



**CONSULTA ONLINE**

PERIODICO TELEMATICO ISSN 1971-9892



2017 FASC. II

(ESTRATTO)

**ROBERTO DI MARIA**

**LA REGIONE SICILIANA DAVANTI ALLA CORTE:**

**LO SCRUTINIO "SISTEMATICO" DI LEGITTIMITÀ**

**COSTITUZIONALE E LA "ARTE" DI RICORRERE E RESISTERE IN  
GIUDIZIO**

**(BREVI NOTE A CORTE COST., SENTT. N. 133 E N. 140/2017)**

29 GIUGNO 2017

**IDEATORE E DIRETTORE RESPONSABILE: PROF. PASQUALE COSTANZO**

**Roberto Di Maria**

**La Regione siciliana davanti alla Corte: lo scrutinio “sistematico” di legittimità costituzionale e la “arte” di ricorrere e resistere in giudizio  
(brevi note a Corte cost., sentt. [n. 133](#) e [n. 140/2017](#))**

SOMMARIO: 1. *Premessa: le questioni oggetto delle sentenze [n. 133](#) e [n. 140/2017](#).* – 2. *Una opinabile definizione del parametro ed una, altrettanto opinabile, interpretazione del rapporto fra fonte statale e fonte regionale?* – 3. *Il de profundis della autonomia finanziaria regionale, fra prova (diabolica) ed insufficiente argomentazione giuridica.* – 4. *Valutazioni “di sistema” e flessibilità delle norme processuali.* – 4.1. (segue) nella [sentenza n. 133/2017](#). – 4.2. (segue) e nella [sentenza n. 140/2017](#). – 5. *Brevi considerazioni conclusive.*

1. *Premessa: le questioni oggetto delle sentenze [n. 133](#) e [n. 140/2017](#).*

La Corte costituzionale si è recentemente pronunciata su due ricorsi aventi come parte la Regione siciliana – in un caso, nelle vesti di resistente; nell’altro, in quelle di ricorrente – sfociati, rispettivamente, nelle sentenze [n. 133](#) e [n. 140/2017](#).

Sebbene relativi ad argomenti molto diversi – ma omogeneamente riconducibili al tema “finanziario” in quanto direttamente dedotti dalle leggi di stabilità del 2016, dello Stato e della Regione – i summenzionati procedimenti sembrano però presentare un tratto in comune: l’opinabile formulazione delle questioni, specialmente in relazione alla precisa definizione del *thema decidendum*, e la – altrettanto opinabile – coerenza fra gli elementi dedotti (e valutati) dal suddetto *thema*, da un lato, e l’esito dei giudizi, d’altro lato.

In entrambi i casi, dunque, l’aspetto che si intende porre in rilievo – e commentare molto sinteticamente – è una (apparente) irrazionalità del sindacato, con riferimento ad alcuni dei suoi elementi essenziali, determinata da una incongrua sussunzione del raccordo ermeneutico fra oggetto e parametro, nel primo dei due; e dalla apoditticità della motivazione, in ordine ad una (asseritamente) incompleta rappresentazione degli elementi rilevanti per il giudizio, nel secondo.

*Ut supra*, in apparente controtendenza rispetto alla logica “sistematica” che dovrebbe generalmente connotare lo scrutinio di costituzionalità.

Volendo indi procedere secondo l’ordine cronologico delle pronunce, si analizzerà prima la [sentenza n. 133](#) e poi la [n. 140](#).

2. *Una opinabile definizione del parametro ed una, altrettanto opinabile, interpretazione del rapporto fra fonte statale e fonte regionale?*

La [sentenza n. 133](#) trae origine da un ricorso presentato dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, avente ad oggetto – tra le altre, numerose, disposizioni della l. r. Sicilia 3/2016 (cfr. “legge di stabilità regionale”) – anche la previsione di cui all’art. 12, ai sensi del quale «i Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) approvano [...] un regolamento che preveda: a) le tariffe per ottenere il permesso di accesso alle ZTL; b) le riduzioni per i veicoli meno inquinanti; c) l’accesso gratuito alle ZTL per le persone disabili, le cui autovetture siano dotate di contrassegno speciale, e per le vetture a trazione elettrica; d) le agevolazioni per i residenti all’interno del perimetro ZTL e l’applicazione agli stessi di tariffe differenziate rispetto a quelle applicate ai non residenti; e) le misure necessarie volte ad incentivare il trasporto pubblico e la lotta all’inquinamento; f) il regime delle sanzioni da applicare in base al Codice della strada, nonché appositi strumenti di monitoraggio sull’inquinamento».

Scorrendo la sentenza della Consulta, si ricava che la lesione della Costituzione lamentata dal ricorrente discenderebbe dalla previsione dell’art. 117, comma 2, lett. h) – che riserva allo Stato, in via esclusiva, la competenza in materia di «ordine pubblico e sicurezza» – presuntivamente violata

dal Legislatore regionale siciliano, ove la disciplina genericamente inerente alla istituzione e regolamentazione delle c.d. “ZTL” (i.e. “zone a traffico limitato”) comunali – sì come appunto desumibile dal tenore del richiamato art. 12 della legge regionale – si consideri rientrante nel summenzionato ambito materiale e non, invece, nel «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» che l’art. 14, lett. o), St. attribuisce espressamente alla competenza “primaria” della Regione siciliana<sup>1</sup>.

Nel rispetto di una ermeneutica metodologicamente asseverata dal Giudice delle leggi fin dalle prime decisioni inerenti al riparto di potestà legislativa fra Stato e Regioni (anche “speciali”) come novellato a seguito della entrata in vigore della l. cost. 3/2001<sup>2</sup>, anche in tal caso la decisione si basa sul riconoscimento della riconducibilità dell’oggetto della legge – e dunque della disciplina di uno specifico settore dell’ordinamento giuridico – ad una “materia” statale o regionale alla luce del combinato disposto dai commi 2, 3 e 4 dell’art. 117 Cost.: ed infatti «la previsione che i Comuni debbano regolamentare le zone a traffico limitato costituisce esercizio della potestà legislativa primaria invocata dalla Regione, attenendo alla materia “regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative”»<sup>3</sup>.

Nella (succinta) motivazione che segue la superiore asserzione, la Corte puntualizza che la competenza regionale siciliana (esclusiva) in materia discenderebbe dalla incidenza della relativa disciplina «sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali», vieppiù giustificata dalla esigenza di pervenire ad «un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale»; in tal senso, dunque, gli «ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale» nello specifico settore della mobilità urbana non possono che essere rimessi alla «individuazione regionale», funzionale altresì a dettare «una disciplina uniforme delle [relative] fonti normative»<sup>4</sup>.

