

REPUBBLICA ITALIANA



REGIONE SICILIANA
ASSESSORATO REGIONALE DELL'ECONOMIA

Intervento dell'Assessore regionale dell'Economia alla seduta della Commissione paritetica Stato-Regione di cui all'art.43 dello Statuto in tema di modifica delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria alla luce della legge 5 maggio 2009 n.42

Palazzo d'Orleans - Palermo
10 dicembre 2010

**LINEE D'INDIRIZZO PER L'ATTUAZIONE DEI PRINCIPI DI CUI AGLI
ARTICOLI 15, 22, E 27 DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N.42
NELLA REGIONE SICILIANA**

La prospettiva del federalismo apre una stagione di grande riforma per l'ordinamento statale e regionale siciliano. Appare evidente che gli approdi di questa importante riforma incideranno sullo sviluppo della Sicilia e sulle risorse all'uopo disponibili.

Il Governo regionale ha avviato un serrato confronto con lo Stato e con le altre Regioni sul modello di federalismo affinché, nell'inveramento dell'art. 119 Cost. delle disposizioni dello Statuto siciliano in materia di autonomia finanziaria e della l. n. 42 del 2009, si segua un percorso che consenta di rispettare i principi di 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, documenti che deve ritenersi facciano parte integrante della presente comunicazione.

Va poi considerato lo scenario complessivo delle politiche per il sud nel quale va collocata la complessa attuazione del federalismo fiscale.

Appare evidente che la Regione siciliana rigetta, in primo luogo, ogni inopinato tentativo, posto in essere dal Governo statale, di ricomprendere la disciplina relativa alla Sicilia al di fuori nell'alveo delle norme di attuazione che codesta Ecc.ma

Commissione vorrà definire, in coerenza non solo con lo Statuto e la stessa legge n. 42 del 2009, ma anche con gli orientamenti della giurisprudenza che, di seguito, saranno più puntualmente richiamati, attraendo la stessa nell'orbita di quella relativa alle Regioni a statuto ordinario.

Sotto altro profilo, ma si tratta di questione tutta politica, occorre considerare che con il prospettato Piano per il sud e con le ultime delibere del CIPE il Governo statale intende trasferire a carico dei fondi destinati allo sviluppo della Sicilia – seppur con legge ordinaria dello Stato, quando addirittura non ricorrendo ad atti amministrativi -, nel contempo ridotti, il costo di politiche di settore di esclusiva pertinenza dello Stato: basti pensare al settore delle prefetture e della giustizia (per le quali, più efficacemente, si dovrebbero destinare puntualmente le ingenti risorse confiscate alla mafia in Sicilia), della formazione universitaria.

La Sicilia intende appieno partecipare al processo di costruzione del federalismo fiscale ed intende farlo partendo dallo Statuto regionale e dal suo spirito autenticamente autonomista anche sul piano finanziario. Ma senza in alcun modo rinunciare a chiedere la immediata attivazione dei meccanismi perequativi sia sul piano fiscale che infrastrutturale, in assenza dei quali l'approdo al federalismo accentuerà il divario economico e sociale che 150 anni di Unità d'Italia, e proprio quest'anno ricorre l'importante anniversario, non sono riusciti a colmare, sancendo un'inaccettabile discriminazione tra cittadini del medesimo Paese.

PREMESSA

Con questo documento si intende fornire alla Commissione Paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, nell'odierna seduta del 10 dicembre 2010, una prima sintetica prospettazione delle linee d'indirizzo alle quali il Governo regionale intende improntarsi nell'avvio del percorso attuativo del "federalismo fiscale" in seno al contesto ordinamentale e territoriale della Regione Siciliana.

