834, let. m, dell’art. unico della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-Finanziaria 2007, stabilisce che “Nelle entrate spettanti alla regione sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell’ambito regionale, affluiscono, in attuazione di disposizioni legislative o per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della regione”.

¹² Il ricorso è pubblicato nella GU n. 14 del 26-3-2008.

¹³ Cfr. sent. nn. 37 del 1989, 95 del 1994, da ultimo sent. n. 145 del 2008.

Commissione abbia già avuto modo di manifestare il proprio parere¹⁴. Ciò che è precluso allo Stato è la determinazione unilaterale, in quanto le norme di attuazione dello Statuto speciale non possono essere modificate se non da fonti pariordinate e osservando le procedure di consultazione obbligatoria prestabilite dello Statuto speciale¹⁵.

Quanto al procedimento, nel ricorso vengono richiamati diversi precedenti: la sent. n. 82 del 2007, nella quale si afferma che il metodo dell'accordo per la determinazione delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, deve considerarsi un'espressione della «speciale autonomia in materia finanziaria di cui godono le predette regioni; la sent. n. 353 del 2004, nella quale la Corte ha affermato che il metodo dell'accordo deve essere tendenzialmente preferito ad altri, specie ove si tratti di rispettare l'autonomia finanziaria degli enti ad autonomia speciale; la sent. n. 98 del 2000, nella quale la Corte ha riconosciuto l'esigenza che il principio di leale cooperazione venga utilizzato in caso di interferenze tra ambiti di competenza e ambiti finanziari, citando ad esempio le norme statutarie che prevedono forme di partecipazione regionale ai processi di decisione.

Infine, la sent. n. 39 del 1984, emessa in sede di conflitto di attribuzione, dove la Corte aveva preso in considerazione la collaborazione tra lo Stato e la Regione Friuli-Venezia-Giulia in ordine alla determinazione delle quote di tributi dovuti alla Regione sulla base dell'art. 49 dello Statuto¹⁶. In quell'occasione venne censurata una decisione del Ministero delle Finanze con il quale questo aveva deciso unilateralmente sulla destinazione di una parte dei proventi di imposta (nel caso si trattava di IGE) previsti dallo Statuto e dalle norme di attuazione. In particolare, la Corte rilevò la necessità di procedere alla determinazione relativa all'entrata in oggetto con il metodo dell'intesa (tra Ministero delle finanze e Presidente della Regione) come previsto dalle norme di attuazione (art. 10, d.p.r. 23 gennaio 1965, n. 114). In quell'occasione, la Corte ha definito l'intesa tra Ministero e Presidente della Regione come un meccanismo costituzionale di collaborazione fra Stato e Regione che non può essere eluso quando è espressamente previsto dalle norme di attuazione, che perdura nei suoi effetti al di là degli interventi legislativi ordinari e fino a quando non intervenga una modifica delle norme di attuazione.

Come detto la Corte, in occasione della pronuncia che si commenta, si è limitata ad accogliere le argomentazioni relative alla violazione dello Statuto e delle norme di attuazione, mentre non ha preso in considerazione le altre censure di illegittimità. La Consulta ha preferito evitare ogni riferimento ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali, anche in considerazione del fatto che il legislatore nazionale si accingeva a varare una legge delega, di attuazione del federalismo fiscale, che dovrebbe finalmente dare una prima risposta all'interrogativo sul futuro assetto finanziario delle Regioni speciali¹⁷. La "concorrenza" temporale della pronuncia con la trattazione parlamentare del disegno di legge delega spiega l'estrema sinteticità con la quale la Corte ha motivato la sua decisione.

4.-L'approvazione di una legge di delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost., intervenuta qualche settimana dopo la sentenza¹⁸, lungi dal fornire una risposta definitiva alla questione del "federalismo fiscale", sembra piuttosto indicare l'inizio di uno sforzo legislativo i cui approdi sono ancora da definire. La pronuncia della Corte, a difesa del diritto della Regione Friuli-Venezia-Giulia a non vedersi ridotte le compartecipazioni ai tributi erariali stabilite dallo Statuto, ha effetti limitati al caso specifico.

¹⁴ Si vedano le sent. nn. 37 del 1989 e 94 del 1995.

¹⁵ Cfr. sent. n. 137 del 1998, riguardante l'art. 107 dello Statuto speciale del Trentino Alto Adige.

¹⁶ Sent. n. 39 del 1984.

¹⁷ Si tratta della *Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione*, che al momento in cui si scrive è all'esame del Senato per la terza lettura.

¹⁸ Il Senato ha approvato il d.d.l sul federalismo fiscale in via definitiva il 29 aprile 2009.

Tuttavia, essa non è priva di significato ai fini di una più generale riflessione riguardante lo status delle Regioni che godono di autonomia speciale.