Se non s’è indì malinteso il – seppur sintetico – *iter* logico-argomentativo seguito dal Giudice delle leggi, la denunciata illegittimità costituzionale (*ex* art. 117, comma 2, lett. h) non sussisterebbe, poiché la competenza del Legislatore siciliano si ricaverebbe – prima che dalla maggiore (o migliore) corrispondenza della normativa *de qua* alla materia (regionale) «regime degli enti locali e delle circoscrizioni relative» anziché a quella (statale) «ordine pubblico e sicurezza» – dalla strumentalità dell’intervento legislativo regionale rispetto alla definizione di una piattaforma normativa omogenea, sulla quale innestare la specifica regolamentazione degli Enti locali.

Se così è, v’è però da chiedersi se lo stesso effetto di “omogeneizzazione normativa” non sia già prodotto dalla disposizione di legge (statale) – peraltro espressamente richiamata nella sentenza, in quanto presuntivamente antinomica rispetto a quella regionale – di cui all’art. 7, comma 9, d.lgs. 285/1992 (c.d. “Nuovo Codice della strada”) che recita: «i Comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull’ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio [...] Analogamente i Comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze particolari di traffico [e] possono subordinare l’ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all’interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma»<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Cfr. [Corte cost, sent. n. 133/2017](#), punto 3.1 del *considerato in diritto*.

<sup>2</sup> La c.d. “riforma del Titolo V”. Fra le prime, rilevanti, sentenze in materia di riparto di potestà legislativa Stato-Regioni si segnalano [Corte cost., sentt. nn. 282/2002](#) e [303/2003](#), entrambe ampiamente commentate, nonché precedenti decisivi per il successivo sviluppo della relativa giurisprudenza.

<sup>3</sup> [Corte cost, sent. n. 133/2017](#), punto 3.3 del *considerato in diritto*.

<sup>4</sup> Cfr. sempre *ibidem*.

<sup>5</sup> A completamento di quanto sopra, l’ultimo inciso del comma 9 aggiunge che «con direttiva emanata dall’Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale entro un anno dall’entrata in vigore del presente Codice, sono individuate le tipologie dei Comuni che possono avvalersi di tale facoltà, nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati»; in materia si veda la circolare del Ministro dei lavori pubblici del 21 luglio 1997, n. 3816, «Direttive per l’individuazione dei Comuni che possono subordinare l’ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all’interno delle zone a traffico limitato, al pagamento di una somma, nonché per le modalità di riscossione della tariffa e per le categorie dei veicoli a motore esentati», anch’essa esplicitamente richiamata nella sentenza in esame.

Pare infatti di potersi affermare che le due previsioni, quella statale e quella regionale, disciplinino sostanzialmente la medesima materia – ossia i medesimi profili di un omogeneo settore dell'ordinamento giuridico – puntualizzando quali siano le competenze dell'Ente locale (i.e. Sindaco e Giunta) nella concreta regolamentazione della mobilità urbana<sup>6</sup>.

Sotto questo profilo, allora, la possibile illegittimità costituzionale della disposizione regionale potrebbe essere declinata non tanto in termini di “competenza”, *ex art. 117 Cost.*, quanto in ordine al valore che – nel sistema delle fonti del diritto italiano – dovrebbe invece riconoscersi (eventualmente) al Codice della strada: se cioè – come per gli altri “Codici” – anche esso non debba essere considerato una fonte del diritto di carattere “generale”; le disposizioni in esso contenute essere indi ricondotte nell'alveo del c.d. “ordinamento civile”; ed essere pertanto considerato vincolante *erga omnes*, fatto salvo il coordinamento della normativa “generale” – o “di principio” – con quella “speciale” di concreta ed eventualmente differenziata attuazione dei medesimi, in una (stavolta) corretta prospettiva di *multilevel system of government*.

Volendo infatti portare alle estreme conseguenze – seppur astrattamente – la rassegnata interpretazione giurisprudenziale, ci si potrebbe chiedere quali disposizioni del Codice della strada possano essere allora considerate “cedevoli” (e quali no) rispetto alla competenza legislativa (esclusiva, *ex art. 14 St.*) del Legislatore regionale siciliano; ed altresì inferire, quindi, che nel relativo ambito materiale la Regione siciliana possa non soltanto, come nel caso in esame, introdurre disposizioni sostanzialmente omogenee a quelle statali ma, eventualmente, anche derogatorie delle medesime facendo leva, appunto, sulla predetta competenza e provocando, così, un effettivo problema di coordinamento fra normativa statale e regionale.

Pur con la consapevolezza che il giudizio della Corte costituzionale è comunque modulato sulle emergenze del caso concreto nonché sul tenore delle disposizioni impugnate come oggetto e parametro, si resta tuttavia perplessi innanzi ad una sentenza che preserva una disposizione di legge regionale apparentemente riprodotiva di una (analoga) disposizione di legge statale – vieppiù contenuta in un “Codice”, ovvero in una fonte del diritto formalmente esaustiva della disciplina giuridica di uno specifico settore ordinamentale – che, sebbene non ontologicamente illegittima, sembra quantomeno incoerente sotto il profilo sia del rapporto funzionale fra fonti, sia della logica intrinseca del relativo sistema.

E resta pertanto il dubbio che, diversamente formulata, la questione avrebbe potuto trovare accoglimento da parte del Giudice delle leggi.

### *3. Il de profundis della autonomia finanziaria regionale, fra prova (diabolica) ed insufficiente argomentazione giuridica.*