Al riguardo è necessario premettere che per esplicita previsione normativa, recata dall'art.1, comma 2, della legge 5 maggio 2009, n.42, alle regioni a statuto speciale si applicano, in conformità ai rispettivi statuti, esclusivamente le disposizioni di cui

agli articoli 15, 22, e 27 della stessa legge. Tale previsione trova compendio nello testo dello stesso art.27 secondo il quale le stesse regioni a statuto speciale concorrono al conseguimento degli obiettivi e principi del processo federalista ad esse riferibili *“secondo criteri e modalità stabilite da norme di attuazione dei rispettivi statuti, da definire con le procedure previste dagli statuti medesimi”*. L'univocità interpretativa da attribuire alla clausola di esclusione derivante dal già menzionato art.1, comma 2, trova risolutiva consacrazione in una recente sentenza della Corte Costituzionale (n.201/2010) che, 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 avuto modo di ribadire che:

- gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle regioni a statuto speciale sono quelli contenuti negli articoli 15, 22 e 27, ritenendo come siffatta conclusione si fondi su di una sicura esegesi del dato normativo priva di plausibili alternative;
- l'unico Organo statutariamente titolato ad esercitare la speciale funzione di partecipazione procedimento legislativo di attuazione del federalismo fiscale in Sicilia rimane la Commissione paritetica di cui all'art. 43 dello Statuto, precisando come l'attività del “tavolo di confronto” previsto al comma 7 dello stesso articolo 27 non possa in alcun modo interferire con la determinazione delle norme di attuazione dello Statuto, riservata alla stessa Commissione paritetica.

E' proprio a partire dalla prospettiva ermeneutica chiaramente delineata dalla Consulta che, si ritiene, debba prendere avvio l'attività della Commissione paritetica alla quale viene di seguito illustrata, con riserva di ulteriori approfondimenti, la posizione del Governo regionale non prima del necessario richiamo all'evoluzione storica, nei suoi profili salienti, dei rapporti finanziari tra lo Stato e la Regione Siciliana.

L'EVOLUZIONE STORICA DEI RAPPORTI FINANZIARI TRA LO STATO E LA REGIONE

Come è noto norme fondamentali della finanza regionale sono quelle contenute negli articoli 36, 37, 38 e 39 dello Statuto regionale, che, pur operando una generale attribuzione di cespiti di entrate alla Regione nella loro intera consistenza con espressa esclusione di taluni tributi riservati allo Stato, e adottando, *ante litteram*, un criterio di separazione tributaria, aggiungeva la previsione di trasferimenti quali quelli inerenti il fondo di solidarietà nazionale (Art. 38 dello Statuto siciliano) volti a controbilanciare in un ottica complessiva a livello nazionale, le minori entrate tributarie percepibili dalla Regione in considerazione della circostanza che a livelli più bassi si pongono i redditi prodotti in Sicilia e, quindi, la sua stessa capacità di produzione del reddito lordo rispetto al PIL nazionale.

Una siffatta previsione, intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione Sicilia dagli art.14 e 17 dello Statuto. Ciò almeno secondo il disegno costruttivo dell'autonomia della predetta Regione, quale fu elaborato nel 1947. Ma un siffatto progetto postulava che alla nascente Regione Siciliana si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente contemporanei, 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 dallo stesso ascritte formalmente alla competenza regionale, solo sparute e sommarie disposizioni attuative erano precedentemente intervenute in talune materie, che, in tal modo, venivano acquisite alla sfera operativa della Regione.

Da considerare 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 previste siccome attribuite.

Tale barriera, nel tempo, fu consapevolmente manovrata, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, debbesi 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 statutariamente previste, 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, poté 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) sconvolse 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 trovavansi i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando si trattava di società con sede fuori del territorio siciliano.

Con ciò facendosi venire meno, ad esempio, l'intera 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, 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 dicasi 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 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, però, 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 sistema di finanziamento della Regione siciliana, quale delineato dallo Statuto, muoveva dalla idea che la Regione fosse in grado di provvedere all'esercizio delle sue funzioni ordinarie mediante le entrate patrimoniali e tributarie spettantile. Si trattava, notasi, di un modello che garantiva l'integrale finanziamento delle funzioni pubbliche normalmente attribuite alla Regione a livello statutario, modello, codesto, che poteva andare bene nel momento in cui fu concepito, ma che si è presentato abbastanza inadeguato allo sviluppo successivamente avuto dallo Stato sociale, giacché la Regione, a causa dei più bassi redditi dei suoi contribuenti ed in conseguenza del più elevato costo delle funzioni, non sarebbe stata comunque in grado, con le entrate riconosciutele dallo Statuto, di fronteggiare le spese necessarie all'esercizio delle funzioni che, pur nominalmente attribuite, di poi non le sono state trasferite.

