

ASSESSORATO DELL'ECONOMIA DELLA REGIONE SICILIANA

Dipartimento Bilancio e Tesoro – Ragioneria Generale

Servizio Statistica ed Analisi Economica della Regione

Sito internet

<http://pti.regione.sicilia.it>

e-mail: servizio.statistica.bilancio@regione.sicilia.it

La stesura della presente NaDEFR è stata chiusa con i dati e le informazioni disponibili al 31 ottobre 2020

Indice

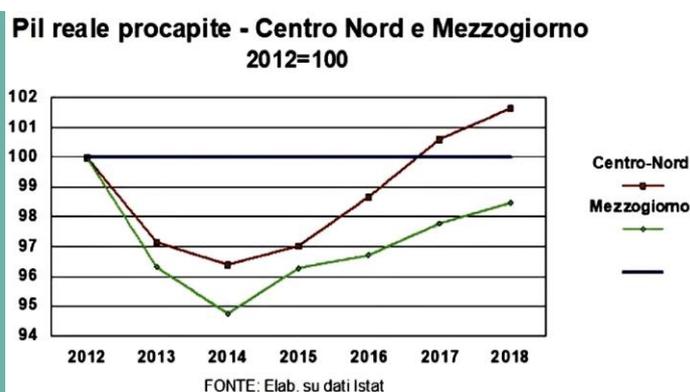
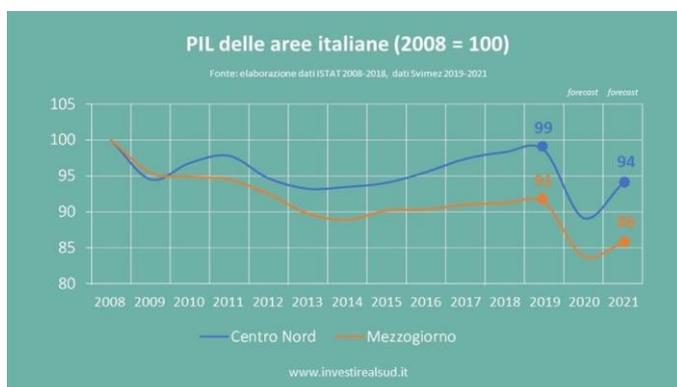
Premessa	Errore. Il segnalibro non è definito.
1. L'Aggiornamento del quadro macroeconomico e finanziario	21
1.1 Lo scenario nazionale	21
1.2 L'economia siciliana e le politiche d'intervento	29
2. Le politiche della Regione: aggiornamenti al DEFr.	47
2.1 Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia	47
2.2 Tutela della Salute	53
2.3 Ottimizzazione della governance del patrimonio culturale	56
2.4 Concentrazione societarie Sicilia Digitale S.p.A., Interporti S.p.A, Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A	58
3. Sviluppo Economico e Competitività	60
3.1 Agricoltura	60
3.2 Resto in Sicilia	67
3.3 Zone Franche Montane	69
4. Recovery Fund	76
4.1 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)	78
5. Analisi della Situazione Finanziaria della Regione	86
5.1 Finanza Pubblica e Quadro Previsioni Tendenziali Entrate Erariali	86
5.2 Il Quadro Tendenziale della Finanza Pubblica Regionale	94
APPENDICE	96
Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia	97

Premessa

di *Gaetano Armao*, Assessore per l'Economia.

1. La Regione Siciliana deve fare i conti non solo con una gravissima pandemia che continua drammaticamente a mietere vittime, dispensando malattie e sofferenze, ma anche con la più grave recessione economica della sua storia e che ha portato il PIL a livello reale 1985 (-7,5 miliardi € di PIL nel 2020).

Il contesto nel quale è stata elaborata la *Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza regionale* è profondamente diverso da quello nel quale si è giunti alla predisposizione del documento a luglio che prevedeva effetti attenuati, seppur più duraturi, della crisi economica postpandemica in Sicilia che, si sommava a quella del 2007-10, della quale nel 2019, ancora molto restava da recuperare a causa di politiche nazionali miopi sul *Mezzogiorno* (-12% sul 2008, i grafici indicano la tendenza).



Se durante la prima metà dell'anno l'attività economica ha subito un violento shock, nel terzo trimestre, con la graduale revoca delle misure di contenimento, si è aperta una crescente fase di ripresa. Tuttavia, la grave recrudescenza della pandemia nelle ultime settimane, con le nuove misure di salute pubblica introdotte dalle autorità nazionali per limitarne la diffusione, è all'origine di crescenti e pesanti perturbazioni.

La *Nota di aggiornamento al documento di economia e finanza* (NaDEF) 2020 dello Stato ha inteso delineare la strategia organica e coerente per sostenere il rilancio

della crescita e dell'occupazione in una dimensione di trasformazione del Paese e porre, allo stesso tempo, il debito pubblico su un sentiero credibile e sostenibile di discesa strutturale.

Una prospettiva che se risente del periodo nel quale il documento è stato elaborato, sconta tuttavia una prospettiva per certi versi ottimistica al di fuori della quale si sarebbe potuta porre una nuova grave crisi pandemica, invero da più parti ritenuta inevitabile, e purtroppo giunta dirompente anche nel Sud Italia, ma che tuttavia evidenzia l'ineludibile passaggio dalla fase della protezione del tessuto economico-sociale a quella del rilancio della crescita, anche alla luce della decisiva strategia di rilancio e resilienza di contrasto alla pandemia elaborata dalle istituzioni europee (*Recovery and resilience facility*).

Questa *Nota di aggiornamento*, rispetto al documento approvato dalla Giunta ed all'esame dell'ARS, ha talune differenze strutturali che tengono conto delle criticità, rappresentando la situazione economica sulla base di analisi ed elaborazioni di una descrizione prospettica e della relativa possibile evoluzione.

In relazione a tale diversa prospettiva viene ripristinato l'arco triennale di riferimento (2021-2023), re-introdotto il metodo del confronto fra previsione tendenziale (a legislazione vigente e politiche invariate) e previsione programmatica (comprensiva delle misure d'intervento), che era rimasto inapplicato nel DEF di aprile.

Ne emerge un quadro che sebbene ineludibile effetto della revisione delle stime determinata dal mutato profilo programmatico che risulta dalla NaDEF approvata dal Parlamento statale, intende introdurre altresì elementi di cautela, soprattutto per quanto concerne l'entità degli effetti della ripresa sull'economia regionale.

L'elevato livello di incertezza che connota le previsioni economiche ed il rischio principale scaturiscono dal pesante aggravamento della diffusione della pandemia, che ha imposto ed impone misure di salvaguardia più rigorose sulla salute pubblica, con inevitabili conseguenze ed un più grave e persistente impatto sull'economia. Tale variegato e variabile contesto ha indotto ad un'analisi di scenario incentrata su due prospettive alternative di evoluzione degli effetti della pandemia: una più favorevole, direttamente discendente dalla NaDEF

statale¹ ed alla quale ci si deve giuridicamente attenere nella predisposizione di questa *Nota*, compendiata da una più prudente sul relativo impatto economico pluriennale. Ciò in quanto vi è il rischio che le dinamiche negative innescate dalla pandemia e dalle connesse misure di salvaguardia, seppur accompagnate da iniziative di mitigazione quali sussidi, ristori, sostegno a famiglie e lavoro, non scongiurino gli effetti profondamente negativi sui lavoratori e le imprese.

Alla stregua di tale quadro nelle previsioni per la Sicilia sul "*PIL tendenziale*" se emerge un peggioramento dell'andamento per l'anno in corso (da -7,8% a -8,0%), in linea con quanto prospettato nella relazione all'ARS già nel marco scorso, si evidenzia, tuttavia, un più robusto rimbalzo delle previsioni di crescita per il 2021-2023 (a partire dall'anno prossimo: +5,0%, invece che +3,4% ed un +3,5% nel 2022, mentre il "*PIL programmatico*" segna un +7,6% nel 2021 ed un +4,7 nel '22)

Una previsione più cauta ("*scenario di rischio*") connessa all'eventuale protrarsi della seconda ondata di contagio pandemico - e che si intende proporre per una più completa prospettazione - evidenzia una contrazione del PIL per il 2020 del 9,5% ed una ripresa più lenta del "*PIL tendenziale*" nel successivo periodo. Anche se in questo caso gli effetti delle politiche di sviluppo, rilancio e resilienza statale e regionale, con un incremento del PIL nel triennio 2021-23 del 16,3%, consentirebbero non solo di recuperare quanto perduto nel 2020, ma addirittura gran parte della contrazione dello scorso decennio, riportando così l'economia siciliana verso i massimi livelli di crescita.

Secondo quanto previsto dalla Commissione europea nelle previsioni economiche d'autunno² la recrudescenza della pandemia di *COVID-19* interrompe la breve ripresa economica estiva ed aggrava l'incertezza rappresentando un enorme shock per l'economia mondiale e per le economie dell'UE, con conseguenze sociali ed economiche molto gravi. L'appesantimento della situazione epidemiologica determina che le proiezioni di crescita nel periodo oggetto delle previsioni siano caratterizzate da un grado di incertezza e di rischio estremamente elevato. Conseguenze che hanno effetti ancor più rilevanti nelle regioni economicamente deboli - come la Sicilia - alle quali alla vulnerabilità del tessuto

¹ Ma già in senso analogo le previsioni SVIMEZ 2020-21 <https://lnx.svimez.info/svimez/previsioni-regionali-svimez-2020-2021/>

² https://ec.europa.eu/italy/news/20201105_previsioni_economiche_d_autunno_2020_it

economico si aggiunge la limitata capacità di reazione in termini di resilienza e ripresa al termine degli effetti della pandemia.

