

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO DELL'ECONOMIA

L'attuazione del federalismo fiscale in Sicilia: ipotesi normative e contenuti finanziari

Premessa

La prospettiva del federalismo determina una stagione di grande riforma per l'Ordinamento statale così come per quello ad autonomia differenziata della Regione Siciliana. Appare evidente che gli approdi attuativi di tale significativo processo di cambiamento incideranno profondamente sullo sviluppo della Sicilia e sulle risorse all'uopo disponibili. Il Governo regionale intende, perciò, promuovere un operativo confronto con lo Stato sul modello attuativo affinché, nell'inveramento dell'art. 119 Cost. delle disposizioni dello Statuto siciliano in materia di autonomia finanziaria e dei principi posti dalla Legge delega n. 42 del 2009, possano determinarsi soluzioni pienamente coerenti con i principi di responsabilità, solidarietà, equità e coesione. Su proposta del Governo regionale l'Assemblea regionale siciliana, nella seduta del 21 ottobre 2010, ha approvato all'unanimità l'Ordine del giorno n. 203 sui criteri da seguire nell'attuazione del federalismo fiscale, documento che deve ritenersi faccia parte integrante della presente comunicazione. Va, inoltre, considerato lo scenario complessivo delle politiche per il Sud nel quale si iscrive la complessa attuazione del federalismo fiscale. Appare evidente come, in virtù del livello di autonomia speciale costituzionalmente riconosciuto alla Regione Siciliana ed in ossequio al principio pattizio cui improntare la relazione tra Regione e Stato, che trova dinamica espressione nell'art. 43 della Statuto, la disciplina attuativa del federalismo in Sicilia dovrà essere collocata esclusivamente nell'alveo della riscrittura delle attuali norme di attuazione in materia di rapporti finanziari (D.P.R. 1074 del 1965) che la Commissione paritetica di cui allo stesso art. 43 sarà chiamata concretamente a definire. Tale elaborazione normativa dovrà svolgersi in piena coerenza con la disciplina statutaria ed, in primo luogo, con le disposizioni che determinano l'assetto dei rapporti finanziari con lo Stato, secondo il richiamo che lo stesso art.27 della stessa Legge n. 42 del 2009 formula.

Al fine di dare piena attuazione allo Statuto della Regione siciliana, anche in relazione 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, coordinandola con il processo di riforma in senso federale dello Stato, ai sensi dell'art.27 della legge delega 5 maggio 2009, n.42, la Regione formula le seguenti ipotesi operative:

Determinazione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria che prevedano:

La completa attuazione dell'art.36 e dell'art.37 dello Statuto attraverso l'attribuzione alla Regione siciliana di tutte le entrate espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della medesima.

In particolare le sotto elencate entrate, come di seguito stimate in via del tutto provvisoria:

TIPOLOGIA	IPOTESI DI QUANTIFICAZIONE
<i>Entrate derivanti dalle ritenute d'imposta operate dalle Amministrazioni dello Stato o da altri Enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che abbiano espletato stabilmente la propria attività lavorativa nel territorio della regione</i>	2.455.812.055 (a)
<i>Entrate derivanti dalle ritenute alla fonte di cui all'art.26, secondo comma, del D.P.R. 29 settembre 1973, n.600 e successive modifiche, relative agli interessi, premi ed altri frutti corrisposti a depositanti e correntisti da uffici postali e da sportelli di aziende e d'istituti operanti nella regione ma con sede legale fuori di essa.</i>	220.872.197 (b)
<i>Entrate derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (IVA) relativamente a tutte le fattispecie in cui il sorgere dell'obbligo d'imposta si collega al territorio regionale in ragione della residenza del soggetto passivo ovvero anche quando, pur avendo quest'ultimo sede legale fuori da tale territorio, l'operazione imponibile è in esso compiuta.</i>	4.413.821.219 (c)
<i>Entrate derivanti dall'imposta sulle assicurazioni di cui alla legge 29 ottobre 1961, n.1216, dovuta dagli assicuratori che hanno il domicilio fiscale o la rappresentanza fuori dal territorio regionale, nell'ipotesi in cui i premi riscossi siano relativi a polizze di assicurazione emesse nel territorio della Regione.</i>	104.149.559 (d)
<i>IRPEG - Ires (D.LGS 241/2005) applicazione dell'art.37 dello Statuto ed i relativi proventi, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e, quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale.</i>	218.736.000 (e)