Non vi è dubbio, ad esempio, che la sentenza confermi il superamento di quelle posizioni che ritenevano dovesse estendersi a questi enti la disciplina del nuovo art. 119 Cost.¹⁹

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, le Regioni speciali hanno conservato il regime finanziario differenziato, mentre le Regioni ordinarie subivano la lettura "centralistica" del nuovo art. 119 Cost.²⁰. Nonostante la previsione dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001, che estende la nuova disciplina costituzionale alle Regioni speciali, ove questa preveda «forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite», il regime finanziario previsto dalla Costituzione per le Regioni ordinarie non ha ricevuto applicazione nelle Regioni Speciali. La Corte costituzionale, nella sent. n. 102 del 2008²¹, relativa alla potestà tributaria della Regione Sardegna, ha chiarito inequivocabilmente che le forme di autonomia speciale, ove più vantaggiose, debbono essere fatte salve e applicate. La sentenza in commento si colloca sulla stessa linea interpretativa e rafforza la specialità delle regole che governano l'autonomia finanziaria differenziata, a prescindere dalle conseguenze che esse determinano sul bilancio dello Stato.

Un altro principio che sembra consolidarsi nella giurisprudenza costituzionale e nella legislazione è quello della natura bilaterale dei rapporti finanziari tra lo Stato e ciascuna Regione speciale.

Su questo punto le Regioni speciali e le Province autonome si erano espresse in un Documento sottoscritto nel dicembre 2006 (c.d. Dichiarazione di Aosta) dai loro Presidenti e dai Presidenti delle rispettive Assemblee²².

In quella circostanza le Regioni, ispirandosi al modello duale di regionalismo, in base al quale ogni Regione può stabilire rapporti bilaterali con lo Stato centrale ("la rappresentanza delle autonomie speciali nei confronti dello Stato non può che essere singolare ed individuale"), avevano chiesto l'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento finanziario vigente al complesso dei poteri e delle funzioni loro attribuite, nonché alle peculiarità dei rispettivi territori. Lo strumento indicato dalle Regioni per dare piena attuazione alla loro autonomia fiscale era stato quello delle norme di attuazione statutaria, alle quali viene attribuita la competenza nel dettare i principi della materia e

¹⁹ La possibilità che vi fosse l'estensione del regime finanziario delle Regioni ordinarie a quelle speciali è stata respinta dalla maggior parte della dottrina. Cfr. P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, cit. p. 271. Nel senso che la riforma del Titolo V non ha comportato alcun cambiamento nell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali cfr. P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119*, in *Le Regioni*, 2001, p. 1473 s. Sul tema si vedano le interessanti osservazioni di G.M.Salerno, *Coordinamento finanziario, autonomie speciali e coesione nazionale*, in *federalismi.it*, n. 23 del 2008.

²⁰ Per un resoconto della giurisprudenza costituzionale si veda A. Brancasi, *La finanza regionale e locale nella giurisprudenza costituzionale sul nuovo Titolo V della Costituzione*, cit. p. 857 ss.

²¹ In particolare, nel punto 5.1 del *Considerato in diritto*, la Corte ha modo di precisare, per quanto attiene al profilo del potere impositivo regionale, che "Non può, infatti, essere presa in considerazione, nella specie, la disciplina del Titolo V della Parte II della Costituzione, non garantendo essa, rispetto allo statuto speciale, quelle «forme di autonomia più ampie» che, sole, ne consentirebbero l'applicazione alle Regioni a statuto speciale ai sensi dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001". La Corte, in precedenti occasioni, aveva esteso alle Regioni speciali, alcuni principi elaborati in riferimento all'autonomia finanziaria delle Regioni ordinarie. Tra questi, quello per cui i tributi istituiti dallo Stato continuano ad essere disciplinati da una legge statale. Cfr. sent. n. 75 del 2006, in *Giur. cost.* 2006, p. 644 ss., sulla potestà legislativa tributaria prevista dagli artt. 5 e 51 dello Statuto speciale del Friuli Venezia Giulia, che la Regione può esercitare «in armonia col sistema tributario dello Stato, delle Province e dei Comuni». In quella circostanza la Corte aveva negato che la Regione potesse introdurre casi di esenzione dall'ICI, essendo questo un tributo erariale.

²² Nel documento vengono affrontati tutti gli aspetti della specialità, non solo quello finanziario. Il documento è stato presentato alle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato della Repubblica in occasione della loro riunione congiunta, presso il capoluogo valdostano, per l'audizione sulle prospettive delle riforme costituzionali il 2 dicembre 2006.

disciplinare le necessarie forme di coordinamento tra l'ordinamento finanziario delle autonomie speciali e il nuovo sistema della finanza pubblica (della Repubblica).