---

<sup>6</sup> Sul punto deve altresì precisarsi che, ai sensi del comma 1 del medesimo articolo, «nei centri abitati i Comuni possono, con ordinanza del Sindaco: [...] b) limitare la circolazione di tutte o di alcune categorie di veicoli per accertate e motivate esigenze di prevenzione degli inquinamenti e di tutela del patrimonio artistico, ambientale e naturale, conformemente alle direttive impartite dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, sentiti, per le rispettive competenze, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ed il Ministro per i beni culturali e ambientali; c) stabilire la precedenza su determinate strade o tratti di strade, ovvero in una determinata intersezione [...] e, quando la intensità o la sicurezza del traffico lo richiedano, prescrivere ai conducenti, prima di immettersi su una determinata strada, l'obbligo di arrestarsi all'intersezione e di dare la precedenza a chi circola su quest'ultima; d) riservare limitati spazi alla sosta dei veicoli degli organi di polizia stradale [...] dei vigili del fuoco, dei servizi di soccorso, nonché di quelli adibiti al servizio di persone con limitata o impedita capacità motoria, munite del contrassegno speciale, ovvero a servizi di linea per lo stazionamento ai capilinea; e) stabilire aree nelle quali è autorizzato il parcheggio dei veicoli; f) stabilire, previa deliberazione della giunta, aree destinate al parcheggio sulle quali la sosta dei veicoli è subordinata al pagamento di una somma da riscuotere mediante dispositivi di controllo di durata della sosta, anche senza custodia del veicolo, fissando le relative condizioni e tariffe in conformità alle direttive del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per le aree urbane; g) prescrivere orari e riservare spazi per i veicoli utilizzati per il carico e lo scarico di cose; h) istituire le aree attrezzate riservate alla sosta e al parcheggio delle autocaravan [...]; i) riservare strade alla circolazione dei veicoli adibiti a servizi pubblici di trasporto, al fine di favorire la mobilità urbana». Appare quindi evidente che nel Codice fossero già ampiamente e dettagliatamente previste le competenze del Sindaco in una materia assai specifica, com'è la disciplina delle c.d. “ZTL”.

La [sentenza n. 140](#) trae origine da un ricorso presentato, invece, dalla Regione siciliana che ha impugnato – *ex multis* – i commi 61, 65, 66, 67, 68 e 69 («anche in combinato disposto con il comma 638») dell’art. 1, l. 208/2015, ovverosia della c.d. “legge di stabilità” dello Stato; deducendo come parametro di legittimità costituzionale, in specie, gli artt. 36 e 37 St., nonché il c.d. “principio di leale collaborazione”.

Le doglianze dedotte nel ricorso dalla Regione siciliana si appuntavano sugli effetti derivanti dalla applicazione delle suddette disposizioni di legge statale, ovverosia una (presunta) riduzione delle entrate fiscali destinata «a ripercuotersi negativamente anche sul bilancio della [Regione] in ragione della sua compartecipazione al gettito dei tributi erariali, prevista dagli artt. 36 e 37 dello statuto di autonomia e dall’art. 2 delle relative disposizioni di attuazione in materia finanziaria»; ciò considerato, vieppiù, che lo Stato né aveva previamente concertato con la Regione medesima il contenuto delle suddette disposizioni né, tantomeno, aveva contestualmente previsto adeguate e correlate misure compensative<sup>7</sup>.

Secondo la difesa regionale tali effetti negativi sarebbero ulteriori – e si sommerebbero – a quelli già recati «da altre precedenti riduzioni di risorse subite dalla Regione negli ultimi anni» rendendo impossibile, così, «lo svolgimento delle funzioni ad essa affidate»<sup>8</sup>.

Appare dunque evidente che la questione, come formulata dalla Regione ricorrente, avrebbe mirato ad una dichiarazione di illegittimità costituzionale non tanto in ordine ad una antinomia direttamente dedotta dai rispettivi ambiti di competenza legislativa quanto, semmai, dalla indiretta lesione del principio di autonomia finanziaria – specificamente espresso, per la Regione siciliana, nel combinato disposto dagli artt. 36 e 37 St., nonché dalle relative disposizioni di attuazione – cagionata dagli effetti concretamente prodotti dalla normativa statale.

Ed in effetti, relativamente alle leggi (statali) produttive di una riduzione del gettito di tributi erariali di competenza regionale, la Corte costituzionale – ripercorrendo la propria, consolidata, giurisprudenza in tema di tributi c.d. “propri” e “derivati” – ha confermato che «lo Stato può legittimamente variare la disciplina dei tributi erariali, incidere sulle aliquote e persino sopprimerli, in quanto essi rientrano nell’ambito della sua sfera di competenza esclusiva, secondo quanto previsto dall’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.»<sup>9</sup>; peraltro, con specifico riferimento alla Regione siciliana, nella sentenza si ribadisce che «lo statuto di autonomia non assicura [...] una garanzia quantitativa di entrate, cosicché il legislatore statale può sempre modificare, diminuire o persino sopprimere i tributi erariali, senza che ciò comporti una violazione dell’autonomia finanziaria regionale» purché, nell’esercizio di tale potestà, non sia superato l’unico limite della

---

<sup>7</sup> Virgolettato letteralmente tratto da [Corte cost., sent. n. 140/2017](#), punto 1.2 del *considerato in diritto*. In particolare, l’art. 1, comma 61, l. 208/2015 dispone una riduzione dell’aliquota IRES dal 27,5% al 24%; il successivo comma 67 – modificando l’art. 96, comma 5 *bis*, d.P.R. 917/1986 (cfr. «Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi», c.d. “TUIR”) – dispone la deducibilità dall’IRES degli interessi passivi sostenuti dalle imprese di assicurazione e dalle società capogruppo di gruppi assicurativi. L’art. 1, comma 49, lett. *b*), l. 232/2016 (cfr. «Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019») ha poi esteso la predetta deducibilità anche alle «società di gestione dei fondi comuni d’investimento di cui al decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58».

<sup>8</sup> *Ibidem*. La Regione richiama, in specie, l’art. 1, comma da 65 a 69, che introducono un’addizionale all’IRES del 3,5% per gli enti creditizi e finanziari (*ex d.lgs. 87/1992*) e per la Banca d’Italia, dettandone altresì la specifica disciplina.

<sup>9</sup> *Ibidem*, punto 3 del *considerato in diritto*. Dalle risalenti [sentt. nn. 296, 297 e 311/2003](#), fino alle più recenti [sentt. nn. 298/2009, 241/2012, 97/2013, 89/2015 e 29/2016](#) – successive alla entrata in vigore della fondamentale l. 42/2009 – l’indirizzo giurisprudenziale è stato sempre univoco: la “natura” (statale o regionale) del tributo discende direttamente dalla fonte istitutiva del medesimo (i.e. legge statale o regionale) e, di conseguenza, anche la competenza a modificarne gli elementi costitutivi. Per un approfondimento in materia, sia consentito rinviare a R. DI MARIA, *Autonomia finanziaria e decentramento istituzionale. Principi costituzionali, strumenti e limiti*, Torino, 2013.

«riduzione di entità tale da rendere impossibile lo svolgimento delle funzioni regionali o da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale»<sup>10</sup>.