Importi in euro

TOTALE	7.413.391.031,65
---------------	-------------------------

- a) Importo ottenuto dalla differenza tra l'irpef - imposta netta - da dichiarazioni anno 2008 e l'importo dell'Irpef affluito al Bilancio regionale. Fonte: MEF Analisi statistiche dichiarazioni ; rendiconto Regione siciliana.
- b) La stima è stata ottenuta applicando al gettito del cap.1026 art.5 dello Stato, la stessa incidenza percentuale dei depositi bancari in Sicilia rispetto al totale nazionale. Non sono considerati i depositi postali ed altre fattispecie. Anno di riferimento 2008. Fonte: Annuario statistico regionale; Rendiconto Stato.
- c) L'importo, è pari alla differenza tra l'IVA stimata sui consumi delle famiglie in Sicilia e il gettito effettivamente affluito al bilancio regionale nell'anno 2007 al capitolo 1203. Si è proceduto a siffatta stima in quanto non è possibile

avere il dato dell'imposta effettivamente pagata e riscossa in base ai consumi regionali. Inoltre detto criterio viene utilizzato in via generale per l'attribuzione del gettito alle altre Regioni. Laddove si dovesse procedere ad una riqualificazione dei dati IVA che permetta una attribuzione regionale dell'imposta il dato finale potrebbe discostarsi notevolmente da quello oggi stimato. Pertanto siffatta eventualità dovrà essere espressamente contemplata nelle emanande norme di attuazione.

- d) Gli importi sono stati ottenuti applicando la percentuale media dell'incremento del gettito (6,21) dal 2003 a 2008 partendo dall'importo stimato di euro 71.000.000 riferibile alla Regione siciliana, relativo all'anno 2001, e riportato nella pubblicazione del MEF "La Regionalizzazione delle Entrate Erariali". Anno 2003.
- e) Dato desunto dalla differenza tra, l'importo riferibile alla Regione siciliana, indicato nella pubblicazione del MEF "La regionalizzazione delle entrate erariali", anno 2003, gettito da multipianno, e l'importo del gettito affluito alle casse regionali. Anno di riferimento 2001.

Inoltre sempre in funzione della completa attuazione dello Statuto si richiede l'attribuzione alla Regione siciliana del gettito derivante dall'IVA all'importazione riscossa all'atto dell'ingresso di merci, provenienti da paesi extra UE, nel territorio nazionale, non riconosciuta di spettanza regionale in quanto classificata come tributo doganale. Mentre risulta indiscutibile che non si tratta di tributo doganale configurandosi il cespite quale prelievo applicato sul valore del bene al momento dell'importazione.

<i>I.V.A. all'importazione riscossa all'atto dell'ingresso di merci, provenienti da paesi extra UE, nel territorio nazionale, non riconosciuta di spettanza regionale in quanto classificata come tributo doganale.</i>	1.457.541.040 (1)
---	--------------------------

Importi in euro

(1) L'importo è stato fornito dall'Agenzia delle Dogane Dir. Reg. Sicilia, ed è relativo al solo anno 2009.

TOTALE ENTRATE	8.870.932.071,65
-----------------------	-------------------------

Importi in euro

Articolo 38 dello Statuto - Fondo di solidarietà nazionale.

La Regione nell'evidenziare che negli anni l'applicazione di siffatta norma è stata disattesa nella sua finalità, risultante ancora oggi attuale nella sua portata perequativa del *gap* infrastrutturale, volta a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto con la media nazionale, propone che nelle norme di attuazione venga prevista una apposita disposizione che disciplini i criteri che lo Stato dovrà adottare nella determinazione dell'ammontare delle risorse da destinarsi ai piani economici che la Regione avrà cura di presentare di volta in volta.

