

102

Pres. ord. 100
20.2.2019



- ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA
- XVII Legislatura
- ORDINE DEL GIORNO

- n. del
- presentato dagli onorevoli

“Iniziative urgenti sul regionalismo differenziato e la concessione di maggiori forme di autonomia avanzate dalle regioni Emilia Romagna, Lombardia e Veneto ai sensi dell’articolo 116, comma 3, della Costituzione”

L’ASSEMBLEA REGIONALE SICILIANA

PREMESSO CHE

- **l’articolo 116 comma 3 della Costituzione**, introdotto con la riforma del Titolo V del 2001, **prevede** che le regioni a Statuto ordinario possano chiedere il riconoscimento di maggiori forme di autonomia **in alcune, importanti, materie di potestà legislativa esclusiva statale** – fra cui le norme generali sull’istruzione (art. 117, secondo comma, lett. *n*), Cost.) e la tutela dell’ambiente, dell’ecosistema e dei beni culturali (art. 117, secondo comma, lett. *s*), Cost.) **nonché in tutte le materie di potestà concorrente dello Stato**, ;
- alla fine della scorsa legislatura **Emilia Romagna, Lombardia e Veneto** hanno avviato un negoziato con il Governo nazionale a seguito del quale sono stati sottoscritti, il **28 febbraio 2018**, **tre distinti accordi "preliminari"** per l’attribuzione della **citata autonomia differenziata al fine della stipula delle intese** volte all’ottenimento di **“ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia”** di cui all’articolo 116, comma 3 della Costituzione; tali intese dovranno poi tradursi in una proposta legislativa approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei componenti;
- il Consiglio dei ministri il 21 dicembre 2018 ha condiviso l’informativa svolta dal Ministro per gli affari regionali e le autonomie in merito al percorso di attuazione dell’autonomia richiesta dalle tre regioni citate e ha delineato il percorso per il completamento dell’acquisizione delle intese citate, che ha previsto la conclusione della fase istruttoria entro il 15 gennaio 2019 e la definizione della proposta da sottoporre ai Presidenti delle Regioni interessate originariamente entro il 15 febbraio 2019, termine poi prorogato;

CONSIDERATO CHE

- la legge di approvazione delle intese non sarà più modificabile se non modificando prima le intese sottostanti, le quali, comunque, secondo quanto in esse stesse previsto avranno una durata iniziale di dieci anni;
- **l’esercizio delle nuove forme e condizioni particolari di autonomia non ha un impatto neutrale sulle risorse nazionali** presupponendo l’attribuzione alle tre regioni delle relative

risorse, e vista l'ampiezza dell'elenco di materie in cui le tre regioni hanno chiesto l'attribuzione dell'autonomia differenziata;

- la legge n. 42 del 2009 di delega al Governo in materia di federalismo fiscale, all'art. 14, prevede un quadro unitario e armonico di attuazione dell'autonomia differenziata, disponendo fra l'altro, che con la legge che adotta le intese ai sensi dell'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, si provveda anche all'assegnazione delle **necessarie risorse finanziarie, in conformità all'articolo 119 della Costituzione e ai principi della medesima legge n. 42;**
- **gli accordi preliminari** stipulati prima della fine della XVII legislatura fanno riferimento anche l'articolo 119, quarto comma, **ma non hanno fatto riferimento alcuno alla l. n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale, che stabilisce norme cogenti sul finanziamento dei fondi di perequazione territoriale e di garanzia integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali** prevedendo che i diritti siano garantiti su tutto il territorio nazionale previa determinazione di fabbisogni standard ed in regime di costi standard;
- la citata legge sul federalismo fiscale non ha trovato ancora attuazione, poiché **finora non sono stati stabiliti, dal Governo nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni sociali e civili da garantire in misura omogenea a tutti i cittadini italiani, ovunque residenti (LEP), operazione prioritaria rispetto a qualsiasi attribuzione e differenziazione delle autonomie regionali poiché senza la determinazione dei livelli essenziali da garantire sul territorio nazionale qualsiasi attribuzione di risorse a regioni determinate potrebbe seriamente compromettere il mantenimento di tali livelli nelle altre;**

RILEVATO CHE

- **in tutti e tre gli accordi preliminari è stabilito che saranno assicurate le risorse finanziarie, umane e strumentali** necessarie per l'esercizio delle ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia: a tal fine una Commissione paritetica Stato-regione provvederà a determinare le risorse da assegnare o trasferire alla regione, secondo i principi condivisi nelle intese; in una prima fase si prenderà a parametro la spesa storica sostenuta dallo Stato nella regione riferita alle funzioni trasferite o assegnate; tale criterio dovrà tuttavia essere oggetto di progressivo superamento (che dovrà essere completato entro il quinto anno) a beneficio dei fabbisogni *standard*, da definire entro un anno dall'approvazione dell'Intesa.
- **gli accordi prevedono che i fabbisogni *standard* saranno misurati non solo in relazione alla popolazione residente ma al gettito dei tributi maturati nel territorio regionale ;**
- essi assicurano inoltre una programmazione certa dello sviluppo degli **investimenti**, conferendo allo Stato e alla regione facoltà di determinare congiuntamente modalità per assegnare risorse, anche nella forma di crediti d'imposta, **disponibili sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese.**