Ciò trova conferma nella circostanza che la Sicilia risulta essere tra le regioni la penultima in ordine al reddito procapite e una delle ultime, per quanto riguarda la percezione di entrate pubbliche e di spese pubbliche procapite ad essa destinate.

La prospettiva di addivenire ad una soluzione conforme alle previsioni statutarie ricercata dall'Amministrazione regionale attraverso un'interpretazione evolutiva delle vigenti norme di attuazione coerenti col principio di territorialità dell'imposta sancito dalla più recente giurisprudenza costituzionale in materia (Sent.138/99 e 306/04) è venuta meno a seguito dell'emanazione della sentenza n.116/10, con la quale la Corte Costituzionale ha inaspettatamente riconsiderato il suo più recente e consolidato orientamento, denegando la spettanza alla Regione siciliana di tutti quei tributi che sono espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della Regione stessa in ragione della collocazione nell'ambito territoriale del fatto cui si collega il sorgere della obbligazione tributaria (principio della territorialità dell'imposta).

In particolare, decidendo il giudizio la Corte ha ritenuto "di doversi discostare dall'interpretazione dello statuto e delle norme attuative fornita dalle più recenti pronunce" (sentenza n°111 del 1999, sentenza n° 138 del 1999, sentenza n° 66 del 2001, e sentenza n° 306 del 2004), e "di dover riaffermare, al riguardo, la ricostruzione del sistema di riparto del gettito tributario tra Stato e Regione siciliana, confermativa di quella evidenziata dalle sentenze n. 81 e n. 71 del 1973" secondo cui l'unico criterio generale di riparto è quello basato sul luogo della riscossione.

IL COORDINAMENTO DELLE NORME D'ATTUAZIONE DEGLI ARTICOLI 36, 37 E 38 DELLO STATUTO CON I PRINCIPI DELLA DELEGA LEGISLATIVA APPLICABILI ALLE REGIONI A STATUTO SPECIALE

Il coordinamento delle norme di attuazione dello Statuto con i principi della legge 42/09 applicabili alle regioni a statuto speciale postula sul piano del merito, prima ancora che della tecnica normativa, la necessità di una complessiva rideterminazione delle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

In merito non è superfluo richiamare come le norme di attuazione dello Statuto della Regione Siciliana in materia finanziaria siano ancora quelle contenute nel già citato D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074, in vigore dal 1966.

Ora è noto come la varietà e la complessità dei numerosissimi interventi normativi succedutisi nel tempo abbiano reso il sistema tributario radicalmente diverso da quello applicato negli anni sessanta del secolo scorso del quale hanno tenuto conto le disposizioni attuative del 1965. In verità, già l'art.4 della legge delega n.825/71 aveva previsto la necessità di complessiva rivisitazione resa ancor più urgente dal successivo evolversi del quadro normativo di riferimento.

Si pensi, a titolo esemplificativo, alla riforma entrata in vigore in parte nel 1973 e in parte nel 1974, con la quale è stata modificata l'imposizione sui consumi, per esigenze di adeguamento a livello comunitario, attraverso la sostituzione dell'IGE (imposta generale sull'entrata) con l'IVA (imposta sul valore aggiunto) recante un meccanismo impositivo del tutto diverso, ed è stato ristrutturato il sistema delle imposte sui redditi attraverso la soppressione delle imposte reali e la loro sostituzione con un'imposta personale, di elevatissimo gettito, quale è l'imposta sul reddito delle persone fisiche.

L'ultimo e più significativo intervento normativo postulante la riscrittura delle norme in questione è proprio quello in tema di federalismo fiscale, strettamente connesso alla riforma del Titolo V della parte II della Costituzione avvenuta con la legge costituzionale n.3 del 2001. Le nuove norme di attuazione, se da un lato dovranno tenere conto dei principi contenuti dalla legge delega riferibili alle regioni a statuto speciale, dall'altro dovranno innestarsi nella cornice costituzionale dei rapporti finanziari con lo Stato tracciata dagli articoli 36, 37 e 38 dello Statuto come, peraltro desumibile dall'art.27 della stessa legge n.42/2009, con ciò determinando superando, attraverso una complessiva evoluzione del quadro normativo, la preclusione posta dalla citata sentenza n.116/2010 sulla scorta del dato testuale di norme d'attuazione risalenti a quasi mezzo secolo fa.

