



Regione Siciliana

Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia

RELAZIONE DELLA REGIONE SICILIANA PER L'AUDIZIONE PRESSO LE COMMISSIONI BILANCIO DI CAMERA E SENATO SUL DOCUMENTO DI ECONOMIA E FINANZA 2020

(Prof. Gaetano Armao, Vicepresidente ed Assessore all'economia-28.4.2020)

1. Il contesto entro il quale si colloca il ciclo di programmazione economica appare privo di precedenti per la macroscopica alterazione del quadro economico nell'anno nel quale si è dispiegata la recessione più profonda dalla grande depressione¹, con conseguente mutamento dei paradigmi economici e sociali.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato il *Documento di economia e finanza* (DEF) 2020 e la Relazione al Parlamento ai sensi dell'art. 6 della l. n. 243 del 2012, presentate alle Camere, ai fini dell'autorizzazione dell'aggiornamento del piano di rientro verso l'Obiettivo di medio termine (OMT).

Il DEF 2020 risulta assai circoscritto nelle previsioni e nei contenuti in ragione dell'evoluzione del contesto economico nazionale ed europeo conseguente alle misure di contrasto alla pandemia *Covid-19*, e ciò coerentemente con le *Linee-guida* della Commissione UE per i Programmi di stabilità nazionali del 2020, diramate il 6 aprile 2020 che consentono elaborazioni previsionali della finanza pubblica limitate al periodo 2020-2021, anziché spingersi sino al 2023, e circoscritte al quadro tendenziale, rinviando ad una seconda fase il quadro programmatico e la presentazione del *Programma Nazionale di Riforma* (PNR).

Il Documento programmatico, avuto riguardo alla caduta della produzione e dei consumi già registrata ed alle difficili prospettive di breve termine, stima che l'economia italiana **conseguirà una contrazione del PIL reale nel 2020 dell'8%², con un rimbalzo positivo nel 2021, effetto dell'incremento del 4,7% del PIL³.**

Come meglio si potrà osservare tali effetti depressivi si dispiegheranno con maggiore incisività (anche se con minor incidenza numerica) sulla debole economia del Mezzogiorno e sul suo già provato tessuto economico.

¹Le previsioni del *Fondo monetario internazionale* (FMI) stimano una contrazione del PIL per il complesso dell'economia mondiale del 3 per cento (6,3 punti percentuali in meno rispetto alle stime di gennaio). La dinamica del prodotto dovrebbe mantenersi positiva in Cina e India, ma dato il ritmo di crescita della popolazione, il PIL in termini pro capite mostrerebbe comunque una riduzione; per le economie avanzate la contrazione sarebbe addirittura del 6 per cento, 7,7 punti percentuali in meno rispetto alla previsione di inizio anno.

² La descritta flessione del PIL nel 2020 come effetto della caduta dei consumi privati (-7,2%), degli Investimenti (-12,3%) e del contributo negativo della domanda estera (-0,8%), solo minimamente compensati dalla maggiore spesa pubblica (+0,7%), volta a sostenere il livello della domanda rivede al ribasso di 8,6 punti percentuali la previsione di crescita del PIL per il 2020, rispetto a quanto ipotizzato dalla NADEF del settembre 2019, che prevedeva un aumento dello 0,6. Tale contrazione viene ricondotta per circa un terzo dalla caduta del commercio internazionale di beni e servizi e per la rimanente parte dalle politiche di distanziamento sociale e dai cambiamenti nei comportamenti dei consumatori a livello nazionale.

³ Il DEF tuttavia prevede anche uno scenario di recrudescenza autunnale della pandemia alle quali conseguirebbero inevitabilmente nuove misure di *lockdown* che genererebbero una contrazione del PIL raggiungendo così -10,6% per il 2020 mentre la ripresa del 2021 si attesterebbe al 2,3%, in drastica riduzione rispetto al maggiore rimbalzo previsto.