Mentre la Banca d'Italia ha evidenziato che a partire da marzo scorso, dopo due mesi di sostanziale stagnazione, l'occupazione ha subito le più rilevanti ripercussioni dell'emergenza pandemica COVID-19 e dei conseguenti provvedimenti di sospensione delle attività. La drastica contrazione dell'attività economica si è ulteriormente aggravata nel secondo trimestre: dell'1,2 per cento nel Nord, dell'1,1 al Centro e del 4,4 nel Mezzogiorno con veloce caduta delle ore lavorate³.

Tali dinamiche negative, come noto, hanno penalizzato e penalizzano soprattutto Sud ed Isole, ed in particolare la Sicilia, soprattutto a causa della differente struttura produttiva della macroarea, più orientata verso le attività che hanno risentito in misura superiore degli effetti della crisi postpandemica (turismo e servizi connessi alla fruizione dei beni culturali), e la diversa morfologia del mercato del lavoro, ove si registra una più marcata presenza dei contratti di lavoro temporaneo.

Diversamente, sul lavoro a tempo indeterminato i vincoli ai licenziamenti e il ricorso alle integrazioni salariali hanno limitato l'impatto della crisi. E la diminuzione del margine intensivo, anche a causa della flessibilità delle tipologie di lavoro e della maggiore incidenza del lavoro a distanza al Nord, è stata parimenti più accentuata nel Sud e delle Isole. E da questo dato lo Stato deve partire non solo nell'apprestare le necessarie misure di riequilibrio e perequazione, ma soprattutto nell'approntare infrastrutture ed investimenti da inserire nel *Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza* (PNRR).

Piano che rappresenta l'ultima occasione per affrontare ed avviare a soluzione il divario economico, sociale e territoriale che affligge l'Italia da 160 anni.

³ BANCA D'ITALIA, *Economie regionali. L'economia delle regioni italiane Dinamiche recenti e aspetti strutturali*, 11/2020, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/economie-regionali/2020/2020-0022/20-22-eco-regioni.pdf>



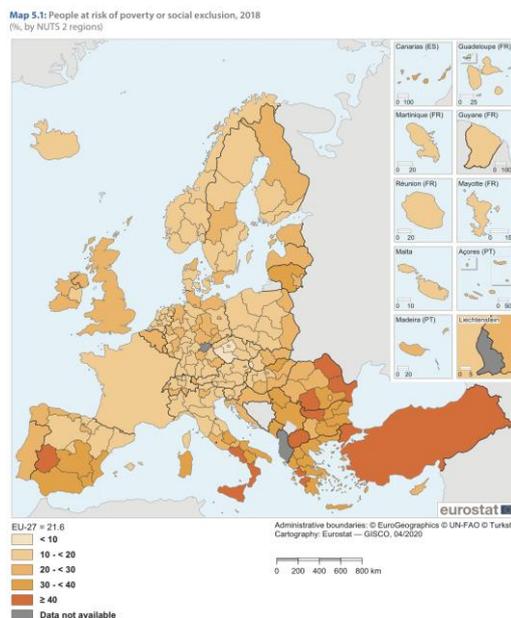
Fonte: Istat, *Rilevazione sulle forze di lavoro*; cfr. nelle Note metodologiche la voce *Rilevazione sulle forze di lavoro*.
(1) Dati trimestrali destagionalizzati aggregati per tre macroaree: Nord, Centro e Sud e Isole.

2. La pesante crisi economica connessa alla pandemia COVID-19, che è globale prima che continentale e nazionale, impone misure efficaci e lungimiranti, che - contemporaneamente - sappiano rispondere alla domanda di sostegno delle famiglie e delle categorie economiche più colpite dalle misure di contrasto alla pandemia ma preparino la ripresa ed il futuro mediante investimenti e scelte strategiche.

L'Europa che conoscevamo fino all'inizio della pandemia COVID-19 non c'è più, mentre si gettano le basi, tra difficoltà e contraddizioni, per la nascita della nuova Europa che ha trovato una propria proposta nel *Recovery and resilience facility* e che sarà delineata dalla *Conferenza sul futuro dell'Europa*, destinata a rafforzare la partecipazione dei cittadini e dei territori alla democrazia dell'UE al di là delle elezioni ed a far sì che anche la loro voce sia ascoltata e compresa meglio.

La pandemia da COVID-19 ha prodotto e sta producendo effetti molto pesanti sul piano economico e sociale scatenando la crisi più grave dalla Seconda Guerra Mondiale, di dimensioni ben più rilevanti di quelle della crisi economico-finanziaria del 2007-10. La crisi COVID-19 ha messo a dura prova la capacità degli Stati europei e dell'Unione di far fronte a grandi e inaspettati *shock*. Una crisi multidimensionale i cui effetti indotti stanno influenzando la capacità di crescita dell'UE e dei suoi Stati membri, aggravando al contempo gli squilibri macroeconomici e, con buona probabilità, creandone di nuovi. L'Italia ha affrontato la drammatica crisi economica e sanitaria con determinazione, e la Sicilia, ha dimostrato nei mesi passati di avere buona resistenza e forte senso civico, nonostante i rischi legati all'immigrazione, ma soprattutto i drammatici e

duraturi effetti economici derivanti dalla pandemia su un'Isola con un'economia vulnerabile e flebile che *Eurostat* ha indicato tra le più esposte al rischio di povertà



nell'UE⁴.

Le Istituzioni hanno predisposto, anche grazie alle rilevanti deroghe concesse a livello europeo, una decisa reazione sia a livello statale che regionale⁵, sebbene l'aggravarsi della diffusione della pandemia e delle misure di salvaguardia connesse rischiano di vanificarne la portata.

Secondo i dati dell'*ECONomic Bulletin COVID-19 impact and response measures* (n. 8), della *Commissione Economica* del Comitato Europeo delle Regioni⁶, la Regione Siciliana è tra le prime Regioni europee ad aver adottato lo spettro più ampio di azioni di contrasto alla crisi economica post-pandemica. Tra queste: istituzione di linee di credito a condizioni vantaggiose, ampliamento dei sistemi di garanzia dei

⁴ Eurostat regional yearbook 2020. Regional diversity in the EU – how does your region fare?, 140/2020 - 18 September 2020, in <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11337697/1-18092020-AP-EN.pdf/bfd412a2-0bba-7387-a8ab-b387364d2044>

⁵ In tal senso si è mossa l'azione della Regione con la legge regionale di stabilità 2020-22 (n. 9 del 2020) e le relative misure attuative.

⁶ https://cor.europa.eu/en/news/Documents/ECONomic_Bulletin-08.pdf

prestiti⁷, sistemi di sostegno per la concessione di prestiti a tassi agevolati o a fondo perduto⁸, esenzione, sconto, differimento o frazionamento delle imposte regionali⁹, il trasferimento aggiuntivo agli enti locali¹⁰. E tale analisi è stata confermata dall'*Eurobarometro 2020 sulle politiche regionali e locali* dello stesso Comitato che ha indicato le misure adottate dalla Regione siciliana quale riferimento europeo per differenziazione e pertinenza¹¹ e per la semplificazione delle procedure di liquidazione¹².

L'UE, attraverso la Commissione, ha dimostrato di guardare al futuro lanciando misure di notevole impatto finanziario e dimostrandosi capace di superare gli iniziali egoismi nazionali. E la grave crisi economica determinata dalla pandemia e dalle misure di contrasto alla sua diffusione va affrontata e superata preparando il futuro. Le previsioni sulla ripresa nel triennio 2021-23 sono unanimi e si incentrano sulle misure straordinarie che saranno inserite nel *PNRR*, ma anche sulla definizione della nuova programmazione europea e di quella della politica nazionale di coesione 2021-27.

Al riguardo la Regione Siciliana ha richiesto, insieme alle altre Regioni, che:

- a) l'avvio di accordi per la riprogrammazione dei P.O. FESR e FSE 2014-2020 e i nuovi piani di sviluppo e coesione alla luce degli accordi stipulati con lo Stato debbano con urgenza portare al recupero delle spese per l'emergenza sanitaria;
- b) il puntuale coinvolgimento nella preparazione del nuovo ciclo di programmazione 2021-27, che va definito alla luce del negoziato a livello UE per la Politica di coesione 2021-27, e dell'avanzamento dell'Accordo di

⁷ Attraverso la "*Sezione Sicilia*" del Fondo centrale di garanzia. Ma anche alle moratorie dei crediti bancari estese agli enti finanziari regionali.

⁸ Si pensi alle misure a valere sul "*Fondo Sicilia*" presso IRFIS-Finsicilia S.p.a. ed erogate attraverso intermediari finanziari (la "*Misura straordinaria di liquidità*", Confidi, Crias ed Ircac, ma anche alle forme di finanziamento a tasso zero con BEI.

⁹ Il riferimento è alle esenzioni per le concessioni marittime, alla riduzione del bollo auto, ai differimenti dei versamenti all'erario regionale, sino alle misure agevolative appena varate con il "*Resto in Sicilia*".

¹⁰ Si pensi al fondo perequativo per i Comuni che ne ha quasi raddoppiato la dotazione finanziaria annuale trasferita dalla Regione.

¹¹ <https://cor.europa.eu/en/our-work/Pages/EURegionalBarometer-2020.aspx>

¹² Si ricordino le misure di semplificazione delle procedure di controllo delle ragionerie centrali degli assessorati adottate con diverse circolari dell'Assessorato all'economia-Ragioneria generale.

partenariato e la complementarità delle tempistiche del *ReactEU* e del *PNRR* con la Programmazione 2021-2027, con l'urgenza di potenziare con un idoneo fondo il personale delle Regioni;

c) un impegno sulla questione relativa alla semplificazione della disciplina degli appalti (Codice degli Appalti) ed alla rimozione della limitazione al subappalto risultata in contrasto con le direttive europee.