Interventi speciali di cui al V comma dell'art.119 della Costituzione

Il ricorso alle entrate derivanti dall'art.38 dello Statuto non esclude la Regione siciliana dall'assegnazione alla stessa da parte dello Stato delle risorse aggiuntive destinate ad effettuare interventi speciali prevista dal V comma dell'art.119 della Costituzione, ed, in particolare, alle iniziative di inveramento della perequazione infrastrutturale di cui all'art.22 della Legge n.42 del 2009 di cui si dirà in seguito.

Determinazione delle norme di attuazione che trasferiscano le funzioni statutariamente attribuite alla Regione ma non ancora esercitate.

Il quadro delle funzioni da trasferire alla Regione può essere oggetto di una lettura evolutiva delle competenze statutarie, riguardate alla luce delle intervenute riforma del Titolo V della Costituzione (legge Costituzionale 3/2001). Una interpretazione maggiormente ancorata al dato testuale dello Statuto porta, tuttavia, a conclusioni diverse, giacché le funzioni in parola si ascrivono, per gran parte dei loro contenuti, alla **competenza concorrente della Regione ai sensi dell'art.17 dello Statuto**, ed è quindi del tutto opinabile che possano essere integralmente trasferite alla Regione¹. A titolo meramente esemplificativo si espongono i seguenti importi stimati che per quanto sopra detto non potranno, comunque, gravare integralmente sulla Regione:

FUNZIONI	IMPORTI STIMATI
ISTRUZIONE SCOLASTICA	4.880.867.384 (a)
ISTRUZIONE UNIVERSITARIA	732.231.000 (b)
DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	230.194.000,00 (c)
TUTELA DELLA SALUTE	2.480.275.915 (d)
TOTALE	8.323.568.299

- a) L'importo è stato comunicato dall'Assessorato regionale all'Istruzione con nota prot.804 del 05 giugno 2008. Si precisa che detto dato presenta una differenza dal dato riportato nella pubblicazione del MEF "La spesa statale regionalizzata 2008" che si attesta in euro 3.525.733.
- b) L'importo è stato desunto dalla pubblicazione del MEF "La spesa statale regionalizzata 2008".
- c) L'importo è stato desunto dalla pubblicazione del MEF "La spesa statale regionalizzata 2008" e non include la previdenza (pensioni di invalidità) in quanto prevista alla lett.0) dell'art.117 quale materia nella quale lo Stato ha competenza esclusiva, ovvero dall'art.17 dello Statuto quale materia di competenza concorrente.
- d) Fonte delibera CIPE e si riferisce all'onere del fondo sanitario posto a carico dello Stato al netto della compartecipazione regionale, dell'Irap, dell'Addizionale regionale all'Irpef e delle entrate proprie delle ASP.

FUNZIONI NON STATUTARIAMENTE ATTRIBITE DA TRASFERIRSI ALLA REGIONE SICILIANA	STIMA DELLA SPESA STATALE DA DECENTRARE ALLA REGIONE SICILIANA
FINANZA LOCALE	1.905.733.298

TOTALE SPESE	10.229.301.597
---------------------	-----------------------

Importi in euro

E' il caso di evidenziare che il quadro appena delineato per la completa attuazione dello Statuto, dovrà prevedere la piena corrispondenza tra gli oneri derivanti alla Regione dall'esercizio delle funzioni trasferite e le risorse a tal fine destinate, tanto in linea con il principio, del finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite, di cui all'art.119 della Costituzione.

¹ Ad esempio per l'istruzione scolastica dovrebbe operarsi la distinzione tra la funzione dell'istruzione elementare di competenza esclusiva regionale (lett.r) art.17) e l'istruzione media e universitaria di competenza concorrente (lett.d) art.17) per la quale gli oneri dovrebbero essere diversamente ripartiti.

Il raggiungimento dell'equilibrio finanziario attraverso l'attribuzione delle accise.

