

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA

ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA

*Intervento dell'Assessore all'Economia Prof. Avv. Gaetano Armao
nella seduta d'Aula del 21 ottobre 2010*

L'AUTONOMIA REGIONALE ED IL FEDERALISMO FISCALE

Onorevole Presidente,

Onorevoli Deputati,

Il federalismo, o meglio il rafforzamento della struttura regionale del nostro ordinamento costituzionale - quello che Gaspare Ambrosini definì "Stato regionale" - e' ormai divenuto un principio condiviso nel nostro Paese: tra le forze politiche, nella società, nella cultura.

E ciò costituisce una nuova opportunità per una Regione il cui statuto è stato scritto dai Padri dell'Autonomia guardando alle esperienze più ardite di regionalismo del tempo, divenendone esso stesso modello e riferimento istituzionale. Non possono non condividersi le ragioni che spingono al federalismo ed al federalismo fiscale quando ispirate ad aumentare la riconoscibilità dei comportamenti virtuosi degli amministratori e la tracciabilità delle inefficienze, aumentando il ruolo dei cittadini di controllare la spesa e verificare l'adempimento degli impegni assunti dagli amministratori.

E' una riforma importante quella del federalismo fiscale, che si misura con le difficoltà di una forte divaricazione economica tra nord e sud del Paese che non ha eguali in Europa, e che si e' solo aggravata in 150 anni di Unità, con poteri e competenze differenziati tra le istituzioni territoriali coinvolte, con un sistema fiscale farraginoso, con un forte tasso di evasione.

Lo Statuto siciliano e' stato e rimane un riferimento sicuro di qualsiasi regionalismo preso sul serio. Certo, gli anni passati e le riforme intervenute, l'irrompere della prospettiva dell'integrazione europea, le riforme costituzionali intervenute, imporrebbero alcuni interventi di revisione (purtroppo ancora attesi), ma il paradosso e' che il processo di affermazione dell'idea del c.d. Federalismo e del

c.d. federalismo fiscale e' cresciuto nel Paese intersecando l'onda lunga della progressiva dissoluzione dei punti di forza dell'autonomia siciliana:
- da parte dei poteri centrali di uno Stato che ha sempre avversato l'inveramento delle principali novità della Carta autonomistica con leggi, regolamenti, atti amministrativi, basti richiamare la vicenda dell'attuazione degli artt. 32, 37 e 38 dello Statuto,

- da parte di una classe dirigente regionale che, dalla metà degli anni '60, ha progressivamente abbandonato le ragioni dell'autonomia esercitandone con sempre minore convinzione le prerogative conferite dallo Statuto, accontentandosi dei cascami di un sistema di competenze ormai avviluppato in se stesso, incapace di incidere se non nella spesa, sempre più parcellizzata, riducendo la forza della specialità a strumento di erogazione incontrollata di risorse i cui esiti sono purtroppo sotto gli occhi di tutti;

- da parte della Corte costituzionale che - perpetrata l'eutanasia dell'Alta Corte per la Regione siciliana - con progressivi colpi di maglio, spesso motivati più dalla ragione (economica) di Stato che da obiettive motivazioni giuridiche coerenti con i principi dello Statuto (da ultimo con le sentenze n. 115 e 116 del 2010, nelle quali viene superata la giurisprudenza più persuasiva delineata nella sent. n.138/1999, per risolvere indirizzi ampiamente datati risalenti alle sent. 71/1973 e 81/1973).

Quale sarà l'effettivo assetto della nostra Repubblica al termine del percorso del riassetto delle competenze tra i diversi livelli istituzionali e del c.d. federalismo fiscale - tuttavia - non può non essere pienamente previsto ed analizzato. Sarebbe un salto nel buio che non può permettersi l'Italia nel tempo della competizione globale, e che men che meno possono permettersi i siciliani, costretti da una pesante crisi congiunturale aggravata da un contesto economico debole che mai ha raggiunto i livelli medi di crescita del Paese.

Ed è questo, come si vedrà, uno dei principali limiti dei decreti attuativi del federalismo fiscale: la insufficiente previsione di numeri ed assetti "a regime".

