

Repubblica Italiana



Regione Siciliana

Il Presidente

Prot. n° 11666 / CAB

Palermo 4 / XI / 2011

AL SIG. MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE

Ufficio di Gabinetto del Ministro

Via XX Settembre, 97

00187 Roma

AL SIG. MINISTRO DELLA SEMPLIFICAZIONE NORMATIVA

Ufficio di Gabinetto del Ministro

Piazza San Lorenzo in Lucina n. 4

00100 Roma

e p.c. ALLA COMMISSIONE PARITETICA EX ART. 43 DELLO STATUTO

Palazzo d'Orleans

Piazza Indipendenza n. 21

90100 Palermo

Oggetto: Attuazione del Federalismo Fiscale – Proposte della Regione Siciliana - Parere della Ragioneria Generale dello Stato – Richiesta di tempestiva definizione delle trattative.

il processo di riforma in senso federale dello Stato, avviato con la legge delega 5 maggio 2009, n. 42, delinea un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata con la contestuale attribuzione alle stesse di una maggiore autonomia di entrata e di spesa.

Ai fini di una tempestiva attuazione del federalismo fiscale in Sicilia, nella cornice costituzionale delineata dallo Statuto regionale, questo Governo ha avviato, sin dal trascorso anno 2010, un'intensa attività propulsiva, culminata nella seduta della

Commissione Paritetica del 10 dicembre 2010, nel corso della quale è stata formalmente resa nota a tale competente Organismo l'articolata posizione di parte regionale in ordine alle linee d'indirizzo alla cui stregua coordinare l'impianto statutario con i principi posti in tema di federalismo dalla detta legge delega.

Tale iniziativa era stata, peraltro, preceduta dall'approvazione unanime in seno all'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta n.203 del 21 ottobre 2010, dell'Ordine del Giorno n.413 con il quale il Governo regionale veniva impegnato a garantire, nel complesso processo attuativo della riforma federalista, la piena salvaguardia delle prerogative statutarie di questa Regione.

Al riguardo, occorre preliminarmente ricordare come la stessa legge delega preveda l'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle disposizioni in essa contenute, limitatamente a tre articoli: l'articolo 15, che reca i principi che informano l'istituzione delle città metropolitane, l'articolo 22, che estende alle autonomie speciali la particolare procedura rivolta alla «perequazione infrastrutturale» e l'articolo 27 che disciplina l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali. In particolare, la disciplina dettata dall'articolo 27 dispone l'adeguamento, (anche su direttive da formularsi da parte di specifici "tavoli di confronto" tra Governo e ciascuna autonomia speciale) alle specialità del procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti ed elenca - con esclusione degli altri - i principi ed i criteri direttivi che potranno applicarsi.

La stessa Corte Costituzionale con sentenza n.201 del 7-10 giugno 2010, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale che proprio la Regione Siciliana aveva sollevato in ordine ad alcuni articoli della stessa legge 5 maggio 2009, n.42, ha affermato che "la "clausola di esclusione" contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce, univocamente, che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27."

Peraltro, nella medesima pronuncia è stato riaffermato il ruolo della Commissione Paritetica quale organo statutario titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione dell'art.

43 dello Statuto, esso «determinerà le norme» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.

L'Amministrazione regionale ha riguardato sempre con attenzione il processo di riforma in senso federale dello Stato sin dalla sua origine, costituita dalla riforma del Titolo V della Costituzione, valutandolo siccome occasione per dare finalmente attuazione al proprio Statuto che, come è noto, può considerarsi, più avanzato dello stesso processo federalista che oggi si vuole attuare in virtù della legge delega n.42/09.

Pertanto, in occasione dei lavori che si sono svolti nelle apposite sedi istituzionali di confronto tra lo Stato e le Regioni, in ordine alla legge delega e ai diversi schemi di decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale, non ha mancato di formulare osservazioni e assumere iniziative volte a tutelare le prerogative statutarie della Regione siciliana, sollecitando gli Organi competenti a coordinare le norme di attuazione statutaria con la riforma federale.