Purtroppo deve rilevarsi sino ad oggi il limitato coinvolgimento delle Regioni non solo in termini finanziari, ma anche nell'elaborazione di misure per il rilancio.

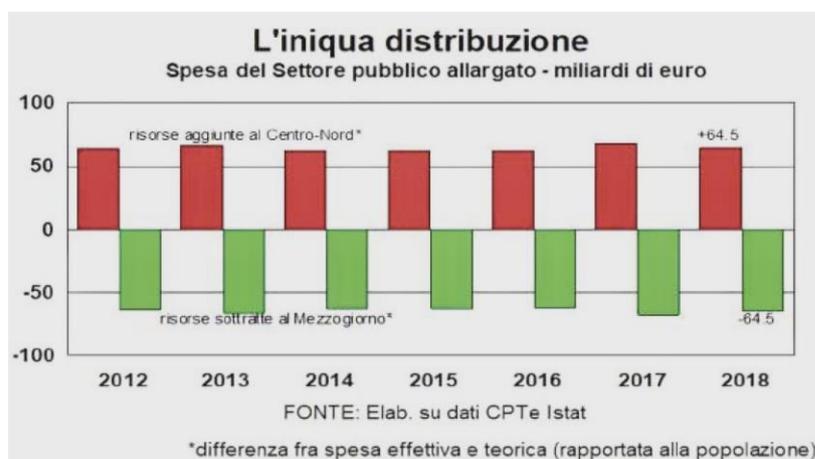
Dal punto di vista finanziario, va notato che a differenza di altri Paesi caratterizzati da una struttura regionale come la Spagna (che ha sostenuto le sue Comunità autonome fornendo 16 miliardi di euro) e la Germania (13 miliardi di euro) dove tutte le misure erano state attentamente coordinate con i *Länder*, in Italia il Governo centrale si è limitato a coprire le minori entrate delle Regioni stanziando circa 6 miliardi €. Ma ciò che appare più rilevante è il mancato coinvolgimento finora garantito alle Regioni che, se si esclude un'attività puramente informativa, non sono adeguatamente coinvolte nell'indicazione dei progetti da inserire nel *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. La Conferenza delle Regioni ha presentato richieste di maggiore coinvolgimento, coerenti con la Costituzione che affida lo sviluppo economico a Stato e Regioni¹³. Nel documento, redatto sul *Recovery Fund*, esse hanno rilevato che le priorità di investimento indicano che esse sono configurate in linea con gli asset strategici da sviluppare nell'ambito del *PNRR*.

La "sfida" in ordine alla piena utilizzazione dei fondi di recupero e di quelli già stanziati dalla normativa vigente per le spese di investimento, deve essere affrontata con il nuovo modello di sviluppo multilivello per la crescita dei territori in piena collaborazione inter-istituzionale. Si tratta di una tendenza generale nei sistemi regionali e in molti sistemi federali, la pandemia accresce i conflitti tra il

¹³ Le Regioni si propongono per il ruolo di "hub" come enti attuatori, in particolare, a livello di province e comuni, per tutti gli investimenti pubblici al fine di rispettare i tempi richiesti dall'Europa - riforme 4 anni - investimenti 7 anni. In entrambi i casi è dall'UE che ci si aspetta un impatto sull'economia e sull'occupazione. Già nel parere sul PNR le Regioni e le Province autonome hanno espresso la loro candidatura come ente attuatore e programmatore che, alla luce dell'ammontare degli investimenti richiesti, dei tempi e delle dimensioni degli obiettivi fissati dallo *European Recovery and Resilience Facility* appare l'unico modo possibile per rendere concretamente realizzabili le riforme richieste senza correre il rischio di perdere le risorse per la crescita economica e sociale del Paese.

livello federale e quello subnazionale o anche tra le unità subnazionali per quanto riguarda le competenze e le misure adottate¹⁴.

Allo stesso modo, nonostante le diramate *linee-guida*, non appare chiaro come il Piano intenda affrontare la ripresa e con quali misure di coesione e di riequilibrio territoriale, in particolare, in un Paese fortemente diviso sul piano economico, sociale e territoriale come l'Italia. Basti pensare al divario economico e sociale tra Nord e Sud del Paese, che è aumentato drammaticamente negli ultimi anni (oltre 60 miliardi € annui sottratti all'economia del Sud¹⁵), ma anche alla *condizione di insularità*, uno degli elementi essenziali per le politiche di coesione e di riequilibrio



territoriale¹⁶.

¹⁴ In Italia, come in altri Stati europei regionali o federali, lo stato di emergenza ha innescato fenomeni di: (a) prevalenza dell'esecutivo centrale rispetto agli organi parlamentari, (b) prevalenza di organi piccoli o monocratici rispetto ai grandi organi collegiali, e (c) prevalenza del centralismo rispetto al regionalismo o al federalismo. Va anche notato che in Italia, a seguito del diffondersi della pandemia COVID-19, è in corso un tentativo di centralizzazione in contrasto con i principi costituzionali.

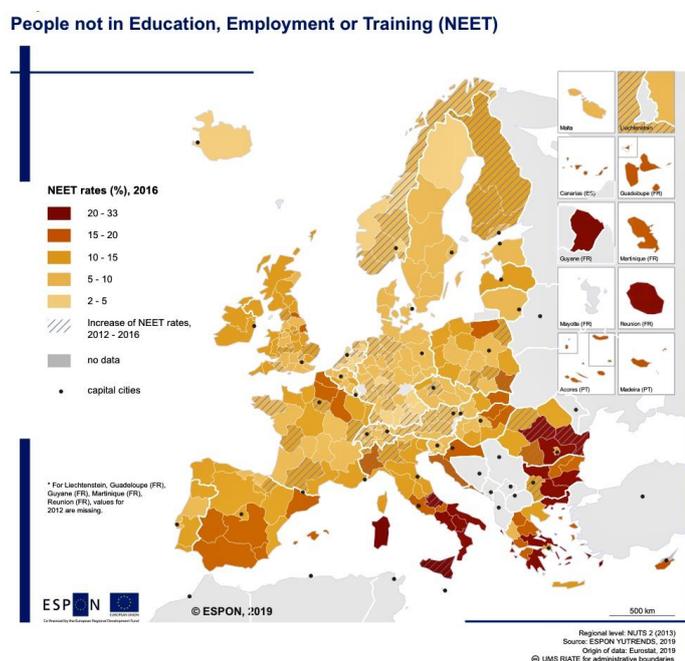
Come in Austria, dove il Parlamento federale ha emanato (e continua ad emanare) la legislazione COVID, che ha modificato non solo decine di leggi federali e creato nuove leggi, ma ha anche modificato la Costituzione federale con l'obiettivo, tra l'altro, di centralizzare le competenze. In diversi settori, come il diritto dell'energia o il diritto degli acquisti, i Länder hanno perso alcune competenze, il che è in linea con la tendenza generale alla centralizzazione in questo Paese. A. GAMPER (2020), *Austrian Federalism and the Corona Pandemic*, in http://www.foederalismus.at/blog/austrian-federalism-and-the-corona-pandemic_237.php

¹⁵ Consultabile in http://www.regione.sicilia.it/deliberegionta/file/giunta/allegati/N.440_22.10.2020.pdf

¹⁶ *Manifesto for european Islands of the Regional Intergroup on Insularity* of the European Committee of the Regions, in <https://cpmr-islands.org/uncategorized/the-regional-intergroup-on-insularity-of-the-cor-adopts-its-manifesto/5544/>

Condizione di insularità per la quale la Giunta si è battuta a livello nazionale, ottenendone il diretto riconoscimento da parte del Governo centrale negli accordi stipulati, ma anche provvedendo, nel solco della giurisprudenza costituzionale, ad individuare i “*costi dell’insularità*”: oltre 6,5 miliardi di tassazione occulta per cittadini ed imprese di cui lo Stato deve tener conto nella definizione delle relazioni finanziarie con la Regione.

L'Italia è il Paese con il più drammatico fallimento dell'integrazione a livello nazionale in Europa occidentale, con una scarsa efficacia delle politiche di integrazione perseguite negli ultimi 50 anni¹⁷ e ciò trova emblematica conferma nel



livello dei giovani che non lavorano, non studiano e non si formano (*neet*).

Questa iniqua dicotomia è una delle cause principali della bassissima crescita dell'Italia, insieme a squilibri sociali ed economici che non hanno eguali negli altri

¹⁷ Sia consentito rinviare al mio contributo (2017), *European cohesion principle and the institutional and economic development of an insular region: the case of Sicily*, in http://www.ambientediritto.it/wp-content/uploads/2018/04/European-principle-and-the-institutional-and-economic-the-case-of-Sicily_Armao.pdf

Paesi della zona euro. Inoltre, a causa della fuga verso il Nord (non solo dell'Italia) di risorse umane altamente qualificate, il Sud continua a indebolirsi¹⁸.

Il divario tra Nord e Sud è persistente nonostante i consistenti trasferimenti finanziari destinati a favorire lo sviluppo socio-economico di questa parte d'Italia. I fondi sono forniti dal bilancio nazionale per gli investimenti e dai fondi strutturali europei. Le disparità territoriali costituiscono una questione seria, con conseguenze assai gravi per la competitività del Paese, che pregiudicano la considerazione dell'Italia nell'UE.