Alcune Regioni speciali, come ad esempio la Sardegna, si sono nel contempo impegnate in una lunga trattativa con il Governo, per rivedere le forme di compartecipazione ai tributi previste dallo Statuto, ottenendo la modifica dell'art. 8 sulla compartecipazione ai tributi²³. Lo stesso ha fatto il Friuli-Venezia-Giulia, attraverso la modifica delle norme di attuazione. La natura bilaterale dei rapporti tra lo Stato e le Regioni speciali ha trovato conferma nella legislazione degli ultimi anni. Per le Regioni e province ad autonomia differenziata, la finanziaria 2006, come del resto le precedenti, ai fini del rispetto del patto di stabilità interno prevede la possibilità di accordi specifici tra il Ministero dell'economia e delle finanze e ciascuna di esse²⁴.

Ora la legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale ha accolto le richieste delle Regioni speciali, disponendo il rinvio alla successiva predisposizione delle norme di attuazione degli Statuti speciali, e al "Tavolo" politico di confronto tra il Governo e ciascuna Regione (e Provincia) autonoma (art. 25, comma 7) il compito di stabilire un equilibrio tra le norme fondamentali della legge delega e dei principi fondamentali che ne derivano le peculiarità di ciascuna Regione a statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma²⁵. Alle norme di attuazione viene attribuita anche la competenza a stabilire criteri e modalità con le quali gli enti ad autonomia speciale concorrono al raggiungimento degli obiettivi di perequazione e solidarietà, al patto di stabilità interno e agli obblighi comunitari (art. 27, comma 1). Infine, le norme di attuazione per la parte di loro competenza devono disciplinare il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario con riferimento alle potestà legislative regionali e delle Province autonome (art. 27, comma 3).

La sentenza in commento sembra confermare per le Regioni speciali valga quanto sostenuto dalla Regione Friuli-Venezia-Giulia nel ricorso, e cioè che i rapporti finanziari con lo Stato siano dominati dal principio dell'accordo. La partecipazione regionale è richiesta dalle disposizioni statutarie per la modifica delle norme in materia finanziaria²⁶, da quelle per l'emanazione delle norme di attuazione degli Statuti, e ora, dalla legge delega per l'attuazione dell'art. 119 Cost.

Il riconoscimento di una particolare "forza negoziale" non implica necessariamente un rafforzamento delle fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali, ed anzi per alcuni potrebbe costituire un motivo di debolezza se queste Regioni saranno costrette ad

²³ Cfr. A. Cambus, *La compartecipazione della Regione sardegna ai tributi erariali*, in *Gestione delle risorse e finanziamento degli enti locali territoriali*, a cura di V. Ficari, L. Giovanelli, G.G. Carboni, Giappichelli, 2008, p. 160 ss.

²⁴ Art. 1, comma 148. Sul punto si rimanda a E. Buglione, *La Finanza*, in *Quarto Rapporto annuale sullo stato del regionalismo in Italia*, consultabile sul sito www.issirfa.cnr.it, p. 7. In questo contesto, di forte rivalutazione del ruolo delle autonomie speciali, si colloca ad esempio la previsione di un PSI peculiare per il FVG, VA e Trento e Bolzano, sul quale si veda M. Barbero, *Un patto di stabilità interno su scala regionale? L'esperienza delle regioni a Statuto speciale (e delle province autonome)*, in www.federalismi.it, n. 12 del 2004)

²⁵ G.M. Salerno, *Verso l'approvazione finale della legge delega per l'attuazione del federalismo fiscale*, www.federalismi.it, n. 7 del 2009, p. 4; E. Jorio, *La legge delega di attuazione del federalismo fiscale*, in www.federalismi.it n. 8 del 2009, p. 7

²⁶ Il regime finanziario del Friuli Venezia Giulia viene stabilito dal Titolo IV dello Statuto speciale, che attribuisce alla Regione "una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, in armonia con i principi della solidarietà nazionale, nei modi stabiliti dagli articoli seguenti". L'art. 63, ult. comma recita: "Le disposizioni contenute nel titolo IV possono essere modificate con leggi ordinarie, su proposta di ciascun membro delle Camere, del Governo e della Regione, e, in ogni caso, sentita la Regione". Ad eccezione della Sicilia, lo stesso regime è previsto per le disposizioni degli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale che riguardano la materia finanziaria. Così dispongono l' art. 63 St.FVG, l'art. 50 St. VA, l'art. 104 St. TAA, l'art. 54 St. Sardegna. Cfr. P. Caretti, G. Tarli Barbieri, *Diritto Regionale*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 270 ss.

“inseguire” quelle ordinarie per rivendicare l’attribuzione di maggiori competenze e delle correlate risorse²⁷.

Con la sentenza in esame la Corte ha confermato la “resistenza” dell’impianto costituzionale sul quale si regge l’autonomia finanziaria delle Regioni speciali, che non può essere intaccato dalle fonti ordinarie, salvo il disposto dell’art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. In tal senso, la pronuncia costituisce un’indicazione importante per il legislatore, che ha portato a termine il primo atto del processo di attuazione del c.d. federalismo fiscale.

Forum di Quaderni Costituzionali



Costituzionali

²⁷ Cfr. G. Macciotta, *Regioni speciali e federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it