Nel documento illustrato alla Commissione paritetica durante la già menzionata seduta del 10 dicembre 2010 è stata evidenziata la necessità di dare completa attuazione agli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto, con la applicazione, nella ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione, del principio della territorialità dell'imposta, con una nuova riformulazione della norma di attuazione dell'art.37, e con l'introduzione di un criterio certo che vincoli lo Stato nella erogazione del contributo di solidarietà nazionale di cui all'art.38. Non si è mancato di manifestare l'opportunità di rivendicare la compartecipazione alle accise, non esclusa da una interpretazione evolutiva della disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regione, individuata siccome eventuale strumento di perequazione della minore capacità fiscale del territorio regionale.

In siffatta occasione, un aspetto di grande rilievo sottoposto all'attenzione della Commissione Paritetica è stato quello di ridisciplinare i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali ubicati nel relativo territorio, giacché le norme contenute nella legge delega sul federalismo fiscale e nei successivi decreti delegati in materia di finanza locale, mentre incidono fortemente sull'impianto finanziario della Regione siciliana (con una riduzione di gettito stimata in circa 700 milioni di Euro), potrebbero non assicurare

alle Autonomie territoriali regionali le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni alle stesse affidate.

Inoltre, appare utile ricordare poi che l'Assessore dell'Economia di questa Regione sin dal mese di Marzo 2011 (nota prot.1211/GAB del 01 marzo 2011) ha inoltrato, a codesto Ministero della Semplificazione normativa una scheda illustrativa delle ipotesi operative inerenti le modalità di attuazione del federalismo fiscale in Sicilia che, per vero, non assume significato diverso dalla completa attuazione dello Statuto, sia sul fronte delle funzioni da trasferirsi in capo alla Regione che delle correlate risorse per farvi fronte. Si precisa che, sotto il profilo delle funzioni da trasferirsi alla Regione siciliana si è proceduto ad individuare quelle che, elencate nell'art.17 dello Statuto siccome funzioni concorrenti, rimangono a tutt'oggi prive della normativa di attuazione impedendo, in tal modo, il completo esercizio da parte della Regione. Al riguardo appare il caso di evidenziare che, siffatte funzioni e cioè sanità, pubblica istruzione, assistenza, coincidono esattamente con quelle che l'art.117 lett. m) della Costituzione qualifica siccome funzioni fondamentali, per le quali occorre assicurare livelli di prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale. Di dette funzioni si è provveduto ad effettuare una stima del relativo onere per un ammontare pari a circa 9 miliardi di Euro.

Risulta evidente che la proposta, come innanzi formulata, assumeva il carattere di documento sul quale le parti, statale e regionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, erano chiamate a confrontarsi.

E, tuttavia, le riferite attivazioni regionali non hanno, ad oggi, registrato i necessari seguiti da parte dell'Amministrazione statale, diversamente da quanto accaduto, come meglio si dirà in seguito, per le altre Regioni ad autonomia differenziata.

Infatti, nella predetta scheda è stato rappresentato che alla soluzione della problematica attuativa del federalismo fiscale in Sicilia, si dovrà pervenire dando priorità alla completa attuazione dello Statuto regionale ed, in particolare, agli art.36 e 37, con l'attribuzione alla Regione siciliana di tutte le entrate che si configurano siccome espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della medesima. Attualmente l'ammontare delle risorse che potrebbero derivare dalla piena attuazione delle innanzi citate norme statutarie, può essere stimato in circa 8 miliardi di euro.

A fronte di tale attività di parte regionale solo nel corrente mese di Ottobre è stato assai tardivamente reso noto alla Commissione Paritetica, e da questa trasmesso alla Regione con nota prot.16 del 20 settembre 2011, un parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato ben sette mesi prima (prot.18165 del 9 febbraio 2011) in ordine alle "Linee di indirizzo per l'attuazione dei principi di cui agli artt. 15, 22 e 27 della Legge 5 maggio 2009, n.42" che l'Assessore dell'Economia aveva formulato in seno alla stessa Commissione Paritetica nella più volte citata seduta del 10 Dicembre 2010.