L'immagine nazionale è ingarbugliata in descrizioni che sottolineano tratti di persistente dualismo socio-economico. Numerose riforme, frutto dello spirito di modernizzazione degli ultimi trent'anni, sono state concepite per facilitare l'adeguamento del sistema alla concorrenza globale e alle pressioni del mercato, per rafforzare la capacità dello Stato nella programmazione e nell'elaborazione di nuove strategie di governo¹⁹.

Al contrario, la dicotomia sta crescendo, come ha sottolineato nell'ultimo rapporto la SVIMEZ. Da questo punto di vista l'Italia è un "*Paese diviso*" e il suo Sud è definito "*una terra a rischio di desertificazione industriale umana dove la gente continua a trasferirsi, non ha figli e diventa povera*", senza misure di sostegno, questo processo involutivo può condurre ad una situazione di sottosviluppo irreversibile²⁰.

Tale divisione culturale ed economica trova le sue radici in elementi di carattere storico, geografico, economico e culturale, che hanno contribuito al carattere più distintivo del Mezzogiorno d'Italia. Ma è chiaro che il *Next Generation EU* varato dalla Commissione UE sia l'ultima opportunità per risolvere "*il più grande fallimento*

¹⁸ V. DANIELE, P. MALANIMA (2017), *Regional wages and the North-South disparity in Italy after the Unification*, <https://www.siecon.org/sites/siecon.org/files/oldfiles/uploads/2017/04/Daniele.pdf>, E. FELICE, M. VASTA (2015), *Passive modernization? The new human development index and its component in Italy's regions (1871-2007)*, in *European Review of Economic History* 19, 44 ss.; G. VECCHI (2017), *Measuring Wellbeing: A History of Italian Living Standards*, Oxford: Oxford University Press.

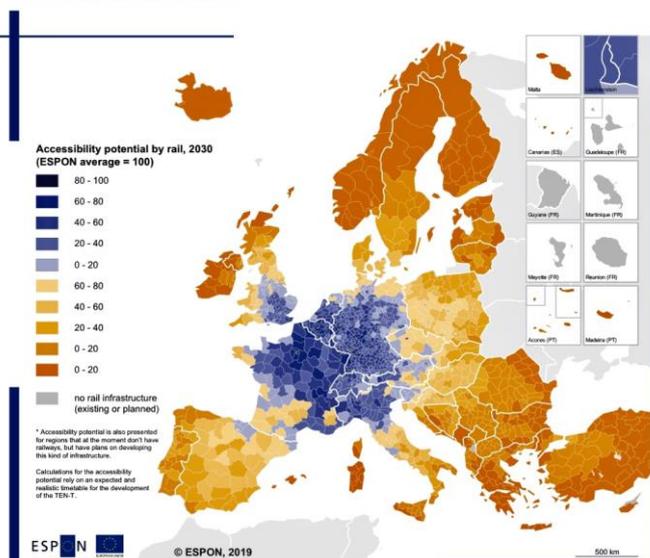
¹⁹ E. FELICE (2018), *The socio-institutional divide. Explaining Italy's regional inequality over the long run*, in <https://www.carloalberto.org/wp-content/uploads/2018/11/no.503.pdf>

²⁰ SVIMEZ, *Report Mezzogiorno 2019*, <http://lnx.svimez.info/svimez/il-rapporto/>

dello Stato italiano"²¹, dopo 160 anni di unificazione nazionale con una significativa risposta di coesione, contrastando anche gli effetti indotti dalla pandemia di allargamento del divario Nord-Sud.

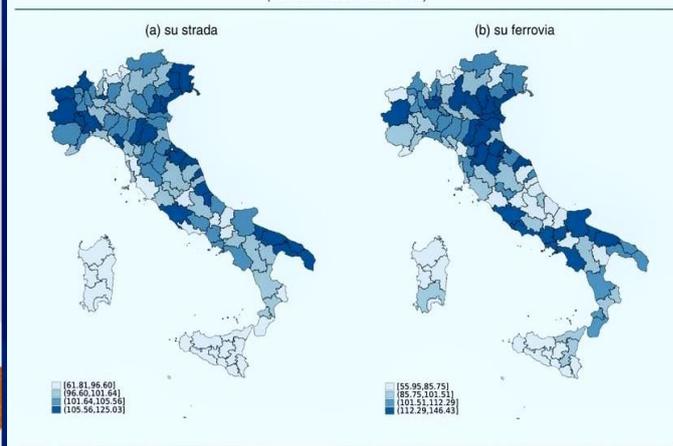
Dopo la Brexit, l'Italia è lo Stato europeo con il maggior numero di cittadini insulari (6,5 milioni). Ebbene, nei documenti finora redatti dal Governo italiano non trova ancora appoggio, ma dubbi, l'opera principale che potrebbe avere positivo impatto: il *Ponte sullo Stretto di Messina*, progetto fortemente voluto da Sicilia e Calabria ed ora richiesto da tutte le Regioni italiane. Essendo una delle più importanti infrastrutture europee, in linea con il *green new deal* per le influenze positive sull'ambiente, il ponte non costituisce soltanto un progetto cantierabile, ma soprattutto un passo essenziale per completare il corridoio europeo scandinavo-mediterraneo²².

Accessibility potential by rail



Divari infrastrutturali a livello provinciale in Italia in base ai tempi di collegamento (1)

(numeri indice: Italia=100)



Fonte: elaborazioni su dati Openrouteservice.
 (1) I cartogrammi raffigurano un indicatore infrastrutturale calcolato come differenza fra una misura di accessibilità basata sui tempi di collegamento e una misura di accessibilità basata sulle distanze fisiche; le soglie della scala dei colori corrispondono ai quartili; cfr. nelle Note metodologiche la voce *Indice infrastrutturale basato sui tempi di collegamento*.

Contrariamente alle crisi precedenti, la crisi post-COVID-19 è stata simmetrica nel colpire gli Stati membri, ma l'impatto aggraverà ulteriormente le divisioni economiche, sociali e territoriali, soprattutto in quelle Regioni in cui la situazione prima della crisi era già più fragile e dove le prospettive di ripresa sono

²¹ S. CASSESE (2016), *Il maggiore fallimento dello Stato unitario*, in <https://www.storiairreer.it/sites/default/files/convegni/2016%2011%2012%20cassese%20II%20maggiore%20fallimento%20dello%20Stato%20unitario.pdf>

²² Il Corridoio Scandinavo-Mediterraneo rappresenta un asse nord-sud cruciale per l'economia europea. Il corridoio si estende dalla Finlandia e dalla Svezia a nord, all'isola di Malta a sud, e comprende la Danimarca, la Germania settentrionale, centrale e meridionale, il cuore industriale dell'Italia settentrionale e i porti dell'Italia meridionale. Cfr. https://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/scandinavian-mediterranean_en

compromesse a causa degli svantaggi geografici e delle maggiori difficoltà a beneficiare del mercato unico²³. È quindi ineludibile, in questa fase della ripresa delle misure di contrasto alla pandemia, pensare a salvare i siciliani prima di tutto dal contagio e contestualmente dalle disastrose conseguenze economiche. Questo deve comportare *l'indennizzo immediato* a coloro che hanno dovuto chiudere la propria attività o perso il lavoro, così come richiesto dal Governo regionale.

Sul piano dell'equilibrio economico-finanziario, pur in un contesto particolarmente difficile, vanno registrati i giudizi positivi delle agenzie di *rating* (da ultimo *Moody's*)²⁴ che hanno confermato le previsioni di stabilità economico-finanziaria regionale, rilevando la riduzione del debito (sceso sotto i 7 miliardi €), accompagnata dalla drastica riduzione del costo, il progressivo incremento della liquidità nel biennio (ben oltre il miliardo €), con una più rassicurante situazione delle entrate di provenienza statale.

Determinanti sono risultate in tal senso anche le molteplici intese con lo Stato che hanno, nel solo corso di un anno, condotto al ripianamento decennale del disavanzo (art. 7 d. lgs. 27 dicembre 2019, n. 158), all'integrale riconoscimento della copertura delle prevedibili minori entrate per il 2020 (art. 111, 19 maggio 2020, n. 34), all'estensione della moratoria sui mutui per il 2020 (art. 42 d.l. 14 agosto 2020, n. 104), ma anche all'importante deroga all'utilizzo del risultato di amministrazione (art. 33, d.l. 28 ottobre 2020, n. 137).

Da sottolineare, inoltre, la circostanza che gli effetti della pandemia in corso, anche grazie a tali intese, avranno impatto limitato sulle previsioni di *budget* per il 2020/2021, ad ulteriore dimostrazione del giudizio di solidità finanziaria. Di rilievo le considerazioni sul miglioramento della gestione amministrativa della Regione

²³ La Commissione UE, ha recentemente sottolineato che "gli Stati membri sono invitati a dettagliare i processi e le strutture create a livello nazionale e regionale per garantire la complementarietà e il coordinamento della gestione delle varie fonti di finanziamento dell'Unione Europea", Cfr. Documento di lavoro dei servizi della Commissione" https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3_en_document_travail_service_part2_v3_en_0.pdf.

Le strategie di rilancio devono quindi basarsi sulle esigenze e sulle opportunità locali e regionali e contare su partenariati tra imprese, pubblica amministrazione e società civile, pertanto, per l'Italia, come per ogni altro Paese europeo, un approccio centralizzato da parte degli Stati nell'elaborazione e nella definizione della strategia di rilancio deve essere considerato inaccettabile, oltre che in contrasto con i principi del diritto europeo, anche con il diritto costituzionale interno.

