

**La finanza delle Regioni speciali
tra mancata attuazione degli statuti e accordi “riparatori”.
Nota a commento della sent. n. 155 del 2015**

di Giacomo D'Amico *
(2 maggio 2016)

(in corso di pubblicazione in “*le Regioni*”, 2016)

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il quadro normativo in cui si inseriscono le questioni promosse dalle Regioni ricorrenti. – 3. Le «peculiarità delle fattispecie in esame» nella lettura data dalla Corte. – 4. Norme di attuazione vs. accordi: una comparazione fra grandezze diverse? – 5. La complessa “costruzione” dell’inammissibilità. – 6. Gli accordi “riparatori”.

1. Premessa.

Non v'è dubbio che la specialità regionale abbia, fin qui, avuto una vita difficile, stretta tra le previsioni (talvolta) utopistiche dei testi statutari e il duro confronto con una realtà caratterizzata, spesso, da politiche centralistiche che, specie nei momenti di crisi economica, sono state viste come l'unica soluzione possibile sia dal legislatore statale sia dalla Corte costituzionale, nei casi in cui quest'ultima è stata chiamata a giudicare sul rispetto delle competenze statutarie e costituzionali delle autonomie speciali.

Probabilmente è troppo semplicistico liquidare così la giurisprudenza costituzionale in materia di rapporti tra Stato e Regioni ad autonomia differenziata ma non si può negare che, soprattutto negli ultimi anni, si sia assistito ad una significativa compressione delle competenze delle Regioni speciali anche per mano del Giudice delle leggi¹, che, di fatto, ha avallato i numerosi interventi emergenziali operati dal legislatore statale. In proposito, non vi è dubbio che l'impugnazione, ad opera delle Regioni ordinarie e speciali, dei decreti-legge in materia finanziaria e delle leggi di stabilità, approvati a partire dall'estate del 2011, ha segnato una svolta nel sindacato della Corte, la quale, probabilmente, ha ritenuto di dover dare il proprio contributo al fine di ridurre i rischi di un *default* del sistema finanziario nazionale, finendo con il legittimare sistematici interventi statali di compressione dell'autonomia finanziaria regionale.

Altrettanto semplicistico sarebbe, però, addebitare la responsabilità di ciò al solo Giudice delle leggi, il quale si è spesso trovato e, ancora oggi, continua a trovarsi costretto a valutare la conformità a Costituzione di normative statali, adottate per fare fronte ad una situazione di emergenza della finanza pubblica, senza che la via maestra, costituita dall'attuazione degli statuti speciali (per mezzo dei decreti legislativi adottati sulla base del testo approvato dalle commissioni paritetiche) ed eventualmente anche dalla revisione degli stessi statuti, sia stata percorsa. Questo è il caso della sentenza n. 155 del 2015, qui annotata, la quale, sbrigativamente, potrebbe essere ricondotta a quell'orientamento giurisprudenziale espressivo di un

¹ Di una «raggelante giurisprudenza» in tema di autonomia regionale parla R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, in *le Regioni*, 3/2015, 799.

indirizzo centralistico, ma che, in realtà, si caratterizza per alcune affermazioni assolutamente peculiari e originali, e *in primis* per il tipo di decisione adottata (inammissibilità piuttosto che infondatezza). Come si vedrà, nella sentenza in parola entra in gioco un *topos* argomentativo cui spesso ricorre la Corte, quello delle «peculiarità delle fattispecie in esame» (punto 6.1 cons. dir.). Al riguardo, si può, sin d'ora evidenziare, come la “specificità” o “peculiarità” del caso costituisca un argomento retorico assai presente nell’armamentario del Giudice delle leggi. In generale, le ragioni per le quali i giudici costituzionali fanno leva sulle peculiarità della questione a essi sottoposta sono varie: si pensi, solo a titolo esemplificativo, ai casi in cui intendono allontanarsi da un orientamento consolidato o, all’opposto, alle ipotesi in cui vogliono ritornare ad un vecchio orientamento, isolando un precedente che ha rappresentato un momento di svolta nella giurisprudenza costituzionale, nel senso che si è posto in discontinuità con il pregresso orientamento. In sostanza, le “specificità” o le “peculiarità” della questione costituiscono un valido grimaldello per aprire nuovi scenari della giurisprudenza costituzionale.