Il Capo dello Stato ha sottolineato in più occasioni come i principi fissati dall'art.119 della Costituzione esigano un impegno forte e rinnovato di tutti i livelli di governo della Repubblica e di quanti operano nel sistema economico e sociale; occorre infatti garantire le condizioni necessarie per una crescita equilibrata e solidale dell'intero Paese, assicurando, in particolare, ai cittadini le prestazioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione.

Ebbene gli schemi di decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale, in particolare quello in materia di autonomia di entrata delle Regioni e delle Province nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, estendendo inopinatamente alle Regioni a statuto speciale molte disposizioni,

proprio a partire da queste ultime, se non modificato penalizzerà la Sicilia, violando la Costituzione, lo Statuto di autonomia e la stessa legge delega.

Il Governo regionale, sin dalla diffusione delle prime versioni dei testi normativi in questione, ha inteso intervenire avviando un confronto serrato con il Governo nazionale, aggregando dapprima la posizione delle Regioni a statuto speciale ed adesso della conferenza delle Regioni che dovrà esprimere nei prossimi giorni l'intesa allo Stato per la prosecuzione dell'iter approvativo dei decreti, questioni che oggi, doverosamente, vengono rassegnate alla valutazione del Parlamento siciliano.

UNO SGUARDO ALL'AUTONOMIA FINANZIARIA DELLA REGIONE.

Lo Statuto della Regione siciliana prevede un'elencazione dettagliata delle funzioni attribuite dallo Stato alla Regione, nella forma della competenza esclusiva con l'art. 14, e nella forma della competenza concorrente con l'art. 17, lasciando, con l'art. 20, la possibilità di delega di altre funzioni.

Nel contempo, prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con cui far fronte all'esercizio di tali funzioni, a tale fine prefigurando, rispetto anche alle entrate oggi previste per le altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto.

Una siffatta previsione combinata, di funzioni e di entrate regionali, intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione siciliana. Ciò almeno secondo il disegno costruttivo dell'autonomia della Regione. Ma il progetto postulava che alla nascente Regione si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente brevi, da un lato le funzioni e dall'altro lato le previste entrate.

Ora, non può negarsi che, nel trascorrere dei primi decenni di vita della Regione siciliana, il processo devolutivo delle funzioni fu molto più graduale rispetto a quello concernente le entrate, in quanto, prima che intorno alla metà degli anni settanta si facesse luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie nello stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparute e sommarie norme di attuazione erano precedentemente intervenute in talune materie, che in tal modo venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

Da considerare, nella prospettiva interpretativa della giurisprudenza costituzionale, che la stessa subordinazione dell'effettivo trasferimento di funzioni alla emanazione di specifiche norme attuative dello Statuto, nelle determinate

materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto estrinsecarsi delle funzioni statutariamente attribuite.

Tale barriera, nel tempo, e' stata consapevolmente manovrata, da parte statale, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, si deve prendere atto che rimangono non effettivamente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica e l'insegnamento universitario, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari fra lo Stato e la Regione la cui disciplina era fissata dal D.Lgs. 12 aprile 1948, n° 507, sia nel successivo regime determinato dalle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, approvate con D.P.R. 1074 del 1965, ha potuto fruire, salvi striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, di tutte le entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto.

Tanto fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n° 825 del 1971 che, mutando fondamentali principi tributari (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha sconvolto il precedente sistema tributario, determinando incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi a quelli di nuova istituzione, e quindi sulla spettanza di questi ultimi. Se non addirittura sovvertendo lo stesso criterio discriminante della spettanza, in quanto veniva spostato il baricentro della riscossione tributaria, dal luogo in cui si trovavano i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando trattavasi di società con sede fuori del territorio siciliano.

Con ciò si determinava il venire meno, ad esempio, dell'intera applicazione dell'art. 37 dello Statuto e dei 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, presso il quale ormai veniva dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia, senza più possibilità di sceverarlo in un contesto reddituale, dichiarato unitamente a detrazioni attinenti all'intero arco operativo, correlato all'attività commerciale o industriale di tali società a base nazionale.