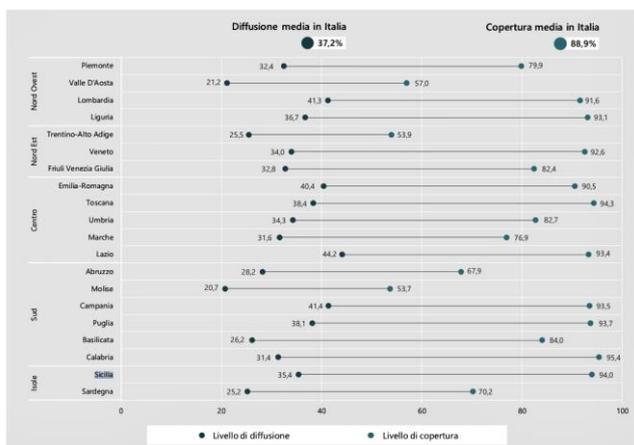
²⁴ Cfr. [HTTPS://WWW.MOODYS.COM/CREDIT-RATINGS/SICILY-AUTONOMOUS-REGION-OF-CREDIT-RATING-600049263](https://www.moodys.com/CREDIT-RATINGS/SICILY-AUTONOMOUS-REGION-OF-CREDIT-RATING-600049263).

attraverso politiche di bilancio definire “credibili e di risanamento”, garantendo trasparenza e dettaglio nelle informazioni attraverso *open data*, sottolineata anche la rilevanza dell'autonomia finanziaria scaturente dallo Statuto delle quale si sta definendo il negoziato per la piena attuazione con lo Stato conseguendo importanti riconoscimenti di maggiori entrate per la Sicilia.

La Sicilia ha di fronte a sé una sfida epocale che potrà affrontare e vincere soltanto se dispiegherà, come avvenuto in altri tornanti della storia, le forze ed i talenti. Questo impone alla politica tutta, ai sindacati, alle associazioni di categoria, alle Università, alle professioni, al privato-sociale di approfondire uno sforzo corale ed una tensione morale senza le quali sarà difficile reagire con la necessaria determinazione.

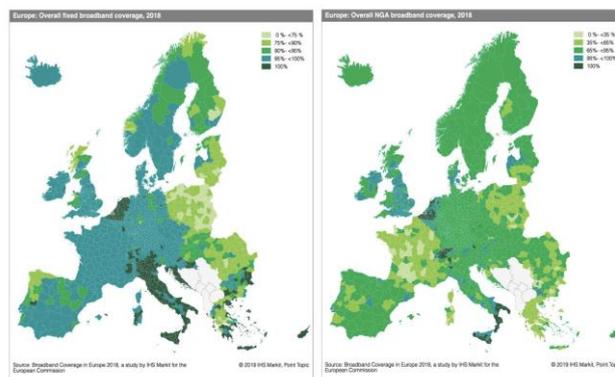
In tale contesto leve essenziali per il rilancio della Sicilia risultano essere: *digitale*, *semplificazione* e *riorganizzazione della p.a.* sulle quali è al lavoro il Governo regionale.

Sulla digitalizzazione, in tre anni, la spesa è passata da 1,5 mil€ a 283 mil€, raggiungendo l'88% dell'assegnazione europea (321 mil€) e trasformando la Sicilia in una delle Regioni tra le più digitalizzate²⁵. Ciò si potrà ancor di più constatare per le attività il cui svolgimento il contrasto alla pandemia impone da remoto (*smart working, dad* etc.), mentre adesso l'impegno con le istituzioni statali competenti (MISE) è sull'assegnazione di *voucher* per connessioni e *tablet/computer*. La digitalizzazione costituisce asse fondamentale per contrastare il drenaggio di risorse umane giovani, soprattutto di quelle altamente specializzate, anche attraverso politiche di incentivazione al rientro (“*Sicily working*”) e per attrarre “*nuovi cittadini ed imprenditori in Sicilia*”, anche mediante la fiscalità di sviluppo.



Fonte: elaborazioni su dati aziendali (per la diffusione) e dati utilizzati dalla Commissione Europea per il calcolo del DESI, indicatore 1b1 Copertura della banda larga veloce - NGA (per la copertura)

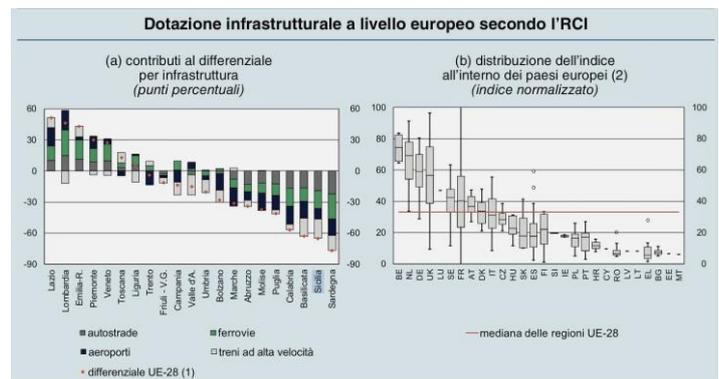
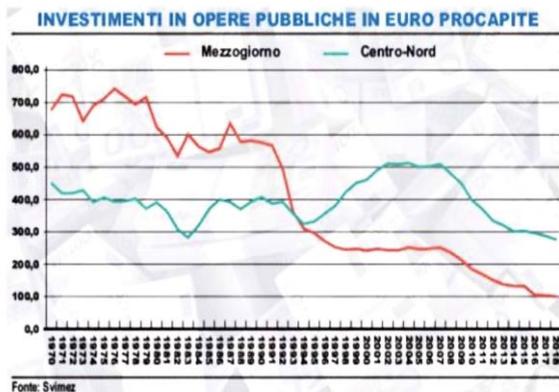
Overall fixed broadband and NGA broadband coverage by region.



di
ega

La semplificazione, con una legislazione di avanguardia (l.r. n. 7 del 2019 e l.r. 13 del 2020), mentre è all'esame dell'ARS il d.d.l. n. 774 sulla trasformazione digitale (*cyber first*) della p.a. regionale ed il rafforzamento amministrativo, a partire dal *turn over*, di strutture organizzative obsolete, sono elementi determinanti per sostenere lo sviluppo.

La *Nota*, assieme al DEFER di cui costituisce l'aggiornamento, vuol corrispondere alle previsioni di legge in termini programmatici, ma offrire altresì elementi che possono costituire base del rilancio della più grande Regione d'Italia, frontiera d'Europa, coacervo di culture millenarie, ma anche piattaforma di innovazione, elementi che costituiscono il propulsore del progresso economico e sociale che ha necessità di una grande riscatto in termini di investimento infrastrutturale, ma anche immateriale sul capitale umano. L'aumento della capacità di spesa per investimenti è, e sarà ancor di più, scelta essenziale per assicurare la ripresa al Paese, ma assolutamente ineludibile per il Sud e la Sicilia.



1. L'Aggiornamento del quadro macroeconomico e finanziario

1.1 Lo scenario nazionale

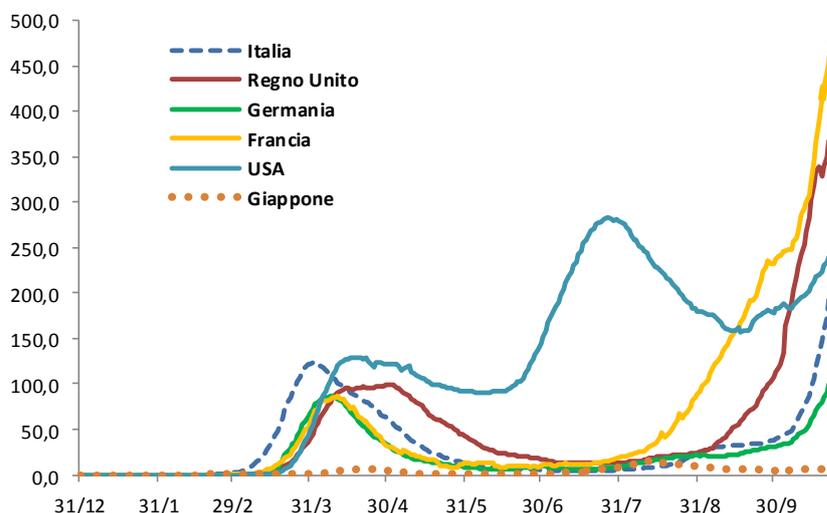
Questa Nota di aggiornamento ha per oggetto l'adeguamento del Documento di Economia e Finanza Regionale (DEFR 2021-2023), adottato con Delibera di Giunta n. 281 il 1° luglio 2020, alle mutate condizioni di contesto, per molti aspetti rappresentate nella Nota di Aggiornamento al DEF (NaDEF) che il Governo nazionale ha approvato lo scorso 5 ottobre²⁶. Analogamente a quello statale (previsto dalla legge di contabilità, L. n. 196/2009, art. 10 bis), il presente documento mira infatti a recepire le informazioni più recenti, con l'obiettivo di seguire il passo dello scenario economico di riferimento ed orientare con maggiore cura l'agenda politica regionale (vedi Allegato n. 4/1 al D.Lgs 118/2011, punto 4.1).

La necessità di questo aggiornamento è particolarmente evidente nella corrente pandemia, la cui diffusione globale, dopo il drammatico impatto dei primi mesi dell'anno e il successivo rallentamento, sta nuovamente mostrando un forte, seppur diversificato, rialzo (Fig.1.1) provocando il conseguente ricorso a misure di contrasto.