Nel giudizio che ha dato origine alla decisione annotata le «peculiarità delle fattispecie in esame» sono richiamate dalla Corte per marcare la distinzione fra questa decisione e le altre, numerose, concernenti la misura del concorso delle autonomie speciali al patto di stabilità e al perseguimento degli obiettivi finanziari di matrice europea. Diventa quindi ineludibile fare un cenno alle singole questioni promosse dalle Regioni speciali ricorrenti.

2. Il quadro normativo in cui si inseriscono le questioni promosse dalle Regioni ricorrenti.

Ad essere fatte oggetto di plurime censure di costituzionalità, da parte delle Regioni speciali Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Sicilia e Valle d’Aosta, erano alcuni commi degli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del 2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011, nonché i commi 380, 383 e 387 dell’art. 1 della legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità 2013). Le disposizioni in questione si inseriscono in quel complesso normativo previsto dagli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del 2011, con il quale, per un verso (art. 13), è stata disposta l’anticipazione sperimentale, a decorrere dal 2012, dell’imposta municipale propria (IMU), prevista dal d.lgs. n. 23 del 2011, e, per altro verso (art. 14), è stato istituito, a decorrere dal 1° gennaio 2013, in tutti i Comuni del territorio nazionale, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento.

In particolare, i primi commi dell’art. 13 sopra citato definiscono, tra l’altro, il presupposto dell’imposta, ne determinano la base imponibile, prevedono i casi di esenzione e fissano le aliquote di base. Come ricorda lo stesso Giudice delle leggi in apertura del *Considerato in diritto*, l’IMU è stata istituita «in sostituzione dell’imposta comunale sugli immobili (ICI) e dell’imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e delle relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati – apportandovi significative modifiche» (punto 1.1.1).

Parimenti, i primi commi dell'art. 14 individuano, tra l'altro, il soggetto attivo e i soggetti passivi dell'obbligazione tributaria, i casi di esclusione dalla tassazione, la commisurazione e la composizione della tariffa.

Gran parte delle norme impugnate è stata modificata in seguito alla proposizione dei ricorsi in esame ma solo in qualche caso (art. 13, comma 14, lett. a) la modifica è stata pienamente soddisfacente delle pretese delle ricorrenti; di talché solo per siffatta questione la Corte ha potuto dichiarare cessata la materia del contendere.

Al netto dei casi da ultimo richiamati e al di là di qualche ricorso che investiva gli artt. 13 e 14 nel loro complesso, ad essere oggetto di specifiche censure erano:

a) il comma 11 dell'art. 13 (abrogato a partire dal 1° gennaio 2013, ma che ha trovato applicazione per l'anno 2012), con il quale è stata riservata allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e di quelli rurali, l'aliquota di base;

b) il comma 17 dell'art. 13, secondo cui il Fondo sperimentale di riequilibrio e il Fondo perequativo – fondi il cui riparto alimenta i Comuni delle Regioni di diritto comune –, nonché i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna variano (*rectius*, vengono ridotti) in ragione delle differenze del gettito (*rectius*, maggior gettito) stimato dell'IMU ad aliquota di base. Inoltre, si dispone che, in caso di incapienza, ciascun Comune versi all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, è previsto che esse assicurino, con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito stimato dei Comuni ricadenti nel loro territorio.

Successivamente, l'art. 1, comma 380, lett. e), della legge n. 228 del 2012 (che non rientra fra le norme impugnate di questo comma), ha soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio e i trasferimenti erariali ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna. Mentre l'art. 1, comma 380, lett. h), della medesima legge (lettera impugnata dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta), ha disposto che il comma 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 continui ad applicarsi nei soli territori delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

c) il comma 13-*bis* dell'art. 14, che analogamente al citato comma 17 dell'art. 13, ha previsto che il Fondo sperimentale di riequilibrio, il Fondo perequativo e i trasferimenti erariali dovuti ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna siano ridotti in misura corrispondente al gettito derivante dalla maggiorazione standard prevista nel comma 13 dello stesso art. 14. Anche in questo caso si dispone che, in caso di incapienza, ciascun Comune versi all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Per le Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta, nonché per le Province autonome di Trento e di Bolzano, è previsto che esse assicurino, con le procedure di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009, il recupero al bilancio statale del predetto maggior gettito dei Comuni ricadenti nel loro territorio. Infine, fino all'emanazione delle norme di attuazione di cui al citato art. 27, a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali, è accantonato un importo pari al maggior gettito di cui sopra.