2. Una prima constatazione riguarda la circostanza che assai limitate considerazioni siano rivolte alle politiche di coesione e di riequilibrio territoriale, **soprattutto in una fase di crisi economica che si dispiega in modo asimmetrico rispetto alla pandemia, con effetti ancor più depressivi sul Sud.** Tale carenza appare poi rimarcata dalla mancanza, insieme ad altri documenti, della *relazione sugli interventi nelle aree sottoutilizzate*, previsto dall'art. 10, comma 7, della l. n. 196 del 2009 (*legge di contabilità pubblica*) e all'art. 7 del d.lgs. n. 88 del 2011.

Sul punto il DEF 2020 **nulla dice** su come il Governo intenda affrontare i caratteri dicotomici della crisi economica nello scenario di un Paese diviso sul piano economico-sociale in termini sempre più gravi e purtroppo consolidati.

Si tratta di un documento programmatico che si attaglia ad un paese privo del divario che è divenuto una voragine tra il centro-Nord ed il Sud del Paese. Come se, nell'anamnesi di un paziente affetto da emiparesi, il medico lo considerasse normalmente peripatetico ed anzi prescrivesse una passeggiata postprandiale per alleviare il reflusso gastrico.

Anzi si prospetta l'imopiego - sul quale la Regione Siciliana ha già per tempo svolto le sue considerazioni critiche richiedendo il rispetto delle imprescindibili condizioni di addizionalità e territorialità - alle risorse per lo sviluppo assegnate al Mezzogiorno, specificando che *"tenuto conto che l'attuale fase emergenziale richiede un'azione coordinata e incisiva di contrasto e di mitigazione degli effetti immediati e del futuro prossimo attraverso la mobilitazione delle risorse disponibili è attualmente in corso un'azione coordinata tra Governo, Regioni e Province Autonome al fine di utilizzare i fondi strutturali europei come una delle fonti finanziarie da attivare nell'immediato in funzione anticrisi"* (sezione VII, DEF, nt. 3)⁴, che per la sola Sicilia - secondo le quantificazioni del DIPE ancora non concordate - ammonterebbe addirittura ad oltre 1 miliardo €.

Si riscontra ancor più in questo DEF, la **perdurante assenza**, fra gli strumenti operativi dichiarati, **di strategie di riequilibrio**, ovvero la mancanza di una visione che comprenda l'obiettivo fondamentale della lotta ai divari territoriali come programma fondamentale per il Paese. Se lo *shock* economico legato al *Coronavirus* è simmetrico (contagio diffuso, fermata generalizzata della produzione e degli scambi, natura non finanziaria della crisi) le condizioni economiche dei territori non lo sono affatto, di conseguenza, gli impatti dello *shock* saranno asimmetrici.

La circostanza che sia del tutto omessa una specifica strategia per affrontare la crisi tenendo in debito conto la gravità è la peculiarità della crisi economica del Mezzogiorno non può non destare gravi preoccupazioni, ed impone quindi la tempestiva integrazione del documento, diversamente da ritenersi lacunoso.

⁴ Precisandosi al riguardo che *"sono, pertanto, attivate le procedure di riprogrammazione degli interventi previsti al fine di disporre con maggiore flessibilità delle risorse europee in funzione di contrasto all'emergenza. In esito a tali operazioni, gli importi dell'annualità 2020, riferiti alla quota comunitaria e a quella nazionale, saranno modificati in aumento"*.



3. Il DEF delinea un quadro che, in un sistema economico debole com'è quello meridionale e regionale siciliano, deve tener conto delle caratteristiche di questa crisi (che è economica prima che finanziaria con effetti assai rilevanti), ma anche del contesto entro il quale essa si colloca (un difficile decennio che ci separa dal precedente nel quale si era recuperato neanche il 4% della ricchezza falciata dalla prima crisi, per cui restano ancora da recuperare oltre 13 punti percentuali per tornare ai livelli del 2007 e questa nuova recessione, con una nuova e più grave riduzione del PIL in Sicilia rende ancor più ardua la congiuntura).

Come già riportato nel DEFR della Sicilia 2020-22, in un difficile decennio, tra il 2008 e il 2018, le famiglie in condizioni di povertà sono più che raddoppiate, sfiorando le 850 mila e crescendo da una quota del 4,6% al 10,3%.