Uscendo quindi dal paradigma “competenziale”, la pretesa illegittimità costituzionale delle impuginate disposizioni statali non avrebbe potuto che dipendere (soltanto) dalla violazione del summenzionato limite; e sarebbe stato in capo alla stessa Regione siciliana, pertanto, il dovere di indicare puntualmente la misura in cui tale violazione sarebbe ridondata – indi compromettendola – sulla sua autonomia finanziaria: ed infatti «se lo Stato esercita legittimamente una propria prerogativa esclusiva che, come tale, sfugge anche alle procedure di leale collaborazione, la dimostrazione della lesività delle rimodulazioni delle entrate tributarie rimane a carico della Regione ricorrente [che] deve fornirne prova in concreto, attraverso l’analisi globale delle componenti del proprio bilancio»<sup>11</sup>.

È per tal motivo, allora, che la difesa regionale ha presentato – in sede di ricorso – alcuni dei dati che le SS.UU. della Corte dei conti, con funzioni di controllo, aveva rassegnato in occasione del giudizio di parifica del rendiconto per l’esercizio finanziario dell’anno 2014, dai quali si sarebbe intanto dedotto che «lo Stato trattiene a titolo di accantonamenti parte delle entrate di competenza della Regione medesima»<sup>12</sup>; e tuttavia è proprio sul punto che la Corte costituzionale ritiene indimostrata la riduzione delle risorse fiscali causata dalla novella statale, nonché la loro interrelazione fra le misure di contenimento della spesa ed il grave pregiudizio allo svolgimento delle funzioni regionali.

In specie, secondo la Consulta, le osservazioni contenute nella pronuncia della Corte dei conti non sono conducenti rispetto all’elemento da provare in giudizio, poiché si riferiscono «ad un periodo ben antecedente (di tre anni) rispetto a quello di entrata in vigore delle disposizioni impuginate» ed hanno comunque ad oggetto «la gestione degli accantonamenti da parte dello Stato, ascrivibile piuttosto ad opinabili modalità esecutive che ad un effetto congiunto delle manovre finanziarie recenti»: ed invero – premesso che «le manovre statali sulla disciplina dei tributi il cui gettito sia di spettanza regionale possono incidere in modo costituzionalmente rilevante sugli equilibri del bilancio delle autonomie territoriali» – ove oggetto della contestazione sia una (asserita) corrispondenza diretta fra la riduzione del gettito di un singolo tributo, da un lato, e lo squilibrio complessivo del bilancio regionale, d’altro lato, è allora necessario che tale incidenza sia dimostrata «attraverso un raffronto complessivo, su base quantitativa e temporalmente adeguata, tra le risorse disponibili ed il fabbisogno di copertura delle passività, che vanno in scadenza nei pertinenti esercizi»<sup>13</sup>.

È sotto questo profilo, peraltro, che le lesioni dei principi di autonomia finanziaria e di leale collaborazione possono (eventualmente) intersecarsi: può infatti determinare una pronuncia di illegittimità costituzionale il diniego statale ad «un consapevole contraddittorio, finalizzato ad assicurare la cura di interessi generali quali l’equilibrio dei reciproci bilanci, la corretta definizione delle responsabilità politiche dei vari livelli di governo in relazione alle scelte e alle risorse effettivamente assegnate e la sostenibilità degli interventi pubblici in relazione alle possibili

---

<sup>10</sup> [Corte cost., sent. n. 140/2017](#), punto 3 del *considerato in diritto*, in cui si richiamano – *ex multis* – [Corte cost., sentt. nn. 155/2006](#), [256/2007](#), [298/2009](#) e [97/2013](#). In via incidentale, la Consulta rileva invero le carenze ordinali in tema di federalismo fiscale ovverosia – in particolare – il ritardo del Legislatore (statale) nel disporre «un sistema di finanziamento [...] interamente e organicamente coordinato con il riparto delle funzioni, così da far corrispondere il più possibile, come sarebbe necessario, esercizio di funzioni e relativi oneri finanziari da un lato, disponibilità di risorse, in termini di potestà impositiva (correlata alla capacità fiscale della collettività regionale), o di devoluzione di gettito tributario, o di altri meccanismi di finanziamento, dall’altro» (in argomento cfr. anche [Corte cost., sentt. nn. 138/1999](#) e [241/2012](#)).

<sup>11</sup> Letteralmente [Corte cost., sent. n. 140/2017](#), punto 3 del *considerato in diritto*.

<sup>12</sup> *Ibidem*, punto 1.2 del *considerato in diritto*.

<sup>13</sup> Virgolettati tutti tratti *ibidem*, punto 3 del *considerato in diritto*.

utilizzazioni alternative delle risorse contestate, nel tessuto organizzativo delle amministrazioni concretamente interessate al riparto del gettito fiscale»<sup>14</sup>.

Si può indi affermare – con espressione mutuata dal processo ordinario – che “non è stata fornita [o comunque, raggiunta] la prova” della illegittima compressione della autonomia finanziaria da parte della Regione ricorrente; ma ci si può anche chiedere – pur senza poter approfondire sul punto – cosa sarebbe stato possibile produrre, in giudizio, perché tale prova fosse effettivamente raggiunta.

Nella logica consequenzialità delle affermazioni della Corte – per cui è costituzionalmente legittimo l'intervento del Legislatore statale di modifica di tributi erariali, pur quando il loro gettito sia destinato alle Regioni; e che, a fronte del concreto esercizio di tale legittima prerogativa, le Regioni devono provare la impossibilità “derivata” di esercitare le proprie funzioni in condizioni di equilibrio di bilancio – sembrano infatti annidarsi, da un lato, il conclamato naufragio del progetto (istituzionale) di federalismo fiscale e, d'altro lato, la aleatorietà dell'onere della prova posto in capo alle Autonomie territoriali nella relativa materia.

Com'è noto, il presupposto (minimo) di un ordinamento contraddistinto da un (autentico) modello di autonomia finanziaria è la devoluzione – a livello territoriale – della capacità impositiva, precisamente intesa come esercizio della potestà legislativa in materia tributaria, indi finalizzata alla istituzione di tributi c.d. “propri” regionali nonché – conseguentemente – alla strutturazione di un sistema tributario “binario” (i.e. statale e regionale); riservando poi alle sole procedure di perequazione la determinazione dei flussi finanziari c.d. “derivati” – concordati a livello territoriale e governati a livello centrale – di natura ovviamente residuale rispetto a quelli “propri” o autonomi.

Sebbene dopo la l. cost. 3/2001 – giusto il combinato disposto dagli artt. 5, 23, 117, 118 e 119 Cost. – la piattaforma costituzionale sembrasse adeguata alla realizzazione del premesso obiettivo; e dopo la l. 42/2009 – congiuntamente alla adozione dei relativi decreti delegati – anche l'indirizzo politico paresse incline a dare corso al progetto di “federalizzazione” del sistema finanziario e fiscale italiano; ad oggi non è possibile affermare, tuttavia, che i rapporti economico-finanziari fra gli «Enti costitutivi della Repubblica» (art. 114 Cost.) siano effettivamente regolati alla stregua dei principi basilari del “federalismo fiscale”.