d) i commi 380, 383 e 387 della legge n. 228 del 2012, che, come si è visto, hanno parzialmente modificato le norme di cui agli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del

2011. In particolare, il citato comma 380 ha abrogato l'art. 13, comma 11 (lett. *h*), sopprimendo la censurata riserva statale (lett. *a*); ha istituito il Fondo di solidarietà comunale (lett. *b*), alimentato con una quota dell'IMU di spettanza dei Comuni; ha soppresso il Fondo sperimentale di riequilibrio e i trasferimenti erariali ai Comuni delle Regioni Sicilia e Sardegna (lett. *e*); ha previsto una nuova riserva a favore dello Stato, questa volta relativa al gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo, calcolato in base ad un'aliquota standard dello 0,76 per cento (lett. *f*); ha ribadito e circoscritto ad alcune Regioni l'applicabilità del comma 17 dell'art. 13 del d.l. n. 201 del 2011 (lett. *h*); ha previsto che gli importi relativi, tra l'altro, al Fondo di solidarietà comunale e al gettito dell'IMU riservato allo Stato possano essere modificati a seguito della verifica del gettito complessivo dell'IMU per il 2012 (lett. *i*).

La complessità del quadro normativo e il carattere dettagliato delle censure mosse rende oltremodo difficile la ricostruzione precisa delle singole questioni. Ciò nondimeno, si può tentare di sintetizzarle rilevando come le ricorrenti lamentassero l'illegittimità delle riserve a favore dello Stato di una quota del gettito dell'IMU, per violazione delle norme statutarie in tema di riparto delle quote dei tributi erariali e delle relative norme di attuazione. Le norme che prevedono il recupero al bilancio statale del maggior gettito dell'IMU e della TARES, per i Comuni ricadenti nel territorio delle Regioni speciali, erano censurate in quanto avrebbero previsto, unilateralmente, l'avocazione allo Stato di risorse spettanti alle ricorrenti per espressa previsione degli statuti speciali e delle relative norme di attuazione, al di fuori delle ipotesi di legittima riserva erariale.

3. *Le «peculiarità delle fattispecie in esame» nella lettura data dalla Corte.*

Come si è anticipato nella premessa di questo lavoro, la Corte, prima di entrare nel merito delle singole questioni², si preoccupa di sottolineare le «peculiarità delle fattispecie in esame», consistenti nel fatto che «le norme impugnate non attengono al concorso delle autonomie speciali al patto di stabilità ed al perseguimento degli obiettivi finanziari di matrice comunitaria». In particolare, aggiunge la Corte, «i punti da dirimere nella presente controversia non riguardano “la legittimità della determinazione unilaterale da parte dello Stato del contributo di ciascuna autonomia speciale [alla finanza pubblica], l'oggetto dell'accordo in relazione alla pretesa predeterminazione unilaterale, l'assenza o il mancato rispetto di criteri obiettivi ed imparziali per il riparto del concorso tra gli enti territoriali”», come ad esempio nel giudizio definito con la sentenza n. 19 del 2015.

Il Giudice delle leggi insiste sul carattere originale delle odierne censure, aggiungendo – con una tecnica argomentativa che punta a selezionare e a circoscrivere l'oggetto delle questioni – che queste ultime «non possono neppure essere semplicemente inquadrare nell'ambito del contenzioso di natura tributaria che concerne la riserva allo Stato del maggior gettito derivante da episodici interventi normativi operati su tributi erariali oggetto di compartecipazione, per i quali il giudizio di costituzionalità si limita a verificare se la singola disposizione sia o meno rispettosa degli statuti speciali e delle norme di attuazione». Il ricorso ad alcuni

² Punto 6.1 del cons. dir.