La SVIMEZ analizzando il profilo trimestrale 2020 ha evidenziato un impatto più rilevante nel primo semestre nelle regioni del Centro-Nord, epicentro della crisi sanitaria, con un rilevante rimbalzo positivo, al termine del *lockdown* decisamente più tenue nel Sud. Se collocata in un quadro di medio periodo: il Pil del Mezzogiorno risulterebbe a fine 2020 al di sotto del suo picco minimo del 2014 e inferiore di 15/16 punti percentuali rispetto al 2007 (il Centro-Nord di circa 7).

Mentre in **Sicilia**, secondo lo studio dell'Assessorato all'economia-Regione Siciliana, **il blocco delle attività produttive all'interno della Regione ha interessato il 43% delle unità locali e genera, per ogni mese di blocco, una riduzione di fatturato pari a oltre 2,8 miliardi di €.**

Nel **Sud** la quota di valore aggiunto interessata dal *lock-down* è del 33,5% (36,7% nel Centro-Nord), le categorie di rischio mutano nel medio periodo in ragione delle pregnanti debolezze del tessuto economico meridionale, la struttura più fragile e parcellizzata, data dalla quota più ampia di lavoratori autonomi (26,5% del totale degli occupati) e della prevalenza del settore dei servizi determina un impatto più grave del *lock-down*.

Considerando una perdita di 2000€ pro-capite la compensazione prevista dal d.l. "*cura Italia*" si limita a circa il 30% (600€), con l'effetto di distruzione della impresa e microimpresa nell'area più debole del Paese, peraltro aggravato dalla difficoltà di accesso al credito il che può rendere meno agevolmente accessibili anche le misure basiche, ma ancora farraginose (si vedano le istruzioni applicative ABI), del d.l. "*liquidità*" (25.000€ di credito bancario). La più consistente precarietà del mercato del lavoro meridionale rende maggiormente difficile assicurare tutela a tutti i lavoratori, precari, temporanei, intermittenti o del "*sommerso*", **rimangono, infatti, privi di tutela circa 1,8 milioni di lavoratori privati: 800 mila lavoratori domestici (200 mila al Sud e 600 mila nel Centro-Nord); 1 milione di lavoratori a termine, che non erano occupati l'1.3. (350 mila al Sud e 650 mila nel Nord).**

*Regione Siciliana**Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia*

Infine, è possibile stimare circa **800 mila disoccupati in cerca di prima occupazione** che per effetto della crisi presumibilmente non potranno accedere al mercato del lavoro nei prossimi mesi, concentrati prevalentemente nel Sud (500 mila a fronte di 300 mila nel Centro-Nord). La crisi del 2008-09 ha fortemente ridotto il sistema di PMI siciliane (-14% tra 2007 e 2013), ad oggi il numero di PMI siciliane è dimezzato rispetto al 2007 e permane un *gap* verso la media nazionale.

Dai dati forniti da *CERVED*⁵ il sistema economico siciliano subisce un impatto marcato dagli effetti delle misure di contrasto alla pandemia *COVID-19*: 7.500 imprese in crisi di liquidità (18,7% del campione); 92 mila lavoratori in queste imprese, a rischio disoccupazione (28% del campione); 1,5 €mld liquidità necessaria per evitare che le crisi di liquidità si traducano in fallimenti.

Più specificamente il fatturato medio delle aziende siciliane subirà una contrazione di 10,5 punti percentuali nel 2020 e di ulteriori 4 punti nel 2021, mentre tra i settori produttivi principalmente percorsi dall'epidemia da *COVID-19* vi sono il turismo e i trasporti, stimando per la Regione Siciliana una potenziale perdita del fatturato 2020, per tali settori, compresa tra il 10% e il 20%, esponendo le imprese siciliane ad un **rischio di default che è 4 volte superiore che nel Centro-Nord**⁶.

Sul piano della finanza pubblica regionale le analisi di *Fitch-Ratings, 2020-2024* evidenziano, quale effetto diretto della forte contrazione economica, un **repentino abbassamento delle entrate erariali che giunge già nel 2021 a circa un miliardo di euro**⁷, con un pregnante effetto sugli equilibri di bilancio se non sostenuti da una modifica del meccanismo di compartecipazione sulle entrate ed una decisa riduzione del concorso alla finanza pubblica.