Per quanto sin qui evidenziato, atteso che il suddetto equilibrio finanziario non appare sostanzialmente garantito, nell'emananda normativa di attuazione dovrà prevedersi il ricorso ad ulteriori forme di finanziamento aggiuntivo attraverso entrate non statutariamente spettanti, così come previsto dall'art.27 comma 4 della legge 5 maggio 2009, n.42 ed, in particolare, delle accise sui prodotti energetici e sui gas petroliferi liquefatti di cui la tabella che segue riporta il gettito dell'imposta relativa al prodotto immesso in consumo in Sicilia.

Anno	Capitolo	Denominazione	Imposta accertata
2010	1409	Accisa prodotti energetici loro derivati e prodotti analoghi	1.156.198.797
2010	1410	Accisa gas petroliferi	35.821.886

Importi in euro

Fonte: Agenzia delle Dogane- Direzione regionale per la Sicilia

L'integrale attribuzione del gettito in questione sarebbe destinata unicamente a garantire l'esercizio di livelli essenziali delle prestazioni inerenti funzioni trasferite. Ad essa deve aggiungersi un'ulteriore quota di compartecipazione al gettito delle accise da rapportare al prodotto raffinato nella Regione così da garantire un effetto autenticamente compensativo del relevantissimo carico ambientale sopportato dalla popolazione e dal territorio siciliano nel quale si determina, è bene sottolineare, oltre il 40 per cento dell'intera capacità di raffinazione nazionale. A titolo esemplificativo si riporta una tabella che ipotizza quanto alla Regione spetterebbe del gettito dell'accisa sugli oli minerali laddove lo stesso venisse calcolata sul prodotto raffinato nel territorio della medesima, mentre alla stessa residuano, oggi, esclusivamente i guasti ambientali ed i danni alla salute derivanti da tale attività.

IMPIANTI DI RAFFINAZIONE OPERANTI IN SICILIA (1)		
Impianto di Raffinazione	Sede	Capacità effettiva di lavorazione al 01 gennaio 2006 (milioni di tonnellate)
ERG Mediterranea Raffineria ISAB impianti Nord	Priolo G. (SR)	8,00
ERG Mediterranea Raffineria ISAB impianti Sud	Priolo G. (SR)	11,4
Esso	Augusta (SR)	8,7
Raffineria di Gela (Agip Petroli)	Gela (CL)	5,0
Raffineria di Milazzo (Q8 - Agip)	Milazzo (ME)	8,0
TOTALE SICILIA (2)		41,1
TOTALE NAZIONALE (3)		101,9

CAPACITA' DI RAFFINAZIONE RISPETTO AL TOTALE NAZIONALE	40,33%
--	--------

NOTE:

- (1) FONTE: SUIO WEB UNIONE PETROLIERA
- (2) RIFERITO AI 5 IMPIANTI OPERANTI IN SICILIA.
- (3) RIFERITO AL TOTALE NAZIONALE DI IMPIANTI = 17 RAFFINERIE.

GETTITO ACCISE	
CAPITOLI	RISCOSSO ERARIO STATO
1409 -- Accisa e imposta erariale di consumo sugli oli minerali, loro derivati e prodotti analoghi	21.579.000.000,00
1410 -- Accisa e imposta erariale di consumo sui gas incondensabili delle raffinerie e delle fabbriche che comunque lavorano prodotti petroliferi resi liquidi con la compressione.	537.000.000,00
Totale Erario Stato	22.116.000.000,00
Percentuale stimata riferibile alla produzione in Sicilia (40,33%)	8.919.382.800,00

Importi in euro

Dati dal Consuntivo Stato 2006

Ad ogni buon conto a dette entrate si dovrà fare ricorso per il finanziamento della funzione della finanza locale, non statutariamente attribuita che risulterà trasferita inevitabilmente alla Regione siciliana nelle previsioni della legge delega n.42/09 e dei conseguenti decreti delegati.

Peraltro, occorre evidenziare, che nella stesura definitiva dello schema di decreto in materia di federalismo fiscale municipale, nella norma di salvaguardia prevista per le Regioni a Statuto speciale (art.14), non risulta inserito l'emendamento a tutela delle prerogative statutarie siciliane che, a differenza delle altre Regioni speciali non contemplano la funzione della finanza locale e non prevedono la mera compartecipazione a quote di tributi erariali ma l'integrale spettanza degli stessi.