avverbi («semplicemente») o ad alcuni aggettivi («episodici») non è casuale e soprattutto non è indifferente rispetto al tipo di valutazione che la Corte intende compiere. Proprio qui sta, infatti, il primo *punctum dolens* della motivazione: le «peculiarità delle fattispecie», non ancora disvelate al lettore, sono tali da obbligare la Corte a fare qualcosa in più di quanto è chiesto dalle ricorrenti, cioè verificare se la singola disposizione sia o no rispettosa degli statuti speciali e delle norme di attuazione. Sarebbe da ingenui trincerarsi dietro il fatto che proprio questo era il *petitum* dei ricorsi proposti; non stupisce, infatti, che il Giudice delle leggi compia una valutazione del “contesto”, non solo normativo, ma anche economico, sociale, culturale, scientifico ecc., in cui le norme impugnate si inseriscono. Anzi, a dirla tutta, la peculiarità del giudizio di costituzionalità sta proprio in questa capacità della Corte di “leggere” la norma in esame nel complessivo contesto in cui essa si inquadra. Certo è, però, che questa disamina non può tradursi in una acritica “legittimazione dell’esistente” e il Giudice delle leggi non deve perdere di vista il confronto puntuale tra le norme censurate e i parametri costituzionali evocati.

Tornando alla sentenza, le «peculiarità delle fattispecie in esame» sono così individuate dalla Corte: «Nei presenti giudizi [...] le norme censurate, pur sprovviste dell’adeguato reciproco coordinamento e dell’organicità propria delle riforme ordinamentali, producono un risultato incidente sul nucleo della fiscalità locale in ragione della sommatoria dei loro effetti e dell’impatto finanziario che realizzano». Sono, dunque, il carattere ordinamentale o paraordinamentale dell’intervento legislativo e, soprattutto, l’«impatto finanziario» a impedire alla Corte di portare alle logiche conclusioni il giudizio di costituzionalità sulle norme impugnate. Non è un caso che in dottrina sia stata accostata la pronuncia di cui si discute alla sentenza n. 10 del 2015³, alla quale peraltro si fa riferimento nella sentenza qui annotata.

Letta in questa prospettiva la parte restante della motivazione appare come un tentativo di attutire gli effetti di una pronuncia con la quale le questioni promosse non sono rigettate nel merito, con una decisione di non fondatezza, ma sono dichiarate inammissibili.

4. Norme di attuazione vs. accordi: una comparazione fra grandezze diverse?

Prima di esaminare le argomentazioni mediante le quali la Corte “costruisce” l’inammissibilità, è interessante analizzare le premesse poste a sostegno di questa conclusione. Il Giudice delle leggi, infatti, dopo aver rilevato che il connotato tipico della finanza delle autonomie speciali è costituito dalla compartecipazione ai tributi erariali afferenti al proprio territorio, precisa che «ogni statuto elenca i tributi erariali dei quali una quota percentuale è attribuita alla regione, le aliquote eventualmente differenziate per ciascun tipo di tributo, il criterio di computo, le modalità di attribuzione» e soprattutto aggiunge che «talune specificazioni di dettaglio sono rimesse, poi, alle norme di attuazione». Pertanto, «le compartecipazioni possono essere considerate tributi regionali solo ai fini della devoluzione del gettito», mentre «non sono regionali [...] per quanto riguarda la struttura e fonti normative di

3 C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, in *federalismi.it*, 19/2015, spec. 9 ss.

regolazione: istituzione, soggetti passivi, base imponibile, sanzioni, contenzioso sono disciplinati dalla legislazione statale».

Sarebbe bastato già solo quest'ultimo passaggio per accogliere i ricorsi, prendendo atto che le Regioni ricorrenti avevano impugnato i soli commi degli artt. 13 e 14 del d.l. n. 201 del 2011 che riguardavano la devoluzione del gettito (e in particolare le riserve a favore dello Stato). Anzi, a dirla tutta, la Corte si spinge oltre, dicendo che le compartecipazioni, per il solo profilo della devoluzione del gettito, sono tributi regionali. Probabilmente, si può dubitare che le compartecipazioni siano, per un profilo, tributi regionali e, per i restanti profili, tributi erariali; il riconoscimento della natura erariale del tributo, infatti, non esclude il fatto che una quota significativa del suo gettito sia devoluta, per espressa previsione statutaria, alle Regioni speciali e alle Province autonome. Altro è, invece, riconoscere alle Regioni la competenza legislativa a disciplinare i caratteri del tributo stesso, la base imponibile, i soggetti attivi e passivi, l'aliquota ecc.