TRIBUTI ERARIALI DI SPETTANZA REGIONALE E PRINCIPIO DI TERRITORIALITA'

In quella sede la Commissione Paritetica, dovrà introdurre, in attuazione dell'art.36, per la ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione prioritariamente il criterio della territorialità dell'imposta non trascurando, di tenere fermo il criterio della territorialità della riscossione, già utilizzato nell'attuale sistema di ripartizione.

Siffatta istanza regionale non può non trovare accoglimento in considerazione dell'analogo trattamento riservato dallo Stato alle altre Regioni, sia a statuto speciale che a statuto ordinario.

Infatti, per la Regione Sardegna, con le disposizioni dettate ai commi 834 e seguenti della legge finanziaria n.296/06, si è proceduto alla ridefinizione dei cespiti che costituiscono le entrate della stessa, incrementando così la massa finanziaria disponibile per la stessa Regione. Mentre il comma 834 della citata legge oltre a ridefinire le quote compartecipative ai contributi erariali della Regione Sardegna, introduce per la stessa il principio della territorialità dell'imposta.

Analogamente, anche per la Regione Trentino Alto Adige e province autonome, la legge 23/12/2009, n.191, modificando con l'art.2 commi 106-125 il relativo ordinamento finanziario, ha introdotto il criterio della territorialità dell'imposta per la ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione.

Si precisa che per il riconoscimento alle innanzi citate Regioni del suddetto principio di ripartizione delle entrate il legislatore statale ha fatta propria la formulazione contenuta nell'art.4 delle norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria (D.P.R. 1074/1965).

Siffatto criterio viene utilizzato altresì dalla legge delega per il federalismo fiscale (l.42/2009 art.7 comma 1 lett.d) ai fini della ripartizione delle entrate tributarie fra lo Stato e le Regioni a statuto ordinario.

Pertanto, la Sicilia non può rimanere l'unica Regione esclusa dall'applicazione di questo principio, anche perché su siffatte entrate la stessa fa affidamento per coprire gli oneri che deriveranno dall'esercizio di quelle funzioni che, pur statutariamente attribuite alla stessa, non le sono state ancora trasferite (sanità, pubblica istruzione,

assistenza), che costituiscono funzioni fondamentali ai sensi della lett. m) dell'art.117 della Costituzione.

LA COMPARTECIPAZIONE ALLE ACCISE

In vista del processo di completamento del trasferimento delle funzioni statutarie e di quelle derivanti dall'attuazione della legge delega in materia di federalismo fiscale ai sensi del comma 4 dell'art.27, e in ossequio al principio costituzionale dell'integrale finanziamento delle funzioni attribuite alla Regione dovranno essere garantite adeguate modalità di finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione al gettito delle accise sugli oli minerali raffinati in impianti ubicati nel territorio della Regione siciliana. Infatti, risulta che proprio in siffatti impianti avviene la raffinazione del 40 per cento dell'intera produzione nazionale, equivalente in termini di gettito di accise sugli oli minerali a circa 8 miliardi di euro annui (stima del Dip. Finanze su dati rilevati dall'Unione petrolifera italiana e dal bilancio statale) che, in atto, affluiscono al bilancio dello Stato a fronte di un pesantissimo carico ambientale sopportato dal territorio e dalla popolazione della Sicilia.

Si precisa che, invece, il gettito della medesima imposta, riscossa dallo Stato, in base alla legislazione vigente che prevede la relativa esigibilità all'atto dell'immissione in consumo, ascende a circa 1,3 miliardi di euro annui (dato fornito dall'Ag. Delle Dogane per l'anno 2006) , per i prodotti petroliferi immessi in consumo nel territorio della Regione siciliana.

E' vero che l'art. 36 dello Statuto, al secondo comma, in termini di deroga al generale principio sancito dal primo comma, riserva allo Stato "le imposte di produzione", che sono tecnicamente quelle monofase commisurate ai beni prodotti e dovute dai soggetti che realizzano la fabbricazione.