Lo stesso va precisato per altri cespiti di entrata quali: l'I.V.A pagata da tutte le imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio nonché le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati.

Non a caso la menzionata legge delega n° 825 del 1971 per la riforma tributaria prevedeva all'art. 12, comma quarto, il coordinamento della finanza regionale con la stessa riforma, da attuarsi attraverso apposita ulteriore normativa di attuazione dello Statuto regionale in materia finanziaria; normativa, che, tuttavia, a distanza di tanto tempo non è stata ancora emanata, impedendo che la Regione acquisisca le entrate, come sopra puntualmente assegnate dallo Statuto, e riconosciute dalla normativa d'attuazione del 1965, ma non ricomprese fra quelle che con approssimative (e sempre di portata restrittiva) determinazioni ministeriali sono state considerate corrispondenti ai tributi soppressi, garantiti dalla citata normativa.

IL FEDERALISMO FISCALE CLAUDICANTE

La legge 5 maggio 2009 n.42 - concernente delega al Governo in materia di federalismo fiscale - reca i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione, delineando un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e della spesa storica e sull'attribuzione alle stesse di una più ampia autonomia di entrata e di spesa.

In questo contesto, uno degli obiettivi principali della riforma - com'è noto - è il passaggio dal sistema dei trasferimenti, fondato sulla spesa storica, a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessari a garantire, sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali.

Al riguardo, nonostante il legislatore non abbia mancato di inserire una disposizione (comma 2 dell'art.1) che ha espressamente previsto come applicabili alle Regioni a Statuto speciale esclusivamente tre articoli (artt. 15,22, e 27), la Regione siciliana ha ritenuto di impugnare di fronte al Giudice delle leggi la normativa ritenendo che le diverse disposizioni in essa contenute avrebbe comunque determinano un coinvolgimento della finanza delle Regioni tutte nel delineato processo federalista.

Il Governo regionale, individuando i possibili profili di illegittimità costituzionale della legge delega, ha così proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale che con la sentenza n.201 del 2010, ha avuto modo di affermare che “ ... la clausola di esclusione contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi delle delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15,22 e 27. Di conseguenza, non sono applicabili alla Regione Siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni

censurate...,” fondando siffatta affermazione “.. su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative”.

Il Giudice delle leggi ha, in altre parole, opportunamente evidenziato che la legge delega per il federalismo ha, per le Regioni ad autonomia differenziata, soltanto tre articoli cogenti ed e' pertanto solo a questi che occorre far riferimento nella trattativa tra Stato e Regione, non potendosi far riferimento alle altre disposizioni neanche per trarne un ancoraggio in termini di principi generali. Ne consegue che il percorso obbligato dovrà svolgersi secondo le previsioni normative della legge delega, attraverso l'esame della competente commissione paritetica e la successiva adozione delle norme di attuazione.

Va in merito precisato che non si tratta - come qualcuno ha ritenuto in termini a dir poco approssimativi - di una depoliticizzazione del confronto tra Stato e Regione. Semmai e' vero il contrario. La Regione siciliana potrà quindi dispiegare appieno la complessa e variegata proposta che trova fondamento nelle prerogative statutarie, superando in questo modo le carenze applicative in precedenza delineate e che oggi costituiscono un concreto pregiudizio per l'equilibrio dei conti della Sicilia. In tale contesto, tra l'altro, potrà trovare applicazione nell'ambito della spettanza del gettito fiscale rispetto all'attribuzione 'di ulteriori nuove funzioni' (art. 27, quarto comma, l. n. 42 del 2009) il finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali ed alle accise. Ed in quella sede non potrà non pretendere che il criterio di attribuzione della compartecipazione, avuto riguardo alle accise sugli olii minerali raffinati sul territorio, superando l'incongruo parametro del prodotto 'consumato' che non tiene in alcuna considerazione l'impatto ambientale della raffinazione, che nel caso della Sicilia arriva circa al 40% dei prodotti raffinati in Italia.