Il Giudice delle leggi conclude sul punto ricordando che «il tratto distintivo più rilevante dell'autonomia speciale sta proprio nell'entità della devoluzione del gettito delle entrate tributarie che risponde al principio secondo il quale i tributi erariali rimangono per la maggior parte sul territorio a cui sono riferibili». La Corte avrebbe ben potuto fermarsi qui, concludendo per l'accoglimento delle questioni, ma da questo punto in avanti comincia, nella motivazione della sentenza, un tentativo di giustificare l'inammissibilità delle questioni, facendo leva su quelle previsioni statutarie (peraltro non presenti in tutti gli statuti speciali⁴) che consentono di modificare le disposizioni finanziarie con una legge dello Stato, previo accordo con la Regione.

I giudici costituzionali fanno, dunque, riferimento a questi accordi, peraltro divenuti frequenti negli ultimi anni⁵, per precisare che la «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». A sostegno di questa lettura è richiamato il disposto dell'art. 27 della legge n. 42 del 2009 e dell'art. 14 del decreto attuativo in tema di federalismo fiscale municipale (d.lgs. n. 23 del 2011). Entrambe queste norme, però, fanno costante riferimento alle disposizioni statutarie e alle relative norme di attuazione, individuando in queste ultime lo strumento principale per la predisposizione delle norme di dettaglio sul sistema finanziario delle Regioni speciali.

In sostanza, non vi è dubbio che gli accordi di cui sopra si caratterizzino per le modalità «semplificate e spedite» e per la loro intrinseca caratteristica di introdurre elementi di flessibilità in un assetto normativo fin troppo ingessato. Ciò non toglie, però, che il complesso dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali sia ancora

4 Il riferimento è allo statuto della Regione siciliana. Sui rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione *de qua* si veda 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.

5 Per un quadro di sintesi puntuale e aggiornato in tema di accordi in materia finanziaria si rinvia a G. RIVOSECCHI, *Finanza delle autonomie speciali e vincoli di sistema*, in *Rivista AIC*, 1/2016, spec. 11 ss.

impennato sulla centralità delle norme di attuazione statutaria che, a prescindere dalla loro collocazione nel sistema delle fonti (interposte e quindi superiori alla legge statale o separate rispetto a quest'ultima), continuano ad essere, a torto o a ragione e pur fra innumerevoli limiti (di procedura e di contenuto), la fonte espressamente indicata negli statuti (e non solo) per la regolazione dei rapporti finanziari tra Stato e Regioni speciali, nel rispetto, ovviamente, di quanto stabilito dalle fonti statutarie⁶.

Peraltro, è la stessa Corte a riconoscere, citando alcuni suoi precedenti (sentenze n. 71 e n. 241 del 2012), che l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 – «ancorché non goda di rango costituzionale» – «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 [...], così da configurarsi quale autentico presidio procedurale della specialità finanziaria di tali enti” [...]». E sempre il Giudice delle leggi, pochi mesi prima della sentenza che qui si annota, pur rigettando le questioni sollevate, aveva ribadito, sulla scia della sentenza n. 66 del 2001, l'importanza delle norme di attuazione per superare «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» (sentenza n. 89 del 2015)⁷.

Le norme di attuazione – approvate secondo la procedura prevista negli statuti speciali, che vede, in una prima fase, Stato e Regione a confronto nelle c.d. commissioni paritetiche, e poi l'eventuale recepimento da parte del Consiglio dei ministri, con la conseguente adozione di un decreto legislativo – non sono, dunque, uno strumento fungibile, che, all'occorrenza, per assicurare la speditezza delle procedure, può essere sostituito dagli accordi *ex post*. Vero è che questi ultimi, se recepiti in una legge statale, possono derogare, per espressa previsione statutaria, alle disposizioni degli stessi statuti speciali, ma finché questo non avvenga occorrerà attenersi al parametro statutario e alle norme che ne danno attuazione.

5. La complessa “costruzione” dell'inammissibilità.

A questo punto non resta che vedere come la Corte abbia “costruito” l'inammissibilità delle questioni. Già a prima lettura traspare la difficoltà dei giudici costituzionali a motivare siffatta decisione: «alla luce delle esposte considerazioni, e malgrado lo Stato si sia discostato dal procedimento pattizio, tutte le questioni sono inammissibili», ed ancora «premesso che non è in dubbio la vigenza della parte

⁶ Sui profili problematici dei decreti di attuazione statutaria 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.