Tuttavia la normativa, tanto nazionale che comunitaria, utilizza il termine "accise" per riferirsi a tutti i tributi speciali, che, in aggiunta all'IVA, colpiscono taluni beni o nella fase di produzione o in quella del consumo. Le accise, quindi, oltre alle "imposte di produzione", comprendono anche le imposte monofase commisurate al prezzo dei

beni effettivamente consumati e applicate nell'ultima fase del ciclo di produzione e commercializzazione, cioè all'atto dell'immissione dei beni al consumo.

Tra le accise particolare rilievo assumono le imposte che colpiscono gli oli minerali già in precedenza menzionate.

Tali imposte ben possono configurarsi, oggi, come tributi ambientali: con tale qualifica figurano nella normativa comunitaria. La loro natura appare, quindi, di gran lunga mutata rispetto a quella regolata nel 1965, e presa in considerazione nelle coeve norme di attuazione.

La rilevanza del profilo ambientale fa sì che in sede di destinazione del gettito si debba tener conto del luogo in cui avviene la produzione degli oli minerali perché è in tale luogo, a prescindere da quello in cui vengono consumati, che si realizzano gli effetti dannosi, alla rimozione dei quali dovrebbe essere destinato il gettito nella logica propria dei tributi ambientali.

Le nuove norme di attuazione dovranno, pertanto, tenere conto dell'evoluzione della disciplina dei tributi sugli oli minerali, non più agevolmente riconducibili alle imposte di produzione riservate allo Stato di cui all'art. 36, Il comma, dello Statuto e statuire nel senso che debbano spettare alla Regione ed essere commisurati alle quantità prodotte negli stabilimenti situati in Sicilia.

Ove tale soluzione non venisse accolta, si dovrebbe comunque prevedere che confluisca nelle casse della Regione una somma, da destinare al recupero dell'ambiente danneggiato dalla produzione di idrocarburi, in misura pari all'intero gettito, o a una sua percentuale elevatissima, delle accise sugli oli minerali.

LA COMPETENZA REGIONALE PER L'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO DEI TRIBUTI

In sede di predisposizione di coordinamento della finanza regionale con la legge delega sul federalismo fiscale, uno dei principi fondamentali in quest'ultima contenuto riguarda la previsione del coinvolgimento delle Regioni e dei diversi livelli istituzionali nell'attività di contrasto dell'evasione e dell'elusione fiscale (articolo 2, comma 2,

lettera d) legge 42/09) nonché la previsione di strumenti e meccanismi di accertamento e di riscossione che assicurino efficienti modalità gestionali.

A tal fine è necessario prevedere adeguate e più articolate forme di cooperazione istituzionale, ulteriori rispetto all'avvalimento di cui all'art.8 del D.P.R. 1074/1965 , tra i medesimi Enti e gli Uffici finanziari dello Stato che consentano l'utilizzo delle Direzioni regionali delle Entrate per la gestione organica dei tributi erariali, regionali e degli enti locali (articolo 25, comma 1, lettera a) della legge 42/09).

Tanto in conseguenza della comprensibile circostanza che il rapporto di imposta si svolge anche attraverso la fase dell'accertamento e non solo della riscossione, che sono funzioni concettualmente distinte ma sincrone in alcuni casi. Infatti mentre la riscossione riguarda il materiale adempimento dell'obbligazione tributaria, la prima consiste negli atti necessari per la determinazione dei presupposti e dei vari elementi del debito d'imposta, involgendo non solo apprezzamenti ma anche questioni giuridiche spesso delicate relative alla natura del tributo, all'applicazione dell'aliquota, alla posizione personale del contribuente.

La Regione siciliana in atto, non partecipa all'attività di accertamento ne' concorre all'indicazione di indirizzi programmatici ed operativi, nella gestione dei tributi erariali ad essa statutariamente spettanti, non essendo intervenute disposizioni legislative che abbiano attuato e determinato il passaggio alla Regione delle funzioni al riguardo, nonostante la previsione normativa recata dall'art.36 che nel configurare un impianto finanziario della Regione fondato sul principio di separatezza dei tributi, presuppone la titolarità in capo alla stessa oltre che della potestà della riscossione anche quella dell'accertamento dei tributi.