In ordine ai contenuti di tale parere non può non evidenziarsi, in via prioritaria, come, per prassi ormai consolidata, l'unico interlocutore della Regione sembri risultare la Ragioneria generale dello Stato, a cui, come è noto, si ascrive la competenza in materia contabile. Mentre non sono pervenute osservazioni da parte del competente Dipartimento delle Finanze e dei competenti Uffici Legislativi del Ministero. La circostanza innanzi evidenziata determina la mancanza di comprensione delle problematiche più volte manifestate, atteso che il citato Dipartimento riconduce la soluzione delle medesime riguardandole, esclusivamente, sotto il profilo degli effetti sul bilancio dello Stato.

Siffatta circostanza, storicamente, ha impedito la definizione della controversia tra lo Stato e la Regione Siciliana in merito alla attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

Basti richiamare in merito il precedente della legge delega al Governo per la riforma tributaria n.825/71, all'art.12, comma 4, la quale prevedeva l'emanazione di norme di coordinamento dei principi in essa contenuti con lo Statuto della Regione.

In forza di detta disposizione la Regione, nel tempo, non ha mancato di formulare proposte e conseguenti schemi di norme di attuazione che, solo nel 1992, dopo la condivisione da parte statale e regionale, erano state determinate dalla Commissione Paritetica.

E, tuttavia, prima della formale emanazione il competente Dipartimento degli Affari Regionali della Presidenza del Consiglio, irrualmente ritenne di ritrasmetterli, per un ultroneo parere, alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale, non rendendo quest'ultimo ha impedito la formale emanazione delle norme di attuazione in materia finanziaria.

I molteplici tentativi, negli anni successivi, da parte della Regione, di riprendere le trattative hanno riscontrato sempre l'atteggiamento ostruzionistico da parte dell'Amministrazione finanziaria statale che, negli incontri che si sono succeduti nel tempo, ha sempre ricondotto la questione ai soli effetti finanziari nel bilancio dello Stato.

Posto quanto sopra le considerazioni rese, con la nota prot.18165 del mese di febbraio 2011 e pervenuta alla Commissione Paritetica solo in data 19 settembre 2011 non presentano contenuti innovativi rispetto alle storiche prese di posizione da parte statale al riguardo, mantenendosi le medesime costantemente in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Amministrazioni pubbliche.

Al riguardo si rappresentano le seguenti considerazioni:

- in ordine alla applicabilità dei principi contenuti negli artt. 15, 22 e 27 della legge 42/09, anche alla luce delle argomentazioni svolte dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.201/10, la lettura, che il Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato rende, risulta parziale, laddove, richiama lo specifico riferimento contenuto nell'art.27 agli "*obiettivi di perequazione e solidarietà*", all' "*assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario*", e al "*il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica*" per invocarne il recepimento nelle emanande norme di attuazione, mentre nulla viene detto in ordine alle condizioni a cui risultano subordinati siffatti principi e cioè il tenere conto: degli svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro capite che caratterizzano la Regione siciliana;
- l'asserita necessità che non si debba prescindere "dalla definizione di costi ed entrate standard anche nei territori delle autonomie speciali", sembra non essere coerente con quanto già operato e definito nella determinazione delle norme di attuazione delle altre autonomie speciali (Regione Sardegna - Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art.1 commi 834-840, Regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano - Legge 23 dicembre 2009 n.191, articolo 2 commi 106-125, Regione Friuli-Venezia Giulia Legge - 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi

151-159, Regione Valle d'Aosta - Legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, commi da 160 a 164). Mentre la subordinazione dell'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto per avviare la riforma federalista in Sicilia alla "*definizione di costi ed entrate standard*" lascia intravedere il preciso intento di rimandare *sine die* l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana. Infatti i provvedimenti attuativi volti ad individuare siffatti criteri per le Regioni tutte non sono stati emanati, ad eccezione del D.lgs 6 maggio 2011 n.68 relativo ai costi e ai fabbisogni standard nel settore sanitario.