⁷ Le questioni promosse riguardavano alcune norme statali che, localizzando fuori dal territorio siciliano la fase di riscossione delle ritenute alla fonte sui redditi da lavoro dipendente degli appartenenti alle amministrazioni del Comparto sicurezza-difesa (Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri), di fatto sottraggono alla Regione siciliana il relativo gettito IRPEF.

finanziaria degli Statuti delle autonomie ricorrenti, in relazione alla quale sono formulate tutte le censure, la mancata specificazione dei criteri attraverso cui determinare la titolarità dei nuovi tributi non consente di enucleare parametri utili per una pronuncia a rime obbligate».

Innanzitutto, la precisazione secondo cui «non è in dubbio» la vigenza della parte finanziaria degli statuti speciali sembra tradire la consapevolezza della Corte di un sostanziale aggiramento delle previsioni statutarie. Ma anche a voler prescindere da questa considerazione, sorprende l'utilizzo di una tecnica argomentativa (le «rime obbligate»), coniata dalla dottrina e utilizzata dai giudici costituzionali con specifico riferimento alle sentenze additive e quindi ai casi in cui il rimettente o il ricorrente chieda alla Corte un'addizione. Nei giudizi in esame non sembra che alcuna delle Regioni ricorrenti abbia chiesto un intervento in tal senso, limitandosi piuttosto a formulare un *petitum* in termini ablatori della normativa statale impugnata.

Ed allora in cosa consisterebbe la mancanza di rime obbligate e la conseguente inammissibilità? Ad avviso del Giudice delle leggi, essa sarebbe ravvisabile nell'assenza di «una mediazione legislativa capace di assicurare un confronto idoneo a verificare l'applicazione dei criteri di neutralità, perequazione e sostituzione sanciti dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 ai fini del bilanciamento dei rapporti finanziari sopravvenuti alla riforma». Non vi è dubbio che proprio l'assenza di questa mediazione legislativa concordata sia l'oggetto delle censure regionali; ciò che, però, distingue le argomentazioni delle ricorrenti da quelle della Corte è il «*momento*» della mediazione.

I giudici costituzionali ritengono che questa mediazione debba avvenire *dopo* la «riforma» (realizzata con le norme impuginate) e non prima. Ciò perché «in assenza di un procedimento di riequilibrio in grado di assicurare la proporzione tra risorse fiscali attribuite e funzioni effettivamente esercitate ed il raggiungimento degli altri obiettivi fissati dalla riforma fiscale, uno scrutinio meramente formale svolto in riferimento ai parametri statuari vigenti condurrebbe a risultati non appropriati in relazione al bilanciamento tra i valori costituzionali potenzialmente antagonisti». Questo passaggio della sentenza lascia chiaramente intendere che lo «scrutinio meramente formale», effettuato in riferimento ai vigenti parametri statuari, condurrebbe all'illegittimità delle norme impuginate; la Corte, quindi, accerta una incostituzionalità senza dichiararla⁸. Il passaggio in questione, però, sembra spingersi oltre il mero accertamento dell'illegittimità, giungendo quasi ad auspicare una modifica del parametro statuario; non si spiegherebbe altrimenti l'insistenza sulla (ovvia) necessità che «le norme statutarie devono costituire un indefettibile parametro di riferimento per la composizione degli interessi coinvolti dall'impatto della riforma fiscale».

Nell'argomentare dei giudici costituzionali ritorna, a questo punto, la preoccupazione per l'impatto finanziario di un'eventuale pronuncia di accoglimento, per cui «valutare le censure senza tener conto del mancato percorso normativo previsto dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 comporterebbe [...], anche in caso di parziale accoglimento delle stesse, non solo un potenziale effetto irragionevolmente discriminante tra le stesse autonomie interessate, ma anche uno squilibrio

⁸ Come è stato rilevato da C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, cit., 13.

nell'ambito della finanza pubblica allargata in quanto lo Stato – sia pure violando lo schema legislativo presupposto – ha riallocato nel proprio bilancio le somme in contestazione per un arco temporale che, complessivamente inteso, supera ormai il triennio».