Come pure non si potrà non riconoscere la dinamica graduale e non immediata del superamento della spesa storica alla quale sono tenute le Regioni ad autonomia differenziata, tenendo conto della loro dimensione finanziaria rispetto alla finanza pubblica complessiva.

E, tuttavia, i contenuti dei primi schemi di decreti legislativi e cioè quello in materia di federalismo fiscale municipale e quello concernente l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, lasciano intravedere immediate e pesanti refluenze sull'impianto finanziario della Regione siciliana.

I predetti schemi, da un lato determinano le linee del sistema tributario delle Regioni, non mancando di prevedere una contestuale riduzione dell'ambito di imposizione fiscale statale con la previsione di riduzione delle aliquote dell'Irpef, dall'altro disegnano la nuova fiscalità degli Enti Locali con l'attribuzione agli stessi di

grandi compartecipazioni a tributi erariali (Imposta di registro ed imposta di bollo, imposte ipotecaria e catastale etc. e contestuale previsione di istituzione di nuovi tributi municipali sostitutivi di tributi erariali. Circostanza questa che non può non incidere nel senso di una riduzione nella disponibilità finanziaria della Regione Siciliana che, ad una prima stima, e riferibile esclusivamente alla prevista attribuzione di tributi erariali ai Comuni, si attesterebbe a circa 500 milioni di euro.

Non è, inoltre, da sottovalutare che la potestà attribuita alle Regioni di prevedere una riduzione dell'aliquota Irap, fino ad azzerarla, con oneri a carico del bilancio delle stesse, è da considerarsi illusoria per le Regioni del Mezzogiorno, in quanto le Autonomie territoriali con maggiore capacità fiscale, adottando le misure ivi previste, potranno creare condizioni di vantaggio, sia per le imprese operanti nei loro territori, sia per nuovi insediamenti produttivi, con il conseguente rischio che si inneschi un fenomeno di rincorsa verso territori fiscalmente più appetibili a discapito dello sviluppo dei territori del sud che, per le loro condizioni di deficit, non potranno adottare dette misure, con conseguenze nefaste per l'economia delle Regioni stesse.

E ciò nonostante l'art. 27, terzo comma, lett. c) della stessa legge n. 42 del 2009, prospetti la possibilità' di realizzare forme di 'fiscalità' di vantaggio volte a promuovere la crescita economica ed a rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti.

Mancano del tutto negli schemi di decreti approvati all'unanimità dal Governo - non ci risulta ci sia stato non solo dissenso alcuno, ma addirittura un accenno di dibattito sul punto in Consiglio dei Ministri, al quale peraltro il nostro Presidente non e' stato invitato a partecipare - le necessarie cautele per escludere del tutto le Regioni a statuto speciale, anzi in molti punti si inseriscono norme di sicura applicazione ad esse, sino alla dichiarata diretta applicazione della disciplina dei costi standard nel settore sanitario.

Mancano poi, ma questo e' un rilievo che riguarda tutte le Regioni, le necessarie specificazioni sui livelli essenziali di prestazione e di assistenza (lea e lep), le dotazioni quantitative e numeriche, la puntuale definizione della perequazione fiscale.

Se la perequazione fiscale e' opportunamente individuata dalla legge delega in diretta correlazione al disegno costituzionale quale ricondotta ai principi fondamentali di solidarietà', di unità nazionale e di capacità contributiva.

LA PEREQUAZIONE INFRASTRUTTURALE

Rilievo fondamentale appare poi il mancato superamento, a tutt'oggi, dello storico gap infrastrutturale esistente tra le Regioni riaffermato formalmente dal legislatore

delegato nell'art. 22 della legge delega 42/09 laddove, impone al Governo nazionale la "ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale....", della quale non vi è traccia nel processo attuativo sinora posto in essere.

Solo la rimozione di questi ostacoli che limitano di fatto il pieno sviluppo delle Regioni meridionali, consentirà condizioni di partenza uguali per l'attuazione concreta dei principi e criteri del federalismo fiscale ai sensi dell'art.119 della Costituzione.