- l'affermazione della "pressochè" integrale attuazione dello Statuto "dal punto di vista delle entrate" non risulta veritiera, se solo si ha riguardo, come innanzi evidenziato, alla mancata emanazione delle norme di coordinamento previste al comma 4 dell'art.12 della legge 825/71 contenente delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria. Tale omissione ha impedito alla Regione di acquisire al proprio bilancio entrate statutariamente spettanti per il cennato importo, oggi stimato, in circa 8 miliardi di Euro annui.

Al riguardo, come è noto la Corte Costituzionale n.116/2010 decidendo il giudizio di costituzionalità in ordine al criterio di ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione Siciliana, ha effettuato una interpretazione letterale dell'art.2 delle norme di attuazione in materia finanziaria concludendo che il criterio da utilizzarsi è quello del "riscosso".

Torna utile precisare che il criterio del maturato, a cui non è stata data attuazione, prescindendo dal luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione, tende, infatti, ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla «capacità fiscale» che si manifesta nel territorio della Regione stessa, con riferimento ai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, sia in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), che in ragione della collocazione nell'ambito territoriale

regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Tale principio viene testualmente affermato dall'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione «sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione»;

- la storica affermazione secondo la quale restano da trasferire "importanti funzioni ancora svolte dallo Stato sebbene di competenza regionale quali, per esempio, pubblica istruzione, assistenza pubblica, università, sanità finanza locale;" risulta non approfondita. Infatti, corre l'obbligo di precisare che delle cennate funzioni la "sanità" risulta essere di fatto già esercitata dalla Regione, pur nella assenza di formale normativa di attuazione dello Statuto e all'esercizio della medesima la Regione concorre, con le proprie entrate tributarie, nella misura del 49,11% a cui si aggiungono Irap, Addizionale regionale all'Irpef ed entrate proprie delle ASP, generate dalla contribuzione della popolazione residente nell'isola, rimanendo a carico dello Stato la residua parte del fabbisogno sanitario annuo della Regione. Al riguardo giova precisare che lo Stato, per la residua quota di competenza (seppur pari a circa 2.5 miliardi di Euro), utilizza risorse provenienti dal prelievo fiscale operato sul territorio regionale, riferibile all'ammontare delle entrate tributarie che, come sopra evidenziato, affluiscono al bilancio statale.
- sulle altre indicate funzioni (assistenza e pubblica istruzione) occorrerebbe che da parte statale si procedesse ad analisi affidabile e dettagliata sulla natura delle stesse, per attribuirne la relativa competenza e i corrispettivi oneri alla Regione, in proporzione all'effettivo esercizio delle stesse da parte di ambedue gli Enti. E tanto poiché dette funzioni rientrano nella competenza concorrente, e non già esclusiva, della Regione,

- in ordine alla titolarità della funzione della finanza locale che, dalla Ragioneria Generale dello Stato, si vuole ascrivere alla competenza della Regione, non può non insistersi sulla circostanza che, da una attenta e oggettiva lettura della sentenza n.442/08 della Corte Costituzionale, la materia della finanza locale non risulta di competenza regionale, atteso che l'art.14<sup>1</sup> lett. o) del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, (Statuto della Regione siciliana) prevede la competenza legislativa regionale esclusivamente in materia di "*regime degli enti locali*" ovvero sia come espressamente richiamato dalla sentenza di "*organizzazione degli enti locali*";
- quanto all'affermazione, secondo la quale sarebbe necessario negoziare il *quantum* da trasferire alla Regione solo in conseguenza dell'accertamento di un differenziale, determinato con riferimento ai fabbisogni standard e non con il criterio della spesa storica incrementale, la stessa non appare coerente con l'impianto finanziario della Regione siciliana. Infatti con detta affermazione, viene a denegarsi il significato storico dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dall'art.36 dello Statuto, basato sul principio della ripartizione dei tributi per il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, per il finanziamento indifferenziato di tutte le funzioni. Invero la Regione siciliana ha avuto riconosciuta la titolarità dei tributi indicati come alla stessa spettanti nello Statuto, e non la semplice spettanza del gettito così come alle altre Regioni sia speciali che ordinarie, alle quali è attribuita esclusivamente una compartecipazione;
- con riguardo alla affermata necessità di addivenire ad una modifica statutaria, per la previsione di un diverso sistema di attribuzione delle entrate basato anche sul criterio della capacità fiscale, così come avvenuto sia per la Regione Sardegna che per la Regione Trentino Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano, si deve rilevare che le disposizioni statutarie delle cennate Regioni, che hanno consentito alle