Pertanto, la Regione siciliana non può non riconsiderare il sistema gestionale dei propri tributi, non escludendo la rivendicazione della funzione dell'accertamento dei tributi erariali di propria spettanza anche avvalendosi della collaborazione delle Agenzie fiscali le cui modalità potranno essere disciplinate nelle stesse Norme di attuazione.

LA NEUTRALITA' FINANZIARIA PER LA REGIONE DELLE DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FEDERALISMO MUNICIPALE

Nella rivisitazione della normativa di coordinamento non potranno trascurarsi interventi volti a disciplinare i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali ubicati nel relativo territorio giacchè le norme statali contenute nella legge delega sul federalismo fiscale e nei successivi decreti delegati in materia di finanza locale incidono fortemente sull'impianto finanziario della Regione siciliana. Pertanto, dovranno trovarsi le soluzioni idonee a consentirne la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, in attuazione del generale principio di neutralità finanziaria della riforma federalista enunciato all'art. 28, comma 4 della stessa legge delega.

A tal fine non può non riguardarsi all'orientamento della giurisprudenza costituzionale che in ordine al concetto di neutralità finanziaria ovvero di equilibrio della finanza pubblica, ha avuto modo di affermare che il legislatore statale risulta legittimato ad intervenire, anche attraverso misure riduttive delle capacità finanziarie regionali, purchè le stesse non superino il limite della palese arbitrarietà e manifesta irragionevolezza, in altri termini "possono aversi, senza violazione costituzionale, anche riduzioni di risorse per la Regione, purchè non tali da rendere impossibile lo svolgimento delle sue funzioni" (sent. Corte Costituzionale 138/1999, 376/2003, 417/2005, 169/2007 e 120/2008).

E tanto vieppiù in considerazione della circostanza che la Regione siciliana non risulta, per espressa ammissione della Corte Costituzionale (sent.442/2008), titolare della funzione della finanza locale, giacche l'art. 14, lettera o) dello Statuto ascrive alla competenza della stessa esclusivamente l'«organizzazione degli enti locali» (recte: «regime degli enti locali»), con la conseguenza che nessun onere, relativo al finanziamento degli Enti Locali, può ricadere sul bilancio regionale.

LA RIVISITAZIONE DELLE NORME D'ATTUAZIONE DELL'ART.37 DELLO STATUTO IN COERENZA CON GLI ORIENTAMENTI DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Tralasciando qualsivoglia osservazione sulla formulazione letterale della attuale norma di attuazione dell'art.37 (Decreto legislativo 3 novembre 2005, n.241), che dalla sua emanazione non ha trovato a tutt'oggi attuazione, si ritiene opportuno una riformulazione della stessa che assuma il carattere della "norma di attuazione" indicando i criteri cui attenersi per l'attribuzione alla Regione delle spettanze a tale titolo. Non trascurando di precisare, nella stessa sede, il principio posto dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.145/2008 in ordine al concetto di "simmetria".

L'ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 38 DELLO STATUTO

L'art. 38 dello Statuto prevede il cosiddetto contributo di solidarietà nazionale. Lo Stato è tenuto a versare annualmente alla Regione a titolo di solidarietà nazionale una somma da impiegarsi nell'esecuzione di lavori pubblici al fine di "bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella regione in confronto della media nazionale".

Le condizioni che allora giustificarono l'introduzione dell'art.38, sussistono, purtroppo, ancora oggi. La disoccupazione è largamente superiore alla media nazionale; la carenza di adeguate infrastrutture, essenziali per lo sviluppo economico, è ben nota. Ne è una riprova l'inserimento della Sicilia tra le Regioni dell'obiettivo 1 all'interno dell'Unione Europea.

La somma, per prassi, è stata fissata in decreti di esclusiva provenienza statale.

Nei primi decenni la somma corrisposta è stata di importo significativo, è stata commisurata ad una elevatissima percentuale del gettito delle imposte di fabbricazione in Sicilia.