La norma, una delle tre che si applica alle Regione a statuto speciale, e' di fondamentale importanza ed al secondo comando IMPONE l'avvio delle iniziative per il recupero del deficit infrastrutturale.

Non un rigo, non una parola e stata sin qui spesa sulla perequazione infrastrutturale che la legge sul federalismo fiscale individua quale asse portante, insieme a quella fiscale, dell'intero processo di riforma.

Se vogliamo ricorrere ad una metafora si può dire che il legislatore abbia affidato il cammino del federalismo a due gambe forti, la perequazione fiscale e la perequazione infrastrutturale. Ebbene, da quello che emerge dal dibattito sino ad adesso sviluppato, la perequazione fiscale è appena accennata ed ancora incerta, mentre quella infrastrutturale e' del tutto inesistente, e' evidente che questo federalismo e' più che claudicante, rischia di naufragare dopo qualche metro. Siamo per un federalismo equo e solidale, e non per un modello che penalizzi il sud determinando benefici certi al nord e disagi più che sicuri al sud. La ricerca apparsa su un noto quotidiano economico qualche giorno fa' dimostra chiaramente la fondatezza delle intuizioni che hanno guidato l'azione del governo, Palermo e Catania sarebbero le Città più penalizzate.

Non possiamo permettere che il federalismo schiacci i siciliani, lasci immutato il divario infrastrutturale, appesantisca il disagio economico imponendo un incremento dell'imposizione fiscale che trasformi la Sicilia in un'area di svantaggio fiscale.

Come dicevo queste osservazioni critiche sono state rappresentate nelle opportune sedi istituzionali (Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome) depositando apposite proposte emendative a tutela delle prerogative statutarie della Regione Siciliana. Tali proposte hanno raccolto non solo il consenso di tutte le Regioni ad autonomia differenziata, ma anche quello dell'intera Conferenza delle Regioni e delle Province autonome divenendo parte integrante della piattaforma delle proposte per l'intesa sui decreti delegati proposti dal Governo.

Si ritiene utile precisare altresì che, pur avendo lo Statuto della Regione siciliana, delineato ante litteram un assetto federalista, a tutt'oggi la Regione non ha visto la concreta realizzazione della sua autonomia finanziaria sia sul fronte delle

entrate che su quello della spesa, e ciò per preminente volontà dello Stato.

Posto quanto sopra, se da un lato risulta necessario vigilare sul processo attuativo del federalismo fiscale a livello nazionale al fine di tutelare le prerogative “uniche” che lo Statuto riconosce alla Regione siciliana, richiedendo altresì l'immediata apertura del tavolo di trattativa sulla perequazione infrastrutturale, dall'altro non può prescindere oggi dall'invocare con forza la piena e completa attuazione delle disposizioni statutarie. Siffatte rivendicazioni non devono trascurare la circostanza che gli oneri che la Regione andrà ad acquisire in conseguenza del trasferimento delle funzioni, e quindi generale accrescimento dei poteri regionali, dovrà accompagnarsi alla previsione di un ammontare di risorse sufficiente a garantire l'integrale copertura delle funzioni pubbliche attribuite, principio consacrato dall'art.119 della Costituzione.

Giuseppe Alessi, nel discorso per l'insediamento del primo governo regionale ebbe a precisare: lo Stato unitario non può, non deve ignorare le nostre difficoltà regionali, la gelosa difesa dell'autonomia da parte nostra non autorizza un distacco della Regione dalle responsabilità nazionali, sottolineando la forza dell'impostazione sturziana della Regione nella Nazione.

Chi vorrà costruire un federalismo equo e solidale, responsabile e che punti alla coesione, non potrà non trovare i siciliani e loro istituzioni fieri sostenitori, ma non possiamo essere disponibili, e lo dobbiamo fare nel rispetto dei valori dell'autonomia conquistati dai nostri Padri e da offrire oggi alle generazioni della nuova Sicilia, ad assecondare, tanto peggio nell'indifferenza, un assetto che consegna i siciliani ad un divario non solo incolmato, ma che a quel punto diverrà incolmabile.

Grazie