In tal senso ben si comprende, allora, l'esito del giudizio in esame: a fronte della natura (ancora) essenzialmente “derivata” della finanza pubblica italiana, risulta alquanto complesso per le Regioni individuare il corretto raccordo fra oggetto e parametro di costituzionalità alla luce del quale rivendicare la lesione (certa) della propria autonomia finanziaria; vieppiù la c.d. “costituzionalizzazione” del principio di equilibrio di bilancio – a seguito della approvazione della l. cost. 1/2012 – pare aver ulteriormente ampliato la discrezionalità del Giudice delle leggi nella concreta identificazione dei confini che circoscrivono l'ambito della autonomia finanziaria degli Enti territoriali, in quanto altresì subordinata ai vincoli (ampi) deducibili dal combinato disposto dagli artt. 81, 97 e 119 Cost.

---

<sup>14</sup> Così in [Corte cost., sent. n. 188/2016](#). Tale precedente riguarda un contenzioso tributario tra lo Stato la regione Friuli-Venezia Giulia; in tal caso gli accertamenti compiuti dalla Corte dei conti, sezione di controllo, in sede di parifica del relativo rendiconto regionale, erano stati ritenuti una «idonea fonte probatoria» della lesione all'equilibrio del bilancio regionale. Ciò perché, a differenza del caso in esame, mediante tali accertamenti erano state rilevate «anomalie nei meccanismi di accreditamento delle entrate tributarie della Regione» nonché sottolineato «il perdurare (rispetto all'esercizio 2013 egualmente inciso) “di ‘variabili ingovernabili dalla Regione’ dipendenti dalle misure di finanza pubblica statale che, con contenuti finanziari talvolta non immediatamente quantificabili, producevano effetti diretti sull'ammontare delle compartecipazioni regionali, condizionando la programmazione [nonché l'esistenza di] ulteriori variabili ingovernabili, o quanto meno imprevedibili, connesse al sistema normativo di quantificazione e riscossione del gettito tributario spettante alla Regione [...]». Per tale motivo anche le vicende connesse al tempo e al luogo del mero versamento delle imposte (ad es. anticipi delle scadenze di pagamento, mobilità dei contribuenti versanti) influiscono direttamente sulla quantificazione del gettito annuale spettante alla Regione”»; in questo caso, dunque, dalla decisione di parifica è stato assunto che «l'accertamento delle entrate non opera in conformità alla nozione giuridica propria della contabilità finanziaria, bensì esprime le ‘somme finalizzate’ e cioè l'importo dell'effettivo accreditato sul conto di tesoreria della Regione delle somme ripartite e cioè incassate» consentendo, così, di provare la lesione della autonomia finanziaria regionale e supportando, in motivazione, la pronuncia di illegittimità.

Anche in tal caso, però, permangono alcuni dubbi: che – in simili giudizi – la prova (inconfutabile) della lesione della autonomia finanziaria regionale non rischi di atteggiarsi, nella maggioranza dei casi, quale *probatio diabolica* poiché rimessa – salvo (sporadiche) ipotesi di evidenza “cartolare” di dati tecnicamente economico-giuridici – ad una (ampiamente) discrezionale valutazione della Corte; e che una diversa e più articolata formulazione della domanda – eventualmente sollecitando i poteri istruttori del Giudice, con specifico riferimento alla analisi degli effetti “depressivi” prodotti dalla riduzione del gettito fiscale<sup>15</sup> – non avrebbe potuto indurre ad una decisione diversa.

#### 4. Valutazioni “di sistema” e flessibilità delle norme processuali.

Come anticipato nel titolo e nel § 1 – lungi da qualsivoglia critica alle scelte tecnico-giuridiche della difesa processuale della Regione siciliana o, *a fortiori*, a quelle della Corte costituzionale all’esito dei relativi giudizi – con il presente contributo si vuole soltanto evidenziare la (crescente) complessità nella definizione del *thema decidendum* di una questione di legittimità costituzionale nonché la (conseguenziale) difficoltà di prevedere l’esito del procedimento, da parte dei soggetti che “ricorrono” o “resistono” in giudizio, con una evidente ricaduta negativa del principio di certezza del diritto quando declinato nel giudizio di legittimità costituzionale.

Sembra essere un dato acquisito, anche in dottrina, la “disponibilità” (pressoché) piena che la Corte ha del processo costituzionale: premessa la scarna disciplina di diritto positivo che lo regola (cfr. l. cost. 1/1948, l. 87/1953, N.I.) ed i rinvii “per analogia” a quello amministrativo, una parte molto consistente delle norme processuali è stata infatti il prodotto di una giurisprudenza “integrativa” con cui la stessa Corte ha, negli anni, sia colmato i “vuoti” della legislazione sia articolato (in concreto) i principi posti a presidio dei diversi sindacati di costituzionalità<sup>16</sup>; e sebbene tale “attivismo” del Giudice costituzionale non appaia affatto irrazionale, *condicio sine qua non* del medesimo dovrebbe però essere – si ritiene – la fermezza di una ermeneutica processuale (almeno tendenzialmente) coerente con il *quid proprium* del sistema di giustizia costituzionale italiano nonché, specificamente, con le diverse tipologie di sindacato<sup>17</sup>.

---

<sup>15</sup> Tema recentemente oggetto del convegno annuale della Associazione “Gruppo di Pisa”, Milano, 9 e 10 giugno 2017, su “La Corte costituzionale e i fatti: istruttoria ed effetti delle decisioni”; ed, in particolare, della relazione di M. TROISI, *Attività istruttoria, conseguenze finanziarie e modulazione degli effetti temporali delle decisioni*, la cui “versione provvisoria” è disponibile *online*, su [www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/70-9-10-giugno-2017-milano-la-corte-costituzionale-e-i-fatti-istruttoria-ed-effetti-delle-decisioni](http://www.gruppodipisa.it/eventi/convegni/70-9-10-giugno-2017-milano-la-corte-costituzionale-e-i-fatti-istruttoria-ed-effetti-delle-decisioni), cui indi si rinvia.