Successivamente, in aperta violazione del III comma dell'art. 38, che prevedeva la revisione quinquennale di tale assegnazione "con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo", il contributo è stato determinato in cifra fissa per importi assolutamente modesti e inadeguati al fine.

Per il 2010 ancora nessuna somma è stata erogata né risulta che sia stata fissata.

In sede di modifica delle norme di attuazione si rivela necessario che, in conformità all'art. 38, vengano individuati precisi criteri di quantificazione, collegati a parametri certi, anche in vista dell'aggiornamento quinquennale. Solo una quantificazione prefissata può consentire alla Regione di tenerne conto nei propri bilanci ai fini di una corretta programmazione.

Con ciò non trascurando un preciso riferimento agli interventi speciali aggiuntivi dell'art.119, quinto comma e all'art.22 della legge delega 42/09 laddove, va a disporre a carico del Governo nazionale la “ *ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale.....*”, che sono applicabili anche alla Sicilia pur in assenza di una precisa previsione statutaria, giacchè l'elemento di tale categoria di entrate è carattere aggiuntivo che ha rispetto ad altri finanziamenti destinati al normale finanziamento della Regione.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Gli indirizzi sinteticamente enunciati costituiscono, secondo quanto già precisato in apertura, una prima illustrazione suscettibile, ovviamente, degli ulteriori approfondimenti di cui necessita una materia tanto articolata e complessa come quella in trattazione.

Quanto sin qui argomentato necessita, tuttavia, di una'ulteriore conclusiva integrazione, riferibile ad aspetti specifici che chiamano in causa la competenza dei corrispondenti Rami dell'Amministrazione regionale dei quali si ritiene la Commissione paritetica debba sin d'ora programmare l'audizione.

Tanto in particolare deve dirsi per gli aspetti relativi all'analisi delle funzioni nelle già indicate materie della sanità, dell'assistenza e dell'istruzione ai fini della quantificazione dei relativi costi *standard* e correlato trasferimento.

Particolare attenzione deve, inoltre, essere dedicata allo schema di decreto legislativo, già approvato in via preliminare dal Governo centrale, relativo ai meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni nonché all'istituzione della conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (artt.2, 5, 17 e 26 della legge delega), che all'art.18 dello schema stesso ne prevede la possibile applicazione, nel rispetto dei rispettivi Statuti, alle regioni ad autonomia speciale, evocando a tal fine i meccanismi dell'articolo 27 della legge delega.

E' evidente come nella Regione Siciliana la materia dovrebbe essere riguardata, per quanto attiene alle norme relative al Presidente della Regione, nell'ambito dei contenuti propri della cosiddetta "legge statutaria" di cui all'art.9, terzo comma, dello Statuto per come modificato dalla legge costituzionale n.2 del 2001 e per quanto riguarda le disposizioni relative agli amministratori locali alla luce della competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento degli enti locali derivante dagli articoli 14, lett. o) e 15, terzo comma dello Statuto stesso.

Infine, ulteriore necessità di approfondimento si ritiene debba essere riservata allo schema di decreto legislativo, anch'esso approvato in via preliminare dal Governo centrale attuativo dell'art.22 della legge delega (perequazione infrastrutturale).

Da un canto appare di fondamentale importanza, infatti, avere avviato contestualmente a quello in materia fiscale il percorso perequativo infrastrutturale previsto dalla norma in questione, ancorché in termini assolutamente iniziali ed insufficiente, come chiaramente appare dal richiamo alla compatibilità coi vincoli di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica(art.5, comma 2 dello schema).

Quel che non appare, tuttavia, di altrettanta evidenza, così da rendere necessario ad avviso del Governo regionale uno specifico approfondimento da parte della stessa Commissione paritetica, è, invece la relazione tra la disciplina attuativa dell'art. articolo 16 della legge delega (che secondo la medesima legge delega e, parimenti, alla luce dell'interpretazione della stessa operata dalla Corte costituzionale con la

sent. N. 201 del 2010, non trova applicazione per le Regioni a statuto speciale) e le possibili relazioni con quanto sancito dal successivo art. 27.

Palermo, 10 dicembre 2010

L'ASSESSORE
Prof. Avv. Gaetano Armao