A motivo di ciò, gli istituti di ricerca che, a livello internazionale e dei singoli stati, osservano le variabili dell'economia segnalano le condizioni d'incertezza in cui si trovano ad elaborare le proprie previsioni. Secondo il Fondo Monetario Internazionale (FMI), la ripresa non è affatto garantita, in un contesto in cui il coronavirus torna a diffondersi e le limitazioni alla mobilità vengono da diversi governi ripristinate, o istituite ex novo.

²⁶ MEF, Documento di Economia e Finanza - Nota di aggiornamento Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020; <https://www.mef.gov.it/documenti-pubblicazioni/doc-finanza-pubblica/index.html#cont2>

Fig. 1.1 – Contagi da Covid-19 rilevati giornalmente nelle maggiori economie avanzate (casi confermati per 100.000 abitanti, valori cumulati a 14 giorni; la crescita recente riflette anche il forte incremento dei test effettuati)



Fonte: elaborazioni su dati ECDC al 23 ottobre 2020

La NaDEF prende le misure di queste criticità rappresentando la situazione economica sulla base delle proprie analisi ed elaborando una descrizione prospettica della relativa possibile evoluzione. Nel documento viene, a tal fine, ripristinato l'arco triennale di riferimento (2021-2023), nonché re-introdotta il metodo del confronto fra previsione tendenziale (a legislazione vigente e politiche invariate) e previsione programmatica (comprensiva delle misure d'intervento), che era rimasto inapplicato nel DEF di aprile.

In quel momento, infatti, anche sulla base delle indicazioni fornite dalla Commissione Europea, veniva considerata ardua la predisposizione di previsioni economiche e finanziarie, a fronte dell'elevata incertezza in cui si rincorrevano le iniziative di policy, al punto che le indicazioni del DEF coprivano soltanto il biennio 2020-21. Ripreso l'assetto consueto della struttura espositiva, le tendenze dell'economia degli ultimi mesi sono innanzitutto richiamate nella NaDEF per offrire la base informativa più recente ai temi che vengono affrontati.

La caduta del PIL dell'Italia nel primo e nel secondo trimestre dell'anno (-5,5 e -13,0 per cento, rispettivamente), registrata da Istat, è associata al blocco di molte attività indotto dalla pandemia ed alla caduta del commercio internazionale, ma dal mese di maggio si evidenzia un recupero degli indicatori economici, grazie al graduale allentamento delle misure di prevenzione del contagio e ad una serie

di interventi di politica economica a sostegno dell'occupazione, dei redditi e della liquidità di famiglie e imprese²⁷ (Fig. A1.1 e A1.2 in Appendice statistica).

Tab. 1.1 -L'economia mondiale secondo le istituzioni internazionali (crescita % annua del PIL a prezzi costanti)

	2019	2020	2021p	Differenze su precedenti previsioni *	
				2020	2021
<i>Stime FMI (a):</i>					
Mondo	2,8	-4,4	5,2	-1,1	-0,5
Economie emergenti	3,7	-3,3	6,0	-2,1	-0,5
Economie avanzate	1,7	-5,8	3,9	0,3	-0,6
Area dell'euro	1,3	-8,3	5,2	-0,8	-0,5
Italia	0,3	-10,6	5,2	-1,5	0,4
<i>Stime OECD (a):</i>					
Mondo	2,6	-4,5	5,0	1,5	-0,2
Area dell'euro	1,3	-7,9	5,1	1,2	-1,4
Germania	0,6	-5,4	4,6	1,2	-1,2
Italia	0,3	-10,5	5,4	0,8	-2,3

Fonte: FMI, "World Economic Outlook", October 2020; OECD, "Interim Economic Outlook Forecasts", September 2020;

(*) Per l'OECD, differenze su previsioni di giugno 2020; per il FMI differenze su previsioni di aprile 2020

Note: (a) Aggregazione dei valori nazionali in termini di "parità di poteri d'acquisto" (PPA); p = previsioni

A settembre, il clima di fiducia viene rilevato in salita in tutti i settori produttivi e presso i consumatori, rispetto ai mesi del "lockdown", mentre il surplus dei conti con l'estero, condizionato dalla caduta dei flussi turistici e tuttavia favorito da una loro ripresa nei mesi estivi, è solo leggermente diminuito rispetto al corrispondente periodo del 2019. Sul mercato del lavoro, ad una pesante caduta delle ore lavorate nell'industria e servizi di mercato (-26,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) e del valore aggiunto (-20,4 per cento), fa riscontro un calo dell'occupazione assai inferiore (-2,5 per cento nel secondo trimestre in confronto al quarto del 2019) grazie all'introduzione della Cassa integrazione in deroga (D.L. n.18/2020, articoli da 19 a 22-quinquies e s.m.i.). Tale intervento viene citato come uno degli ammortizzatori sociali messi in campo per l'emergenza, nel quadro di un notevole complesso di misure pubbliche anticrisi quantificato in circa 100 miliardi di euro come impatto sull'indebitamento netto della PA nel 2020 (6,1

²⁷ Secondo i dati Istat più recenti, nel terzo trimestre 2020 il PIL dell'Italia ha registrato un eccezionale rimbalzo (+16,1%) sul II trimestre, perfino più elevato di quello medio dell'Eurozona (+12,7%).

per cento del PIL)²⁸.

Attorno a queste recenti tendenze nazionali, vengono assunte nella NaDEF alcune ipotesi sull'evoluzione del contesto esterno, sia in termini di pandemia che di possibile andamento delle macro variabili. Lo scenario di base adottato per la previsione rimane cioè invariato rispetto al DEF, contemplando la distribuzione di uno o più vaccini entro il primo trimestre del 2021 e la disponibilità a metà anno di nuove terapie, tali da consentire al Governo di allentare la gran parte, se non tutte, le misure restrittive. Di conseguenza, il recupero dell'economia dovrebbe riprendere slancio nel corso del 2021, dando anche luogo ad un significativo effetto di trascinamento sul 2022²⁹.

Su queste premesse e sull'assunzione di determinati valori delle variabili esogene internazionali, è fondata la predisposizione di uno scenario economico tendenziale e di uno programmatico, rispetto a cui la differenza è costituita dal dispiegamento delle politiche governative descritte nel documento e dagli effetti attesi di questi interventi sugli aggregati dei conti economici nazionali (Tab. 1.2).

Contro il -8,0% di caduta del PIL previsto dal DEF di aprile per il 2020 e contro la ripresa del 4,7% stimata dallo stesso documento per il 2021, i tassi della nuova previsione tendenziale sono portati rispettivamente a -9,0 e a +5,1 per cento, evidenziando valori più estremi in risposta all'accentuarsi della crisi globale e del successivo rimbalzo.

Allo scenario del DEF, a motivo del ripristinato assetto triennale, si aggiunge l'orizzonte di crescita ulteriore del PIL: il 3,0 per cento per il 2022 e l'1,8 per cento per il 2023. La NaDEF fa notare che tali incrementi possono sembrare

²⁸ Oltre al DL 18/2020 (decreto "cura Italia"), convertito dalla L. 27/2020, sono da considerare il DL 23/2020 (decreto "liquidità"), convertito dalla L. 40/2020 e il DL 34/2020 (decreto "rilancio"), convertito dalla L. 77/2020. Per una descrizione delle misure, cfr. Banca d'Italia, Bollettino economico, 3, 2020, pag. 49.

²⁹ Occorre tuttavia segnalare che, analogamente a quanto riportato nel DEF, la NaDEF contiene uno scenario di rischio costruito sull'ipotesi di un andamento dell'epidemia peggiore di quello ipotizzato nello scenario di base. (Cfr.: MEF, cit. – Focus a pag. 49). Secondo tale ipotesi, la previsione annuale di caduta del PIL per il 2020 scenderebbe dal -9,0 per cento del quadro tendenziale al -10,5 per cento, mentre la crescita del PIL nel 2021 si fermerebbe all'1,8 per cento, contro il 5,1 per cento del tendenziale. Il deficit della PA raggiungerebbe l'11,5 per cento del PIL nel 2020 e il 7,8 per cento del PIL nel 2021.

elevati in confronto ai risultati dell'ultimo ventennio, ma va considerato che il punto di partenza è il crollo senza precedenti del 2020. Come livello, in questo scenario, il PIL trimestrale non ritornerebbe comunque ai volumi di fine 2019 prima del secondo trimestre del 2023.

Tab. 1.2 – Quadro macroeconomico riportato nella Nota di Aggiornamento al DEF approvata il 5 ottobre 2020 (variazioni percentuali) (1).

	2019	2020	2021	2022	2023
ESOGENE INTERNAZIONALI					
Commercio internazionale	1,1	-11,5	8,6	5,7	4,0
Prezzo del petrolio (Brent USD/barile, futures)	64,3	42,4	48,1	49,7	51,0
Cambio dollaro/euro	1,119	1,140	1,185	1,185	1,185
MACRO ITALIA Quadro tendenziale sintetico					
Pil reale	0,3	-9,0	5,1	3,0	1,8
Deflatore del PIL	0,9	1,1	0,7	1,1	1,0
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,6	1,1	1,0
Pil nominale	1,2	-8,0	5,8	4,2	2,8
Occupazione (ULA) (2)	0,3	-9,5	5,0	2,6	1,7
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	-0,2	0,9	0,9
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,7	10,3	9,8
Bilancia delle partite correnti (saldo in % del PIL)	3,0	2,4	2,7	2,8	2,8
MACRO ITALIA Quadro programmatico sintetico					
Pil reale	0,3	-9,0	6,0	3,8	2,5
Deflatore del PIL	0,9	1,1	0,8	1,3	1,2
Deflatore consumi	0,5	0,0	0,7	1,2	1,2
Pil nominale	1,2	-8,0	6,8	5,1	3,7
Occupazione (ULA) (2)	0,3	-9,5	5,4	3,4	2,2
Occupazione (FL) (3)	0,6	-1,9	0,3	1,7	1,5
Tasso di disoccupazione	10,0	9,5	10,3	9,5	8,7
Bilancia delle partite correnti (saldo in % del PIL)	3,0	2,4	2,5	2,3	2,2

(1) Eventuali imprecisioni derivano dagli arrotondamenti.