CONSIDERATO CHE

- i principi sopra enunciati non garantiscono il rispetto di quanto disposto dall'articolo 119 della Costituzione, e dalla legge 42 del 2009 sul federalismo fiscale: e infatti **la**

parametrazione dei fabbisogni standard al gettito dei tributi maturati non appare congrua ma appare anzi divergente rispetto al criterio della garanzia dei livelli essenziali di assistenza e delle prestazioni e dei diritti civili e sociali in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale;

- gli investimenti infrastrutturali garantiti nelle intese saranno a valere sui fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale del Paese e quindi **incideranno sensibilmente sulla disponibilità dei fondi destinati allo sviluppo e al recupero del deficit infrastrutturale delle regioni del Sud**;
- l'ipotesi di trattenere il gettito fiscale generato sui territori va subordinata alla perequazione fiscale e tributaria per una ripartizione equa delle risorse tra le Regioni;
- i c.d. *Residui fiscali regionali* e cioè la differenza fra tra prelievo fiscale e suo reimpiego nei territori, che si chiede di ridurre, altro non sono che l'avanzo primario regionalizzato che poco o nulla hanno a che fare con il territorio, essendo il risultato in regime di imposta progressivo del processo perequativo tra contribuenti ricchi e poveri, residenti e non nello stesso territorio;
- sulla questione la Corte costituzionale infatti ha precisato che *"fermo restando che l'assoluto equilibrio tra prelievo fiscale ed impiego di quest'ultimo sul territorio di provenienza non è principio espresso dalla disposizione costituzionale invocata, il criterio del residuo fiscale ...non è parametro normativo riconducibile all'art. 119 Cost., bensì un concetto utilizzato nel tentativo, storicamente ricorrente tra gli studiosi della finanza pubblica, di individuare l'ottimale ripartizione territoriale delle risorse ottenute attraverso l'imposizione fiscale"* (Corte Cost. n. 69 del 2016). Da ciò il Giudice delle leggi ha fatto discendere che, avuto riguardo alla struttura dell'ordinamento, della riscossione delle entrate tributarie ed a quella profondamente articolata dei soggetti pubblici e degli interventi dagli stessi realizzati sul territorio, *"risulta estremamente controversa la possibilità di elaborare criteri convenzionali per specificare su base territoriale la relazione quantitativa tra prelievo fiscale e suo reimpiego"*.
- in presenza di meccanismi che aggravano il divario come la tendenziale paralisi delle misure perequazione infrastrutturale e fiscale, la fissazione della soglia di investimenti al Sud del 34% sul complesso di quelli approntati e che viene calcolata sulla mera percentuale della popolazione meridionale (l. n. 18/2017), a prescindere dall'esigenza di recuperare il divario (e quindi sostanzialmente cristallizzandolo) o vicende come il prelievo forzoso concentrato sulle sole province siciliane (277 mil. € annui), che le sta conducendo al *default* con gravissimi effetti sui cittadini, svolgono una funzione di sostanziale destrutturazione della solidarietà nazionale;
- la Svimez nel *Rapporto 2018* ha evidenziato che nel contesto di un preoccupante ampliamento della forbice dei divari Nord-Sud si rileva *"il vero e proprio crollo degli investimenti pubblici"*: nella dinamica della spesa in conto capitale, il 2016 sembrava avere fatto toccare il punto più basso della serie storica per l'Italia e per il Mezzogiorno e, nonostante ciò, nel 2018 la spesa in conto capitale è declinata ancora. ~~E' accaduto~~ Si tratta del sostanziale dimezzamento dei livelli pre-crisi per l'intero Paese, *"ma per il Mezzogiorno, si tratta di più che un dimezzamento: se si considera un periodo più lungo, si passa da una quota di spesa in conto capitale nell'area che ancora nel 2002 valeva l'1,6% del PIL nazionale, a una spesa che vale appena lo 0,7%. Il modesto incremento del 2015 non ha interrotto un trend negativo che sembra*

inarrestabile". Ma il dato più rilevante - precisa il rapporto SVIMEZ - *"è la spesa ordinaria in conto capitale che rappresenta un buco nero per lo sviluppo del Mezzogiorno, confermandosi su livelli del tutto insufficienti, sostanzialmente dimezzati rispetto a quelli pre-crisi, e ben lontani da quei principi di "riequilibrio territoriale" sanciti nel 2017 attraverso la previsione della c.d. "clausola del 34%"*";