Occorre quindi inserire nel DEF 2020 decise ed imprescindibili misure di immissione di liquidità diretta, in particolare per le imprese del Sud, mediante contribuzioni a fondo perduto quale condizione necessaria, anche se non sufficiente, per recuperare la prospettiva di una crescita possibile e soprattutto non socialmente distruttiva. Non può infatti ritenersi sufficiente, soprattutto nel Sud, il sostegno per l'accesso al credito, come chiarito dalla stessa Banca d'Italia⁸.

⁵ Tali dati riguardano esclusivamente le società di capitali e non l'intero sistema produttivo.

⁶ In tale contesto, infatti, le imprese siciliane, al pari di quelle meridionali, sono esposte ad un maggiore rischio di sopravvivenza, infatti il rapporto tra il Margine Operativo Netto e Capitale operativo investito netto (*ROI*) risulta inferiore al costo dell'indebitamento

⁷ Ad analoghe conclusioni giunge il DEF 2020 che ipotizza una contrazione delle entrate statali di 39,9 miliardi nel 2020 (476,6 miliardi rispetto a 516,5 del 2019) ed una ripresa di 50,1 miliardi nel 2021 (raggiungendo l'importo di 526,7 miliardi).

⁸Cfr. audizione del dott. Ballassone di fronte alle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) della Camera dei Deputati il 27 aprile <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/interventi-vari/int-var-2020/balassone-audizione-270420.pdf>



4. Per quanto concerne l'OMT tale iniziativa si iscrive nelle misure varate dalla Commissione europea il 20 marzo che consente agli Stati membri il necessario spazio di manovra fiscale, nell'ambito del proprio bilancio, per il sostenimento delle spese sanitarie necessarie ad affrontare l'emergenza epidemiologica e per contrastare gli effetti economici recessivi della diffusione del COVID-19.

La Commissione europea, con la comunicazione del 20 marzo 2020⁹ ha infatti sospeso i parametri di finanza pubblica relativi al deficit di bilancio per far fronte all'emergenza da COVID-19, in applicazione della *General Escape Clause*¹⁰.

Anche per la Regione Siciliana vi è una priorità di salvaguardia degli equilibri di bilancio. Va quindi considerato quanto tale sospensione possa incidere sul contributo al risanamento della finanza pubblica richiesto alla

⁹ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/2_en_act_part1_v3-adopted_text.pdf La Commissione afferma la propria convinzione che, per la prima volta dalla sua introduzione nel 2011, sussistono le condizioni per attivare la clausola di salvaguardia del PSC. Sollecita quindi il Consiglio a fare propria tale conclusione. La Comunicazione, che non precisa i termini temporali della misura, specifica espressamente che le procedure previste nel PSC non saranno sospese ma si consentirà a Consiglio e Commissione di attivare le necessarie misure di coordinamento sospendendo l'aggiustamento di bilancio normalmente applicabile. I Ministri dell'economia e delle finanze (ECOFIN), riuniti in video conferenza il 23 marzo, hanno concordato con la valutazione della Commissione circa il verificarsi delle condizioni per l'attivazione della clausola di salvaguardia generale. Nella dichiarazione congiunta sul patto di stabilità e crescita in luce della crisi COVID-19 i Ministri, nel ribadire che il ricorso a tale misura assicurerà la flessibilità necessaria a sostenere i sistemi sanitari e di protezione civile, hanno riaffermato il proprio "pieno impegno" rispetto al PSC. Nessun ulteriore passaggio formale è quindi necessario per l'attivazione della clausola.

Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2020/03/23/statement-of-eu-ministers-of-finance-on-the-stability-and-growth-pact-in-light-of-the-covid-19-crisis/>

¹⁰ L'attivazione della clausola di salvaguardia generale, in virtù della quale, in caso di grave recessione economica per la zona euro o l'UE, gli Stati membri possono adottare misure di bilancio adeguate a far fronte alle conseguenze della crisi, pur nell'ambito delle procedure previste dal PSC. La clausola è prevista dagli articoli 5(1), 6(3), 9(1) e 10(3) del regolamento CE 1466/9718 e dagli articoli 3(5) e 5(2) del regolamento (CE) 1467/199719 ed è stata introdotta per facilitare il coordinamento delle politiche di bilancio in caso di grave recessione economica. In particolare, la clausola consente agli Stati membri di adottare misure di bilancio adeguate per fronteggiare la situazione economica nell'ambito delle procedure previste dal PSC. Specificamente, per quanto riguarda il c.d. "braccio preventivo", gli articoli 5(1) e 9(1) del regolamento CE 1477/97 stabiliscono che "Qualora si produca un evento inconsueto al di fuori del controllo dello Stato membro interessato che abbia rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale di detto Stato o in caso di grave recessione economica della zona euro o dell'intera dell'Unione, gli Stati membri possono essere autorizzati ad allontanarsi temporaneamente dal percorso di aggiustamento all'obiettivo di bilancio a medio termine di cui al terzo comma, a condizione che la sostenibilità di bilancio a medio termine non ne risulti compromessa.". Per quanto riguarda invece il c.d. "braccio correttivo" del PSC, gli articoli 3(5) e 5(2) del regolamento CE 1467/97 stabiliscono che in caso di una grave recessione economica nell'area euro o nell'intera Unione europea, il Consiglio può anche decidere, su raccomandazione della Commissione, di adottare un percorso di aggiustamento di bilancio rivisto rispetto a quello originario.



Regione Siciliana nell'ambito della competenza esclusiva dello Stato al coordinamento della finanza pubblica¹¹.

Le maggiori risorse saranno utilizzate per aumentare il finanziamento e il potenziamento del sistema sanitario nazionale, delle forze dell'ordine, del sistema di protezione civile e delle altre amministrazioni pubbliche che sono chiamate a dare una efficace risposta alla situazione emergenziale. Saranno, inoltre, ulteriormente potenziate le misure per il sistema delle garanzie a favore degli operatori economici pubblici e privati, la tutela del lavoro, con particolare riguardo alla sicurezza e alla garanzia della salute dei lavoratori, il sostegno ai settori produttivi maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria.

Tale Relazione segue quella trasmessa dal Governo il 5 marzo 2020 (con l'integrazione dell'11 marzo 2020), che a seguito dell'unanime approvazione parlamentare ha autorizzato uno scostamento di bilancio di 25 miliardi di euro per il 2020 (utilizzati a copertura delle misure introdotte con il decreto-legge n.18/2020, cd. "*cura Italia*").

Si scorge già in questa misura la possibilità che venga accolta la più che legittima richiesta formulata dalle Regioni a statuto speciale: veder ridotto o, come prospettato, azzerato per il 2020 ed il 2021, il contributo al risanamento della finanza pubblica che per la sola Regione Siciliana ammonta a 1,1 miliardi di euro per far fronte alle drastiche previsioni di minor entrata. Questione che diviene ineludibile, adesso, per il Governo nazionale.

Ma della segnalata riduzione non é dato riscontrare segno alcuno nel testo del DEF, nonostante le formalizzazioni e le riunioni tenute, e pertanto il Documento, anche sotto tale profilo, va integrato.

In questo contesto finanziario dinamico va sottolineato che le Regioni non possono operare in *deficit* essendo obbligate dalla normativa richiamata al pareggio di bilancio (la legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha dato attuazione all'articolo 9 della legge n. 243 del 2012, modificato dalla legge n. 164 del 2016, rendendo stabile ed a regime la disciplina del pareggio di bilancio).

Tale circostanza, in mancanza di correttivi che rimuovano i contributi al risanamento della finanza pubblica ed in un contesto di grave crisi finanziaria, si risolve inevitabilmente in un concreto pregiudizio per i livelli di assistenza e delle prestazioni in presenza di situazioni straordinarie che determinano "*rilevanti ripercussioni sulla situazione finanziaria generale del Paese*" - come quelle conseguenti alla pandemia in atto ed alle misure di chiusura varate dal Governo e dalle Regioni.