<sup>16</sup> Non a caso, numerosi sono stati gli incontri di studio con cui si è inteso focalizzare la questione *de qua*, anche in relazione ai diversi profili dalla medesima implicati: nell’ambito del convegno menzionato nella nota precedente appaiono di particolare rilievo, sul punto, le relazioni di M. NISTICÒ, *Le problematiche del potere istruttorio nelle competenze della Corte*, di S. CATALANO, *Valutazione della rilevanza della questione di costituzionalità ed effetto della decisione della Corte sul giudizio a quo*, e di E. CAVASINO, *L’impatto ordinamentale del decisum come fattore di decisione nelle pronunce della Corte costituzionale* (tutte disponibili nel link sopra indicato). A questi si aggiungano le relazioni presentate al convegno annuale dell’Associazione “Gruppo di Pisa” (Siena, 8 e 9 giugno 2007) su “I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale” nonché – più limitatamente – quelle presentate al seminario annuale della medesima Associazione (Roma, 12 novembre 2009) su “I modelli processuali nella giurisprudenza costituzionale” (tutte pubblicate negli omonimi atti di convegno). Per una interessante panoramica sulla c.d. “rilevanza politica” del sistema di giustizia costituzionale, si rinvia al numero monografico di *Percorsi costituzionali*, 04 maggio 2011, intitolato “[Sul mito della Corte costituzionale in politica](#)” (cfr. nonché al contributo di G. ROLLA e T. GROPPI, *Tra politica e giurisdizione: evoluzione e sviluppo della giustizia costituzionale in Italia*, in [Revista Mexicana de Derecho Constitucional](#)).

<sup>17</sup> Semmai v’è da chiedersi, in proposito, quanto “scossa” sia stata la suddetta ermeneutica di fronte ad alcune, recenti, sentenze – obiettivamente determinate da situazioni di (quasi) “emergenza costituzionale” – nelle quali ancora più evidente è apparsa la menzionata “signoria” della Corte sugli elementi costitutivi del processo; sul punto si suggerisce la lettura, *ex multis*, di A. RAUTI, [La Corte costituzionale ed il legislatore. Il caso emblematico del controllo sulle leggi elettorali](#), in questa [Rivista, Studi](#), 2/2017, 216 e ss. (a questa medesima [Rivista](#) si rinvia, altresì, per una ampia rassegna della dottrina che ha commentato le ben note [sentt. nn. 1/2014](#) e [35/2017](#)). Volendo ragionare invece – in termini più generali – della opportunità che la Corte si doti di un (vero e proprio) “Codice di procedura”, si

Entrambe le fattispecie (sinteticamente) esaminate *supra*, §§ 2 e 3, sono state scrutinate nell'ambito del giudizio in via principale; è nell'atto introduttivo del medesimo, pertanto, che ciascuna parte ricorrente avrebbe dovuto delinearne i confini giuridici ovverosia, *de minimis*, oggetto e parametro<sup>18</sup>; ed è appunto in relazione a tale delimitazione "di parte" che, poi, la Corte costituzionale avrebbe dovuto circoscrivere la propria pronuncia<sup>19</sup>.

È tuttavia noto – e condiviso – l'asserto per cui l'oggetto del sindacato non sarebbe *stricto sensu* riconducibile alla nozione di "norma" o di "disposizione"; bensì – più esaustivamente – alla c.d. "situazione normativa" intesa quale «complesso dei materiali, normativi e fattuali, considerati nelle loro reciproche interconnessioni ed idonei a variamente comporre la "questione" ed a confluire nel giudizio di costituzionalità»<sup>20</sup>; il che ha consentito al Giudice delle leggi – attraverso l'analisi degli elementi (ritenuti) univocamente determinanti in ordine alla regolamentazione, costituzionalmente adeguata, dello specifico settore ordinamentale – di pronunciarsi *direttamente* sulla singola fattispecie ma, *indirettamente*, anche sul generale assetto dell'ordinamento giuridico italiano.

Se la superiore impostazione sistematica del sindacato di legittimità appare allora coerente con gli effetti prodotti dalle sentenze della Corte (soprattutto) di accoglimento – vieppiù se di tipo "manipolativo" – e dunque funzionale al contributo, offerto dalla medesima, alla costante ridefinizione del diritto positivo (vigente) alcune domande possono sorgere, però, rispetto alle modalità con cui la predetta valutazione "di sistema" sia stata concretamente condotta nei casi in esame; ovverosia in merito alla (apparentemente) mancante, o carente, analisi della c.d. "interconnessione sistemica" fra gli enunciati normativi rilevanti in ciascuna fattispecie<sup>21</sup>.

#### 4.1. (segue) nella [sentenza n. 133/2017](#).

4.1. Con riferimento al giudizio definito con la [sentenza n. 133](#) (cfr. *supra*, § 2) le perplessità espresse in ordine alla prospettiva analitica c.d. "sistematica" riguardano, in particolare, il mancato riferimento alla omogeneità fra la censurata disposizione di legge regionale (ovverosia l'oggetto del giudizio; cfr. *supra*, § 2: «i Comuni che hanno istituito o che istituiscono zone a traffico limitato (ZTL) approvano, entro novanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, un regolamento che preveda: a) le tariffe per ottenere il permesso di accesso alle ZTL; b) le riduzioni per i veicoli meno inquinanti; c) l'accesso gratuito alle ZTL per le persone disabili, le cui autovetture siano dotate di contrassegno speciale, e per le vetture a trazione elettrica; d) le agevolazioni per i residenti all'interno del perimetro ZTL e l'applicazione agli stessi di tariffe differenziate rispetto a quelle applicate ai non residenti; e) le misure necessarie volte ad incentivare il trasporto pubblico e la lotta all'inquinamento; f) il regime delle sanzioni da applicare in base al Codice della strada, nonché appositi strumenti di monitoraggio sull'inquinamento») e quella statale (cfr. «i Comuni, con deliberazione della Giunta, provvedono a delimitare le aree pedonali e le zone a traffico limitato tenendo conto degli effetti del traffico sulla sicurezza della circolazione, sulla salute, sull'ordine pubblico, sul patrimonio ambientale e culturale e sul territorio [...] Analogamente i Comuni provvedono a delimitare altre zone di rilevanza urbanistica nelle quali sussistono esigenze

---

suggerisce intanto la lettura di T. E. FROSINI, [Il codice di procedura di una Corte moderna](#), in questa [Rivista](#), [Studi](#), [2008](#) (11-07-2008)

<sup>18</sup> Cfr. art. 19, comma 1, N.I. ai sensi del quale «nei casi previsti negli articoli 31, 32 e 33 della legge 11 marzo 1953, n. 87, i ricorsi che promuovono questioni di legittimità costituzionale devono contenere l'indicazione delle norme costituzionali che si assumono violate e l'illustrazione delle relative censure».