La perequazione infrastrutturale

In questa sede si ritiene di dovere richiamare particolarmente l'attenzione sull'attuazione dell'art.22 della Legge n. 42 del 2009. La tempestiva attivazione del percorso di perequazione infrastrutturale ivi previsto non può che essere considerata, tanto più per le regioni ad autonomia differenziata, in strettissima correlazione funzionale e cronologica con l'attuazione dell'intero impianto attuativo del federalismo non potendosi ipotizzare in coerenza con gli stessi principi della legge delega un'attuazione a fasi separate. In questa prospettiva per la Regione Siciliana assume un'incidenza assai critica:

- la mancata individuazione delle risorse, anche in via generale, per realizzare la perequazione infrastrutturale;
- l'insufficienza delle risorse ipotizzate per il finanziamento del Piano per il Sud;
- la mancata pubblicazione del decreto attuativo dello stesso art.22, così da determinare, nei fatti, il mancato decorso del termine di novanta giorni previsto per lo svolgimento degli adempimenti necessari al concreto avvio del processo perequativo di che trattasi.

Ipotesi operativa di immediata attuazione per le competenze in materia sanitaria.

Al menzionato processo di attuazione statutaria potrebbe darsi avvio con l'emanazione delle norme di attuazione in materia sanitaria, che, come è noto, necessita di un trasferimento solo formale, atteso che la Regione già esercita in via di fatto la funzione ai sensi del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502 e successive modifiche ed integrazioni. A tal fine si ritiene opportuno procedere in attuazione delle disposizioni di cui all'art.1 comma 832 della legge 27 dicembre 2006, n.296 in previsioni delle quali ai relativi oneri derivanti dal trasferimento della citata funzione si provvede mediante la "retrocessione di una percentuale non inferiore al 20 e non superiore al 50 per cento del gettito delle accise sui prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio regionale", autorizzando la Regione, per l'anno in corso, ad utilizzare i fondi FAS a copertura delle rate di mutuo per la spesa sanitaria pari a euro 171.500.000 annui per il quadriennio 2010/2013, pari ad un complessivo importo di euro 686.000.000. Al riguardo non può peraltro non evidenziarsi, ai fini di una compiuta lettura del dato finanziario, quale sia l'incidenza percentuale dell'integrale fabbisogno necessario all'esercizio della funzione sanitaria sul complessivo ammontare delle entrate tributarie della Regione, così come in atto determinate sulla base delle vigenti norme di attuazione dello Statuto in materia di rapporti finanziari, riportando a tal fine la tabella che segue:

INCIDENZA INTERO COSTO FUNZIONE SANITA' SU TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE

TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE (a)	11.280.670.493
FABBISOGNO FONDO SANITARIO (b)	8.043.735.252
INCIDENZA INTERO COSTO FUNZIONE SANITA' SULLE ENTRATE TRIBUTARIE	71,31
TOTALE ENTRATE TRIBUTARIE AL NETTO DEL COSTO DELLA SANITA'	3.236.935.241
POPOLAZIONE RESIDENTE (c)	5.037.799
ENTRATE TRIBUTARIE PROCAPITE	2.239

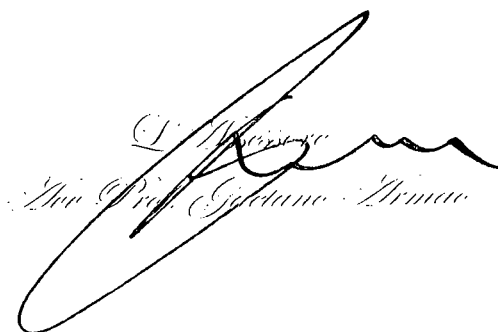
Importi in euro

a) Fonte "Relazione sul federalismo fiscale" - COPAFF

b) Fonte Delibera CIPE

c) Fonte Istat al 01/01/2009

Palermo, li 28. IV. 2011


Dir. Prof. Spett.le Dimico