stesse l'acquisizione delle entrate maturate nei rispettivi territori, emulano la disposizione già contenuta nell'art.4 del D.P.R. 26 luglio 1965 n.1074, contenente norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria che risulta, paradossalmente, disapplicato proprio per la Regione siciliana sin dalla riforma tributaria degli anni "70";

- in ordine alle criticità, sulla compresenza di più criteri di attribuzione quali il "riscosso" e il "maturato" nei territori di più Regioni, con conseguente rischio di duplicazioni di oneri per il bilancio dello Stato, le stesse potrebbero essere superate prevedendo appositi meccanismi in sede di normativa di attuazione, riconoscendo comunque il prioritario rilievo al criterio del maturato che appare peraltro conforme al quadro di evoluzione normativa delle altre Regioni speciali, al fine di evitare gli effetti distorsivi evidenziati dalla Ragioneria Generale dello Stato.
- su quanto evidenziato in ordine al contributo di solidarietà nazionale, si prende atto della condivisione di parte statale sulla necessità di individuare specifici criteri di calcolo nelle emanande norme di attuazione, istanza codesta avanzata dalla Regione. In ordine, poi, alla necessità, di meglio definire i piani economici, sarà cura della Regione predisporre una programmazione accurata e condivisa dallo Stato degli interventi da effettuare, al fine di bilanciare il minor ammontare dei redditi di lavoro della Regione in confronto alla media nazionale, individuando nelle norme di attuazione degli appositi vincoli.

Alla luce del percorso sinteticamente riassunto deve constatarsi che a riscontro dell'attività tempestivamente intrapresa dalla Regione è pervenuto unicamente, per di più a distanza di un anno, la sola nota del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato la quale appare, nei suoi contenuti, tutt'altro che esaustiva e risolutiva delle problematiche scaturenti dall'attuazione nell'ordinamento finanziario della Regione siciliana dei principi della legge delega 5 maggio 2009, n.42.

In merito non può non sottolinearsi, peraltro, come a differenza della Regione Siciliana e della Regione Sardegna (che però ha quasi definito la trattativa in merito) le

altre Regioni ad autonomia differenziata (Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) abbiano registrato il positivo accoglimento delle rispettive posizioni, con la definizione in sede normativa del percorso attuativo a suo tempo avviato (Regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano - Legge 23 dicembre 2009 n.191, articolo 2 commi 106-125, Regione Friuli-Venezia Giulia Legge - 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 151-159, Regione Valle d'Aosta - Legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, commi da 160 a 164).

Pertanto, mentre si manifesta il rammarico per il permanere di una condizione di stallo nella definizione delle problematiche attuative della riforma federalista in una cornice di pieno riconoscimento delle prerogative costituzionalmente attribuite dallo Statuto alla Regione Siciliana e nonostante le molteplici proposte articolate dalla Regione, si chiede alle SS.LL. di volere sollecitamente adottare le opportune iniziative al fine di addivenire alla conclusione del percorso attuativo intrapreso, così da escludere l'ulteriore grave pregiudizio che deriverebbe alla Sicilia dal procrastinarsi di siffatta situazione.

Distinti saluti.

*L. Di Stefano*  
*Prof. Silvio Berlusconi*

*Il Presidente*  
*On.le Raffaele Liuzzi*