- questo dimostra che il limite minimo del 34% garantito dalla legge n. 18/2017 è stato disatteso. Si tratta di un obiettivo comunque significativo rispetto alle soglie conseguite in questi anni, che tuttavia, non determina in termini sufficienti i presupposti la perequazione infrastrutturale, ma tutela solo il diritto alla sopravvivenza del Sud; **è necessario invece perseguire con forza, tramite la destinazione delle risorse necessarie, la realizzazione delle importanti infrastrutture nonché il perfezionamento dei collegamenti tra la Sicilia e il resto dell'Italia e dell'Europa, per una mobilità efficiente, sicura e al passo con i tempi;**
- la *Relazione annuale del Sistema dei Conti pubblici Territoriali 2018*, sul punto ha effettuato uno studio che evidenzia che per il Sud la quota di risorse ordinarie reali delle Amministrazioni Centrali è *"stata pari mediamente al 28,9%, con una riduzione a circa il 28,4% nell'ultimo triennio considerato, al di sotto della rispettiva quota di popolazione, pari mediamente al 34,4%. Al contrario, nel Centro-Nord la quota delle spese ordinarie risulta pari al 71,6%, quindi di 6 punti percentuali superiore alla popolazione dell'area, che nel medesimo periodo risulta pari al 65,6%"*;
- ciò vuol dire che la percentuale del 34% non solo è stata disattesa e ridotta di 6 punti percentuali ma che, viceversa, nello stesso periodo per le regioni del Centro-Nord la quota prevista è stata simmetricamente aumentata di 6 punti percentuale;

CONSIDERATO CHE

- risultano ancora in gran parte privi di attuazione gli istituti dell'autonomia finanziaria delineati dagli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto regionale;
- questa Assemblea regionale siciliana già il 21 ottobre 2010, con Ordine del Giorno n. 413, approvato all'unanimità, ha adottato una posizione sul federalismo fiscale delineato dall'art. 119 della Costituzione e dalla l. n. 42 del 2009, invitando il Governo regionale a negoziare la piena attuazione dei meccanismi di autonomia finanziaria, assicurando altresì la preventiva applicazione delle richiamate misure perequative, come ricordato ad oggi prive di applicazione;
- il Governo regionale ha approvato con delibera del 15 maggio 2018, n. 197 lo schema di nuove norme di attuazione in materia finanziaria che consentono la piena attuazione delle richiamate previsioni statutarie, con il superamento dell'attuale assetto incentrato su quelle, ormai penalizzanti, in vigore dal 1965;
- l'accordo in materia di finanza pubblica sottoscritto a Roma il 22 dicembre 2018 ha stabilito che lo Stato e Regione dovranno provvedere ad *"aggiornare le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria entro il 30 settembre 2019, con effetti a partire dall'anno 2020 previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria"* e che in atto è in corso il negoziato tra le parti;
-

VISTO CHE non sussiste alcun obbligo da parte del Governo nazionale di concludere le citate intese con le tre regioni, anche se il processo è stato avviato, fermo restando il rispetto del principio di leale collaborazione;

IMPEGNA IL GOVERNO

- a chiedere al Governo nazionale di subordinare il processo di stipula delle intese con le tre regioni alla preventiva adozione:
 - a) dei "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, lettera *m*) della Costituzione);
 - b) di tutte le misure di perequazione fiscale ed infrastrutturale previste dalla Costituzione, dallo Statuto speciale nonché dalla legge n. 42 del 2009;
 - c) delle misure di compensazione connesse al riconoscimento della condizione di insularità a livello ~~nazionale~~ e comunitario;
- ad adottare ogni iniziativa necessaria affinché l'attuazione del regionalismo differenziato avvenga nel rispetto delle previsioni degli articoli 3, 5, 117 lett. *m*) e 119 della Costituzione e di quelle di cui agli artt. 174 e 175 Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, garantendo la piena coesione economica, sociale e territoriale;
- a chiedere al Governo nazionale che in ogni caso il trasferimento di risorse sulle materie assegnate alle Regioni sia ancorato esclusivamente a oggettivi fabbisogni dei territori, escludendo ogni riferimento a indicatori di ricchezza;
- a chiedere al Governo nazionale che in ogni caso una quota dei fondi destinati allo sviluppo infrastrutturale, preventivamente determinata, sia destinata agli investimenti e alla perequazione infrastrutturale nelle regioni del Sud, al fine di colmare il deficit infrastrutturale e di sviluppo;
- a stabilire, nel negoziato in corso per l'emanazione delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria, le condizioni e i termini per garantire in misura predeterminata nei prossimi dieci anni gli investimenti nell'Isola e ogni altra spesa e investimento necessari a colmare il divario di sviluppo con le regioni del Nord;
- a svolgere una ricognizione e un'analisi dell'esperienza dell'autonomia regionale siciliana per verificare in quali termini e in quali ambiti l'autonomia statutaria abbia raggiunto la piena attuazione degli obiettivi prefissati dallo Statuto speciale, al fine della piena applicazione dello Statuto medesimo, in particolare degli artt. 36, 37 e 38 ancora in gran parte privi di attuazione;
- ad adottare, nel caso in cui non siano rispettate le precedenti indicazioni, ogni iniziativa volta a tutelare le ragioni a tutela delle prerogative autonomistiche sia in sede politico-amministrativa che giurisdizionale, impugnando ogni disposizione della legge di approvazione e recepimento delle intese che violi i principi di unità nazionale, uguaglianza, solidarietà e uniformità su tutto il territorio nazionale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali sanciti dalla Costituzione.