(2) Occupazione espressa in termini di unità standard di lavoro (ULA).

(3) Numero di occupati in base all'indagine campionaria della Rilevazione Continua delle Forze Lavoro (RCFL).

Fonte : Ministero Economia e Finanze

In risposta ad una politica economica espansiva, una maggiore dinamica del PIL reale è prefigurata nello scenario programmatico. La crescita sarebbe del 6,0 per cento nel 2021, 3,8 per cento nel 2022 e 2,5 per cento nel 2023. Il PIL trimestrale, secondo questo profilo, recupererebbe il livello dell'ultimo trimestre pre-crisi (il quarto del 2019) nel terzo trimestre del 2022, mentre l'incremento dell'occupazione e la riduzione del tasso di disoccupazione avrebbero un decorso più rapido, a motivo della maggiore domanda di lavoro generata dal sistema produttivo. I positivi margini in confronto al quadro tendenziale sono

principalmente da attribuire all'effetto degli investimenti fissi lordi che verranno stimolati dal Recovery and Resilience Facility (RRF), ovvero la parte preponderante del piano europeo denominato Next Generation EU (NGEU)³⁰.

Nella NaDEF si sostiene che le sovvenzioni relative ai fondi spettanti al nostro paese avranno, entro le diverse linee di intervento, un valore complessivo pari a circa il 2,0% del PIL nel 2021 e che, per promuovere l'utilizzo di queste risorse, il Governo ha assunto la funzione di indirizzo nella redazione del Programma di Ripresa e Resilienza (PNRR) previsto dalla decisione del Consiglio Europeo³¹. In termini finanziari, il quadro programmatico per il 2021-2023 assume quindi che in tale periodo si verifichi l'impiego prevalente delle sovvenzioni previste dalla prima fase del piano europeo, nonché il parziale ricorso ai prestiti della RRF in deficit. La restante parte della RRF e delle altre componenti del NGEU verrà utilizzata nel periodo 2024-2026, come illustrato nella Tab. 1.3, per un totale di 205 miliardi.

Tab. 1.3 – Quadro riassuntivo provvisorio di utilizzo delle risorse del *Recovery Plan* (miliardi a valori 2018)*

	Recovery and Resilience Facility			React EU	Totale RRF e React EU	Sviluppo Rurale	Just Transition Fund	Altri programmi	Totale NGEU
	Sovvenzioni	Prestiti	Totale						
2021	10,0	11,0	21,0	4,0	25,0	..	..	..	..
2022	16,0	17,5	33,5	4,0	37,5	..	..	..	..
2023	26,0	15,0	41,0	2,0	43,0	..	..	..	..
2024	9,5	29,9	39,4	0,0	39,4	..	..	..	..
2025	3,9	26,7	30,6	0,0	30,6	..	..	..	..
2026	0,0	27,5	27,5	0,0	27,5	..	..	..	..
Totale	65,4	127,6	193,0	10,0	203,0	0,85	0,54	0,6	205

(*) Valutazione preliminare. Gli importi potranno variare a seguito dei negoziati ancora in corso.

Fonte : Ministero Economia e Finanze

³⁰ Il piano è frutto di un accordo raggiunto il 21 luglio scorso in seno al Consiglio Europeo che ne ha stabilito l'iter di approvazione da parte del Parlamento di Strasburgo e, per la parte relativa al finanziamento, la ratifica dei singoli paesi, secondo le specifiche procedure costituzionali. Successivamente l'Unione potrà reperire risorse, emettendo debito fino a 750 miliardi di euro, per concedere trasferimenti e prestiti (per 390 e 360 miliardi, rispettivamente) agli Stati membri, soprattutto a quelli che hanno subito le conseguenze economiche della pandemia più rilevanti.

³¹ L'azione è coordinata dal Comitato Interministeriale per gli Affari Europei (CIAE) che, a sua volta, ha affidato la conduzione dei relativi lavori al suo sottocomitato, il Comitato Tecnico di Valutazione (CTV), regolato dal DPR n. 119/2015. Quest'ultimo ad agosto ha avviato la raccolta di proposte per progetti da finanziare tramite RRF, in ordine alla definizione del PNRR dell'Italia.

La dimensione e la natura dei programmi identificano il passaggio della politica economica dalla fase della protezione del tessuto economico-sociale a quella del rilancio della crescita nel breve così come nel medio-lungo periodo. Gli indirizzi di spesa, allineati con le priorità che la Commissione Europea ha indicato agli Stati Membri nelle proprie Linee Guida per la Redazione dei Recovery and Resilience Plans (transizione verde, transizione digitale e tecnologica, equità e stabilità macroeconomica)³², eserciteranno, secondo la NaDEF, un effetto moltiplicativo sulla produzione e accresceranno il reddito disponibile, dando luogo a maggiori investimenti del settore privato e spesa per consumi delle famiglie.

Ulteriori indirizzi di politica economica sono evidenziati, con riferimento al quadro programmatico di bilancio per il 2021-2023. E' previsto, nella gestione dei conti pubblici, l'avvio di un progetto di revisione e riqualificazione della spesa corrente della PA e la revisione di alcuni sussidi dannosi dal punto di vista ambientale. Il Governo continuerà inoltre a perseguire politiche di contrasto alle frodi e all'evasione fiscale e, in generale, di miglioramento della compliance (soprattutto in termini di dinamica relazionale fra fisco e imprese e incentivi alla diffusione di mezzi elettronici di pagamento). Riguardo alla spesa di sviluppo, l'obiettivo è di rafforzare gli interventi a sostegno della ripresa del Mezzogiorno e delle aree interne, per migliorare la coesione territoriale ed evitare che la crisi accentui le disparità fra le diverse aree del Paese.

Gli effetti delle misure programmate sugli aggregati di finanza pubblica non vengono tuttavia linearmente imputati dalla NaDEF alle poste di bilancio, né previsti secondo tempi omogenei. In via prudenziale, il recupero di evasione, piuttosto che a un aumento delle entrate correnti, viene destinato al finanziamento di interventi di riforma fiscale e alla riduzione del debito pubblico, mentre il gettito addizionale derivante dalla più elevata crescita del PIL generata dagli investimenti RRF è incluso nelle stime solo a partire dal 2022, per tenere conto dei ritardi temporali con cui le entrate riflettono gli incrementi dell'attività economica. Nel breve periodo, il complesso delle manovre descritte non allevia, quindi, l'eccezionale aggravamento dei conti pubblici dovuto alle misure di sostegno introdotte durante il "lockdown" e riconosciute necessarie

³² Cfr. la Comunicazione della Commissione Europea "Annual Sustainable Growth Strategy 2021" del 17/09/2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?qid=1600708827568&uri=CELEX:52020DC0575>

anche dalle istituzioni europee³³. Congiuntamente ai dati economici dello scenario programmatico esso modifica però il sentiero dell'indebitamento netto e degli altri saldi di finanza pubblica indicati nel DEF di aprile, tutti commisurati all'appropriato arco temporale di riferimento, come riportato in Tab. 1.4 .

Tab. 1.4 – Quadro programmatico sintetico di finanza pubblica (aggregati finanziari in percentuale del PIL).

		2019	2020	2021	2022	2023
INDEBITAMENTO NETTO	(Nota agg. DEF)	-1,6	-10,8	-7,0	-4,7	-3,0
	(DEF 2020)	-1,6	-10,4	-5,7	-	-
SPESA PER INTERESSI	(Nota agg. DEF)	3,4	3,5	3,3	3,1	3,1
	(DEF 2020)	3,4	3,7	3,7	-	-
SALDO PRIMARIO	(Nota agg. DEF)	1,8	-7,3	-3,7	-1,6	0,1
	(DEF 2020)	1,7	-6,8	-2,0	-	-
DEBITO (lordo sostegni) *	(Nota agg. DEF)	134,6	158,0	155,6	153,4	151,5
	(DEF 2020)	134,8	155,7	152,7	-	-
DEBITO (netto sostegni) *	(Nota agg. DEF)	131,4	154,5	152,3	150,3	148,6
	(DEF 2020)	131,6	152,3	149,4	-	-

* Al lordo ovvero al netto delle quote di pertinenza dell'Italia dei prestiti a Stati membri dell'UEM, bilaterali o attraverso l'EFSSF, e del contributo al capitale dell'ESM

Fonte : Ministero Economia e Finanze

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche del 2020, al 10,8 per cento del PIL, sarebbe il risultato di un peggioramento del saldo primario equivalente ad oltre 9 punti percentuali (da +1,8 a -7,3 per cento del PIL) e di un incremento della spesa per interessi al 3,4 per cento del PIL (quest'ultimo dovuto unicamente alla fortissima caduta del denominatore, a fronte di una diminuzione di quasi 2 miliardi degli interessi in valore nominale). Tenuto conto della necessità di invertire l'aumento del rapporto debito/PIL dell'Italia nel medio periodo, la NaDEF fissa l'obiettivo di indebitamento netto nominale al 7,0 per cento del PIL per il 2021 e al 4,7 per cento del PIL nel 2022 e decide di ricondurre tale obiettivo entro la soglia del 3,0 per cento nel 2023. Dato l'orientamento fortemente espansivo della spesa pubblica, il deficit del 2021 è

³³ Il 20 marzo 2020 la Commissione ha proposto e il 23 successivo il Consiglio dei ministri delle finanze ha approvato la clausola di salvaguardia generale del Patto di Stabilità e Crescita (PSC) che, per fronteggiare l'emergenza, consente una deviazione dal sentiero di aggiustamento fiscale verso l'obiettivo di bilancio a medio termine.

dato ancora in aumento rispetto alle stime del DEF, ma, come s'è detto, dalla ripresa economica si attendono effetti benefici sul bilancio a partire dal 2022, consentendo al Paese il rientro in un percorso virtuoso di gestione contabile che contempla anche la lieve discesa degli interessi passivi (3,1 per cento alla fine del periodo di previsione) e il progressivo calo del deficit primario.