<sup>19</sup> Cfr. art. 27, l. 87/1953, ai sensi del quale «la Corte costituzionale, quando accoglie una istanza o un ricorso relativo a questioni di legittimità costituzionale di una legge o di un atto avente forza di legge, dichiara, *nei limiti dell'impugnazione*, quali sono le disposizioni legislative illegittime [corsivo aggiunto, ndr.]. sul punto sia consentito rinviare a R. DI MARIA, *Il principio di corrispondenza tra chiesto e pronunciato nel giudizio di legittimità costituzionale: ovvero dell'insopprimibile iato fra giudizio principale e giudizio incidentale*, in E. BINDI, M. PERINI e A. PISANESCHI (curr.), *I principi generali del processo comune ed i loro adattamenti alle esperienze della giustizia costituzionale*, Torino, 2007, 53 e ss. (cfr. nota 16).

<sup>20</sup> Così in A. RUGGERI e A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*, Torino, 2009, 88.

<sup>21</sup> Parafrasando sempre *ibidem*, 87.

particolari di traffico [...] I Comuni possono subordinare l'ingresso o la circolazione dei veicoli a motore, all'interno delle zone a traffico limitato, anche al pagamento di una somma») che non soltanto è contenuta in una fonte avente portata generale (i.e. il Codice della strada) ma che altresì rimette ad una successiva disposizione, di natura ugualmente statale (i.e. una direttiva emanata dall'Ispettorato generale per la circolazione e la sicurezza stradale), la individuazione delle «tipologie dei Comuni che possono avvalersi di tale facoltà nonché le modalità di riscossione del pagamento e le categorie dei veicoli esentati».

In una prospettiva, invero, sistematica deve supporre che la violazione del riparto di potestà legislativa – lamentata dal ricorrente e rigettata dalla Corte costituzionale, a beneficio della Regione siciliana – debba essere certamente scrutinata ma considerata, eventualmente, recessiva rispetto alla valutazione della incidenza della disposizione censurata sul contesto normativo di riferimento. Sotto questo profilo, allora, la motivazione della non fondatezza basata (esclusivamente) sul raffronto fra l'art. 117, comma 2, Cost. e l'art. 14 St. appare decisamente limitata, rispetto alla più ampia considerazione di una ipotetica incoerenza – appunto “sistematica” – della disposizione di legge regionale a fronte di quella statale: ed infatti i Comuni siciliani avrebbero potuto istituire Z.T.L. – si ritiene – sulla base di quanto già stabilito dal Codice della strada; ed in tal senso, anche l'asserzione posta a fondamento della motivazione (i.e. «l'individuazione regionale di ambiti di esercizio della potestà regolamentare comunale [...] è volta a dettare una disciplina uniforme delle fonti normative nella materia») sembra ugualmente – ovvero meglio – riconducibile alla analoga disposizione codicistica, che non a quella regionale, rendendo così ridondante e pleonastica la ulteriore puntualizzazione della Corte sulla “allocazione materiale” della relativa disciplina «che, incidendo sul riparto delle attribuzioni fra gli organi comunali, rientra nella competenza esclusiva regionale in questa materia, in vista di un assetto ordinamentale unitario, a livello regionale» essendo, tale unità ordinamentale, in effetti già assicurata dal Codice della strada<sup>22</sup>.

C'è da chiedersi semmai – ma è una domanda destinata a restare in sospenso – se a tale conclusione la Corte sarebbe potuta giungere a fronte di una diversa formulazione della questione, ovvero di una diversa qualificazione del *thema decidendum*: in specie se, mediante l'esplicito richiamo al Codice della strada ed al rapporto fra la disposizione di legge regionale (i.e. l'oggetto) e quella statale (i.e. il parametro c.d. “interposto”), il ricorrente non avrebbe potuto sollecitare una valutazione che tenesse in considerazione la relativa “interconnessione sistematica”; ed anzi provocare una pronuncia basata, sostanzialmente, sul contesto normativo di riferimento e non invece, formalmente, sul solo criterio della competenza.

#### 4.2. (segue) e nella [sentenza n. 140/2017](#).

Con riferimento al giudizio definito, invece, con la [sentenza n. 140](#) (cfr. *supra*, §3) l'analisi sistematica avrebbe dovuto riguardare – si ritiene – l'intero modello di autonomia finanziaria, descritto non soltanto dalle disposizioni costituzionali invocate (i.e. direttamente, gli artt. 36 e 37 St.; indirettamente, l'art. 119 Cost.) ma dal complesso normativo, anche di principio, su cui si regge il modello di c.d. “federalismo fiscale”: gli artt. 23 e 117, comma 2, lett. e), e comma 3, Cost., nonché la l. 42/2009 ed i correlativi decreti di attuazione.

L'effettività della autonomia finanziaria regionale dipende, invero, della concorrenza e reciproca integrazione di una pluralità di disposizioni – di rango sia costituzionale, sia primario, sia secondario – che ne disciplinano tanto il profilo finanziario e fiscale, quanto quello amministrativo e funzionale; ed è infatti in tal senso che, ai fini della dimostrazione della violazione dell'autonomia finanziaria regionale, lo stesso Giudice costituzionale richiede la prova sulla concreta impossibilità

---

<sup>22</sup> A riprova di quanto asserito, peraltro, i provvedimenti con cui il Comune di Palermo ha istituito la Z.T.L., che sono antecedenti alla legge regionale (cfr. deliberazioni di Giunta n. 28 del 16/02/2016 e n. 32 del 27/02/2016, poi revocate dalla n. 176 del 08/09/2016, rispetto alla legge regionale n. 3 del 17 marzo 2016) e che – stando al rigore della logica della sentenza – sarebbero state allora illegittime, poiché adottate in mancanza della relativa legge; profilo – tuttavia – assolutamente ignorato dal T.A.R. Sicilia, sez. Palermo, allorquando investito della questione.

di continuare a svolgere le funzioni regionali o – comunque – quella di uno squilibrio finanziario incompatibile con le relative esigenze della spesa regionale.

Tanto premesso, la risoluzione della questione in esame – esclusivamente basata sulla richiamata competenza (esclusiva) del Legislatore statale in materia di tributi propri (statali) e sulla, conseguentemente legittima, modifica unilaterale dei medesimi – adottata in ragione di una valutazione di tipo meramente “competenziale” appare, invero, riduttiva rispetto alla portata – appunto – “sistematica” della materia oggetto del giudizio; e – non casualmente – in linea con un indirizzo giurisprudenziale consolidato ma, per tal motivo, spesso criticato in dottrina<sup>23</sup>.