La Corte fa, dunque, leva sul fatto che le somme in contestazione siano state già impiegate dallo Stato per la copertura di spese afferenti a più di tre esercizi finanziari. Questa considerazione lascia, senz'altro, l'amaro in bocca alle ricorrenti, perché viene fatto ricadere sulle loro spalle il decorso di più di un triennio dal momento in cui le norme impugnate sono entrate in vigore. Infatti, se è vero che la discussione dei giudizi in questione è stata oggetto di plurimi rinvii⁹ e se è plausibile supporre che le ragioni di questi rinvii siano legate ai continui aggiustamenti del quadro normativo per mano del legislatore statale, i ritardi nella decisione non possono certo addebitarsi alle parti potenzialmente lese dalle norme censurate. Se fosse il contrario, questa argomentazione si presterebbe ad essere strumentalizzata dal legislatore statale, che potrebbe decidere di modificare ripetutamente il quadro normativo in materia finanziaria per renderlo "inattaccabile" dalla Corte. In altre parole, il decorso del tempo, specie quando esso non dipenda dall'intempestività delle Regioni, non può ritorcersi contro queste ultime¹⁰.

In definitiva, ad avviso dei giudici costituzionali l'inammissibilità deriva dall'impossibilità di «esercitare una supplenza» nei confronti del legislatore statale, dettando una disciplina delle relazioni finanziarie alternativa a quella impugnata (che la stessa Corte riconosce essere «in difformità dallo schema costituzionale»). Questa conclusione sembra lasciar intendere che spetti comunque allo Stato regolare, unilateralmente, la materia *de qua*, sia pure in conformità al modello statutario e costituzionale. In realtà, però, siffatta impostazione contiene un ulteriore *vulnus* rispetto a quanto fin qui detto: il Giudice delle leggi, infatti, non era affatto chiamato a sostituirsi al legislatore statale ma era tenuto a constatare l'illegittimità di una disciplina dettata unilateralmente dallo Stato al di fuori delle forme e delle procedure consentite dal parametro statutario.

6. Gli accordi "riparatori".

La "costruzione" della inammissibilità non sembra persuadere del tutto nemmeno la stessa Corte, al punto che la parte finale della motivazione ben potrebbe "sostenere" una decisione di accoglimento. È proprio qui che il Giudice delle leggi rende l'onore delle armi alle ricorrenti riconoscendo che «gli effetti distorsivi conseguenti al mancato rispetto dello schema pattizio» non possono consolidarsi «in un contesto non conforme né alla salvaguardia delle autonomie

⁹ Invero non addebitabili alla Corte che, più volte, ha calendarizzato i ricorsi in questione.

¹⁰ Sul punto C. PADULA, *Dove va il bilanciamento degli interessi? Osservazioni sulle sentenze 10 e 155 del 2015*, cit., 15, osserva acutamente che «l'argomento dello squilibrio finanziario derivante dall'accoglimento implica che, più risorse lo Stato avoca a sé e più lungo è il giudizio di costituzionalità, meno è probabile che le norme vengano annullate: il che equivale paradossalmente a dire che più lesive sono le norme statali e maggiore è il danno per la Regione, minore è la possibilità per essa di ottenere ragione».

speciali né agli equilibri della finanza pubblica». Addirittura si sottolinea la differenza rispetto alla normativa statale con la quale è stabilita unilateralmente la misura del concorso delle autonomie speciali al rispetto del patto di stabilità, rimarcando come in quest'ultimo caso (e non nel giudizio in esame) possa giustificarsi l'intervento unilaterale a causa della tempistica della manovra di finanza pubblica e della temporaneità delle soluzioni adottate.

Viene, altresì, richiamata l'esigenza che sia assicurato il principio di proporzionalità tra le risorse delle autonomie speciali e le funzioni da esse esercitate, che «deve essere tenuto al riparo da mutamenti legislativi – come quelli in esame – strutturati in modo tale da turbare l'equilibrio di bilancio delle singole autonomie speciali». La Corte, poi, non esita a rilevare che «il mancato aggiornamento secondo i canoni di legge delle norme riguardanti le entrate fiscali delle autonomie speciali ha finito per indebolire le ragioni della specialità nel suo complesso».

L'anzidetta sequenza di argomentazioni, volte a stigmatizzare il comportamento del legislatore statale, induce la Corte a sollecitare una rimodulazione in sede pattizia delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni speciali «anche con riguardo ai decorsi esercizi». In questa prospettiva «lo strumento dell'accordo» diventa fondamentale per riparare i danni provocati dalle misure adottate dal legislatore statale. A sostegno di questa tesi il Giudice delle leggi utilizza quanto affermato nella sentenza n. 19 del 2015¹¹, che, però, come si è detto, riguardava norme statali che determinavano unilateralmente la misura del concorso delle Regioni speciali alla manovra finanziaria, per le quali, quindi, si ponevano problemi diversi dal caso di specie. In particolare, nella sentenza n. 155 si insiste sui potenziali contenuti degli accordi che vanno dalla determinazione del concorso delle singole Regioni agli obiettivi di finanza pubblica alla determinazione delle fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, dalla ricognizione dei rapporti finanziari tra i due livelli di governo fino alla verifica di congruità di dati e basi informative e tributarie¹².