¹¹Il Governo adesso richiede l'autorizzazione al Parlamento al ricorso all'indebitamento per l'anno 2020 di 55 miliardi di euro, 24,85 miliardi di euro nel 2021, 32,75 miliardi di euro nel 2022, 33,05 miliardi nel 2023, 33,15 miliardi di euro nel 2024, 33,25 miliardi di euro dal 2025 al 2031 e 29,2 miliardi di euro dal 2032.

*Regione Siciliana**Il Vicepresidente - Assessore per l'Economia*

Al riguardo giova, altresì, ricordare che la determinazione del contributo in questione è avvenuto con legge ordinaria preceduta da intese, nelle more, ormai decennali, dell'attuazione dell'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, che prevede il concorso delle autonomie speciali agli obiettivi di finanza pubblica (che concorrono per 3.140 milioni €, perequazione e solidarietà secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti). Ci si trova quindi di fronte ad una sostanziale elusione della disposizione.

Ma vi è di più.

La Corte costituzionale con la sentenza n. 77 del 2015, da un lato, ha affermato che l'accantonamento è una misura transitoria mediante la quale le risorse *“sono sottratte a un'immediata disponibilità per obbligare l'autonomia speciale a ridurre di un importo corrispondente il livello delle spese”*, dall'altro, ha, tuttavia, soggiunto che i rapporti finanziari conseguenti all'applicazione degli accantonamenti devono necessariamente trovare apposita regolamentazione *“in attesa che sopraggiungano le norme di attuazione cui rinvia l'articolo 27 della legge n. 42 del 2009”*, norme per le quali la Regione ha avviato il negoziato con lo Stato sulla base di un'articolata proposta già nell'agosto 2018 e senza che si sia potuti ancora approdare ad una compiuta disciplina di attuazione dello Statuto per inerzia del Governo¹².

Appare in conclusione del tutto evidente che non può più chiedersi alla Regione un contributo al risanamento della finanza pubblica che non solo non trova riscontro nei vincoli europei cui deve sottostare lo Stato, ma che addirittura refluisce negativamente sullo stesso finanziamento integrale delle funzioni e delle prestazioni essenziali (art. 119, quinto comma), mentre va registrato - ed in tal senso appare illuminante la recentissima sentenza della Corte costituzionale n. 62 del 2020 - che lo Stato si sia unilateralmente ed inopinatamente sottratto ai ricordati accordi sottoscritti rendendo impercorribile l'emanazione delle norme di attuazione in materia finanziaria.

¹² La Corte Costituzionale con la sentenza n. 19 del 2015 ha chiarito che *“il contenuto degli accordi, oltre che la riduzione dei programmi in rapporto al concorso della Regione interessata ad obiettivi di finanza pubblica, può e deve riguardare anche altri profili di natura contabile quali, a titolo esemplificativo, le fonti di entrata fiscale, la cui compartecipazione sia quantitativamente controversa, l'accollo di rischi di andamenti difforni tra dati previsionali ed effettivo gettito dei tributi”*.



5. Infine appare imprescindibile che il DEF individui alcune modifiche normative urgenti da correlare alle misure per la ripresa:

- prevedere la modifica normativa in materia di appalti sul modello "Genova", con la massima semplificazione delle procedure selettive;
- ulteriore semplificazione delle disposizioni per l'accesso al credito, in questo momento irrigidito da farraginose procedure, e all'anticipazione alla cassa integrazione in deroga;
- estensione e snellimento delle possibilità di compensazione dei crediti verso la p.a. e dei tempi di pagamento;
- semplificazione degli adempimenti finanziari di enti locali e Regioni per l'adozione dei documenti finanziari e le variazioni di bilancio al fine di accelerare l'erogazione di risorse;
- estensione della moratoria per i mutui di enti locali e Regioni anche alle anticipazioni di liquidità per alleggerire gli oneri sui bilanci regionali (comprese le speciali) ed enti;
- rafforzamento ed agevolazione delle procedure di liquidazione dei pagamenti delle amministrazioni mediante la costituzione di un fondo di garanzia che ne agevoli lo smobilizzo da parte delle imprese;
- misure sugli NPL per limitare il ricorso alle aste con pregiudizio per i debitori esecutati per la prima casa e per gli immobili dove si esercita l'attività commerciale, artigianale o lavorativa.