A ciò si aggiunga che – proprio nella prospettiva assunta dalla Corte – qualsivoglia riduzione del gettito fiscale, a causa della natura (ancora) essenzialmente “derivata” della finanza regionale, determina *ex se* una contrazione della disponibilità di bilancio e – quindi – una corrispondente riduzione della capacità di spesa e di finanziamento delle funzioni proprie dell’Ente territoriale; sotto questo profilo, dunque, appare difficile comprendere con quale tipo di “prova” si possa dimostrare – effettivamente e sempre – la lesione alla autonomia finanziaria, al di fuori del rigido schema della redistribuzione territoriale di risorse drenate a livello centrale, vieppiù considerato il limitato spazio riservato alla legislazione tributaria (autenticamente) regionale.

Vero è che la stessa Consulta ha riconosciuto espressamente la responsabilità del Legislatore statale nel non aver disciplinato un modello di finanza pubblica in cui all’esercizio delle funzioni corrispondesse la relativa disponibilità di risorse (i.e. la potestà impositiva, correlata alla capacità regionale, o la devoluzione del necessario gettito tributario; cfr. *ivi*, nota 10) ma è implicita nella superiore ammissione – si ritiene – l’esigenza di effettuare lo scrutinio di legittimità costituzionale delle disposizioni di legge in materia alla luce non soltanto del relativo riparto di potestà legislativa bensì, soprattutto, delle conseguenze “sistematiche” prodotte dagli effetti delle medesime.

Anche in relazione alla fattispecie di cui al giudizio definito con la sentenza 140 permane dunque un dubbio, destinato a restare ugualmente irrisolto: a fronte della asserzione del Giudice costituzionale, per cui manca «qualsiasi riscontro probatorio circa l’impatto della [...] riduzione [del tributo statale] sull’equilibrio complessivo del bilancio regionale» e che tale dimostrazione deve passare «attraverso un raffronto complessivo, su base quantitativa e temporalmente adeguata, tra le risorse disponibili ed il fabbisogno di copertura delle passività»<sup>24</sup>, v’è da chiedersi se una diversa formulazione dei *thema decidendum* – non incentrato sul profilo “competenziale” ma su quello, appunto, “sistematico” – avrebbe potuto condurre ad una soluzione diversa.

Ciò si inferisce in ragione, soprattutto, di una (apparentemente) imprescindibile alternativa: o la Corte chiarisce in modo preciso ed inequivocabile le caratteristiche che – in simili giudizi – la prova della lesione della autonomia finanziaria deve avere, eventualmente però attivandosi Essa stessa per la sua ricerca – mediante l’esercizio dei suoi poteri istruttori – al fine di effettuare una valutazione “sistematica” del raccordo finanziario fra Stato ed Enti territoriali, coerente con i principi espressi dalla Costituzione in materia; o – restando fermi i termini con cui la Corte si è espressa nella

---

<sup>23</sup> Fra i primi commenti sul punto si rammenta – per il suo valore “profetico” – A. BRANCASI, *Per “congelare” la potestà impositiva delle Regioni la Corte costituzionale mette in pericolo la loro autonomia finanziaria*, in *Giur. cost.*, 2003, 2555 e ss. Numerosissimi sono stati i contributi sull’argomento *de quo* ed è dunque impossibile richiamarli tutti; in una prospettiva critica ci si limita pertanto a menzionare, *ex multis*, G. BIZIOLI, *I principi statali di coordinamento condizionano l’efficacia della potestà tributaria regionale. La Corte costituzionale aggiunge un altro elemento alla definizione del nuovo “federalismo fiscale”*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2004, 517 e ss.; M. BARBERO, *Tipizzazione delle entrate di Regioni ed Enti locali e modalità di finanziamento delle funzioni amministrative: la posizione della Corte costituzionale (nota alle sentenze n. 16 e 49 del 2004)*, in [Federalismi.it](#), 2004, nonché L. ANTONINI, *Dal federalismo legislativo al federalismo fiscale*, ed ID., *La prima giurisprudenza costituzionale sul federalismo fiscale: il caso dell’IRAP*, entrambi in *Riv. dir. fin.*, LXIII, 4/2003.

<sup>24</sup> Così in [Corte cost., sent. 140](#), punto 3 del *considerato in diritto*. Si noti peraltro che, in relazione alla formulazione ed approvazione della disposizione di legge statale censurata, la Regione siciliana aveva comunque lamentato la corrispondente violazione del principio di leale collaborazione; profilo che non si rintraccia, però, nelle motivazioni della sentenza in esame: non v’è infatti alcun riferimento alla (salvaguardata) integrità di tale principio nonché, quindi, alla legittimità (anche) “procedimentale” dell’*iter* di approvazione della suddetta disposizione.

[sentenza 140 del 2017](#) – pare di potersi affermare, da un lato, la natura “diabolica” della suddetta prova nonché, conseguentemente, recitare il “de profundis” del federalismo fiscale<sup>25</sup>.

*5. Brevi considerazioni conclusive.*

5. In entrambi i giudizi sommariamente indagati *supra*, si è voluto cogliere un elemento “dissonante” rispetto alla (consueta) armonia del sindacato di legittimità costituzionale: una motivazione non completamente soddisfacente – a sostegno della decisione – rispetto alla articolazione del *thema decidendum*.

Premessa la consapevolezza – pur qui soltanto accennata – della “flessibilità” di alcune norme di rito, l’impressione che si ricava è di due decisioni contraddistinte da un orizzonte analitico alquanto limitato; ciò forse in ragione o delle scelte processuali fatte dalle parti – nel merito delle quali non si vuole, né deve, entrare – o di una delimitazione delle questioni tale da non indurre la Corte ad una valutazione ampia ed, appunto, “di sistema” dei temi sottesi alle medesime.

Ed è proprio sotto questo profilo che la capacità di muoversi fra le maglie del processo costituzionale, indifferentemente nel ruolo di ricorrente o resistente, appare sempre più una “arte”: la abilità non soltanto di fare la domanda giusta ma, soprattutto, di porgerla in termini corretti; ovvero sia in modo tale da consentire – ad un Giudice naturalmente capace di pronunce di ampio respiro – di sussumere, dalla singola fattispecie, una regola di portata generale e di natura “ordinamentale”. Nel pieno rispetto, indi, della funzione di garanzia istituzionale del sistema di giustizia costituzionale.

---

<sup>25</sup> Parafrasando L. ANTONINI, *Un requiem per il federalismo fiscale*, in [Federalismi.it](#), n. 16/2016.