La Corte si avvale, dunque, di un suo precedente per porre un argine alle conseguenze della decisione di inammissibilità. A questo punto, però, occorre interrogarsi sulla tenuta di questo argine, che sembra essere rimessa alla «buona volontà» del legislatore statale. Nonostante il Giudice delle leggi insista sull'«indefettibile urgenza che l'ordinamento si doti di disposizioni legislative idonee ad assicurare l'armonizzazione di tale dialettico contesto», nonostante si sottolinei

11 Sui principi affermati in questa pronuncia si rinvia a R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, cit., 799 ss.

12 L'elenco dei possibili contenuti degli accordi, riportato nella sentenza n. 19 del 2015, è ancora più lungo: «il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti 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 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 difforni, ed altri elementi finalizzati al percorso di necessaria convergenza verso gli obiettivi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea» (punto 6.2 del cons. dir.).

«l'esigenza che le parti, e lo Stato in particolare, diano tempestiva soluzione al problema individuato nella presente pronuncia attraverso un comportamento leale in sede pattizia», resta più di una perplessità sul carattere vincolante di questi moniti, che, in quanto tali, rischiano di essere privi di una sanzione adeguata per il caso di loro inosservanza¹³. Provando a indossare le vesti dello Stato, perché mai quest'ultimo dovrebbe essere indotto a raggiungere un accordo con le Regioni speciali che rimoduli le quote statali dei tributi in esame? E come la Corte potrebbe sanzionare il comportamento omissivo o volutamente dilatorio (nello svolgimento delle trattative) dello Stato, non potendo, per espressa ammissione dello stesso Giudice delle leggi, adottare una soluzione a rime obbligate?

D'altra parte, dal principio di leale collaborazione deriva «un vincolo di metodo e non di risultato», il che si traduce in una serie di regole di comportamento alle quali sono soggette le parti, per cui non possono essere tollerati «atteggiamenti dilatori, pretestuosi, ambigui, incongrui o insufficientemente motivati»¹⁴. Ma se così è, verrebbe da chiedersi quanto sia rispondente a questi canoni il comportamento del legislatore statale che, unilateralmente, realizza una riforma ordinamentale (per esplicita ammissione della stessa Corte) della fiscalità locale. In definitiva, il vincolo di metodo che discende dal principio di leale collaborazione non può essere «confinato» solo alla fase «riparatoria» ma – qualora non sussistano le ragioni di urgenza che caratterizzano i provvedimenti in tema di concorso delle Regioni speciali alla manovra finanziaria (peraltro, limitatamente ai saldi complessivi e non alle allocazioni di bilancio) – deve riguardare l'intero procedimento di modifica delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni speciali.

Pertanto, è probabile supporre che questa pronuncia, come altre, segni l'ennesima tappa di indebolimento delle ragioni della specialità. Ed allora sì, sarebbe ancora valida la splendida immagine elaborata da Paladin (ripresa, di recente da D'Atena) che le Regioni speciali, «restando isolate nella propria specialità, hanno seguito a trattare singolarmente con lo Stato, il quale [...] nei loro confronti operava [e opera] come l'ultimo degli Orazi, che, evitando di battersi con i tre Curiazi contemporaneamente, ne ebbe ragione *singulatim*»¹⁵.

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

13 Con riferimento alla sentenza n. 19 del 2015, R. BIN, *L'autonomia finanziaria delle Regioni speciali tra vincoli europei, obbligo di solidarietà e leale cooperazione*, cit., 801, sottolinea come la Corte sia «straordinariamente generosa di parole per sottolineare la necessità che la ricerca di un'intesa debba essere reale e collaborativa».

14 Sentenza n. 19 del 2015, punto 6.2 del cons. dir.

15 A. D'ATENA, *Passato, presente ... e futuro delle autonomie regionali speciali*, in *Rivista AIC*, 4/2014, 9, ora in *Scritti in onore di G. Silvestri*, Giappichelli, Torino, 2016, in corso di stampa.