Il rapporto tra debito pubblico e PIL è stimato al 158 per cento quest'anno, ancora in aumento rispetto alla valutazione del DEF, che già incorporava l'espansione della spesa indotta dalla pandemia. Tuttavia, la ripresa della crescita economica e il riassorbimento del deficit primario, unitamente ai bassi rendimenti previsti, potrebbero portare a valori in discesa del parametro nei tre anni successivi, come descritto in Tab. 2.3. Tale riduzione è posta dalla NaDEF come obiettivo programmatico ed è inserita in una simulazione di medio periodo che, sulla base del rilancio fondato sui fondi UE e a determinate condizioni di composizione e struttura per scadenza dello stock del debito, ne mostra la sostenibilità e il calo tendenziale fino a raggiungere, in rapporto al PIL, un volume del 133,2 per cento nel 2031.

Le analisi contenute nel prosieguo della presente Nota fanno riferimento al quadro programmatico di economia e finanza pubblica come sopra rappresentato dal governo nazionale.

1.2 L'economia siciliana e le politiche d'intervento

Diversi elementi dello scenario economico nazionale e internazionale hanno subito l'influenza delle azioni intraprese dai vari governi per contenere il diffondersi del coronavirus e sono ora condizionati dai provvedimenti di contrasto della seconda ondata dell'epidemia. Gli shock si manifestano con alterna intensità, in ragione delle caratteristiche strutturali dei vari sistemi. In particolare, la verifica del quadro macroeconomico della Sicilia delineato nel DEF di luglio, attraverso l'analisi delle informazioni più aggiornate, consente di stimare le macro variabili, considerando le previsioni NaDEF per l'Italia, i dati congiunturali disponibili a livello regionale, nonché una valutazione dell'impatto delle politiche avviate e della spesa di sviluppo nel medio periodo.

Il quadro che ne deriva sconta forti elementi d'incertezza, dal momento che non è possibile, ad esempio, prevedere l'effetto sull'economia delle nuove

misure restrittive che il Governo ha appena varato con l'ultimo DPCM del 25 ottobre. L'andamento del profilo tendenziale di crescita del PIL regionale, ridefinito in base agli aggiornamenti disponibili e con le cautele accennate, è stato comunque elaborato dal Modello Multisetoriale della Regione (MMS) e viene riportato in Tab. 1.5.

Tab. 1.5 – Andamento del PIL Sicilia (variazioni % annuali a prezzi costanti).

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Stime aggiornate	-0,3	0,2	-8,0	5,0	3,5	2,3
Stime DEFR luglio 2020	-0,3	0,1	-7,8	3,4	1,0	0,3
differenziale	0,0	0,1	-0,2	1,6	2,5	2,0

Fonte: Servizio Statistica ed Analisi economica, elaborazioni del MMS

La revisione delle stime, che, come s'è detto, è stata effettuata considerando il quadro programmatico della NaDEF, vede peggiorare leggermente la previsione elaborata a luglio per l'anno in corso (da -7,8% a -8,0%), ma prospetta un percorso di ripresa più vigoroso a partire dall'anno successivo: +5,0% nel 2021 (invece che +3,4%). Rispetto alle previsioni formulate nel DEFR di luglio, non ci sono invece sostanziali cambiamenti sia nelle componenti della domanda aggregata, caratterizzata dall'andamento negativo dei consumi delle famiglie (-6,2%) e degli investimenti fissi lordi (-12,6%), sia nell'offerta, dove il ridimensionamento del valore aggiunto investe tutti i settori produttivi (vedi Tab. A1.2 – Tab. A1.3).

Si conferma anche, per il 2020, lo scarto fra la dinamica del PIL dell'Italia stimata dalla NaDEF (-9,0%) e quella sopra riportata per la Sicilia (-8,0%), quantunque la differenza venisse giudicata più lieve nel DEFR di luglio (Italia -8,0%; Sicilia -7,8%). Come già evidenziato in quella sede, il motivo della minore flessione regionale risiede nel diverso peso che la chiusura delle attività produttive indotta dal "lockdown" ha avuto nei due contesti, laddove la sospensione ha colpito attività della manifattura, meno presenti in Sicilia rispetto al resto del paese³⁴.

³⁴ Cfr. Regione Siciliana, DEFR2021-2023 - Delibera di Giunta Regionale n. 281 del 1 luglio 2020, pag. 59-65. Secondo i calcoli del Servizio Statistica della Regione, sulla base del DPCM del 10 aprile, in Sicilia "il "lockdown" ha riguardato il 44,2% delle unità locali, il 37,1% degli addetti e il 32,8% del fatturato sul totale delle attività economiche rilevate ... I calcoli per l'Italia in complesso registrano rispettivamente quote superiori (48,1% delle unità locali, 43,4% degli addetti e 43,6% del fatturato)."

L'aggiornamento delle stime è stato effettuato prendendo in considerazione anche i dati congiunturali disponibili. I volumi dell'export, riferiti a metà anno incorporano gli effetti del lockdown di primavera e non confermano a livello complessivo la tendenza alla crescita emersa nel primo trimestre (5,1%), manifestando una flessione dell'11,3% rispetto allo stesso periodo del 2019. Nello specifico, il diverso segno dipende dal valore dei flussi dei prodotti petroliferi, che risulta in calo del 18,0%, a fronte di una variazione positiva riferita al primo trimestre, riflettendo la contrazione della domanda globale dei prodotti energetici, mentre si rivela meno grave la flessione delle esportazioni dei prodotti non oil (-3,6%). In dettaglio nel manifatturiero, che complessivamente perde il 12,9% dell'export in valore, tra i settori più importanti si registra solo la crescita dell'agroalimentare (5,4%), delle apparecchiature elettriche (62,8%) e degli articoli in gomma e plastica (4,2%) a fronte di variazioni negative in tutti gli altri settori (Tab. A1.4).

Con riferimento all'andamento di altre variabili, gli ultimi aggiornamenti diffusi indicano che, a seguito dell'uscita dal lockdown la fiducia dei consumatori, rilevata dalle indagini Istat, sia con riferimento al territorio nazionale che meridionale a partire dal mese di maggio e fino al mese di settembre, è tornata a crescere, pur senza recuperare i livelli pre-covid, dando un leggero impulso alla spesa per consumi. Uno degli indicatori che misurano l'andamento congiunturale dei consumi è rappresentato dal numero di nuove immatricolazioni di autovetture che si conferma comunque in forte calo (-30,7% su base annuale) nei primi nove mesi del 2020, seppure meno accentuato rispetto al valore indicato nel DEFER e riferito al periodo gennaio-maggio (-50%)³⁵. Se si considera il singolo dato del mese di settembre si registra, però, una variazione positiva (+8,2% in Sicilia e +10,4% in Italia). Il volume delle transazioni immobiliari si conferma in forte perdita, registrando nel secondo trimestre dell'anno una contrazione del 35,7% sullo stesso periodo del 2019³⁶.

Va tuttavia aggiunta al calcolo la grave ripercussione sul turismo (non compreso fra le sospensioni decretate) che la limitazione della mobilità delle persone ha indotto nello stesso periodo, con significativi, conseguenti effetti nell'Isola.

³⁵ Dati cumulati gennaio-settembre rinvenibili alla pagina web <http://www.aci.it/laci/studi-e-ricerche/dati-e-statistiche/auto-trend.html>

³⁶ Vedi la pagina web dell'Agenzia entrate:

Riguardo alle strutture economiche, la variazione quasi nulla nel numero complessivo delle imprese attive registrato da Infocamere a giugno scorso (0,1% su base annua), rileva un segno positivo, dopo il dato tendenziale negativo del primo trimestre (-0,1%). Si riscontra, nel dettaglio dei settori (Tab. A1.5), la flessione della manifattura (-1,0%) e delle costruzioni (-0,5%), a fronte della crescita nei servizi di alloggio e ristorazione (2,6%) e nelle attività immobiliari (5,6%), in continuità con le tendenze già verificate nel DEF. La relativa stabilità del dato complessivo riflette anche l'esito delle misure governative di sostegno che nel periodo sono state emanate a favore delle unità produttive.

Nel mercato del lavoro (Tab. A1.6 e seguenti), i dati più recenti diffusi dall'Istat, riferiti alla metà dell'anno in corso, mostrano una dinamica peggiore in confronto a quella del primo trimestre, riportata nel DEF approvato a luglio. Gli occupati si riducono in Sicilia del 5,5% su base annua (+0,6% nel primo trimestre), per effetto della contrazione dell'intero settore terziario (-6,9%) e dell'agricoltura (-17,7%). In controtendenza appare l'occupazione industriale soprattutto nel comparto delle costruzioni (+25%), grazie probabilmente alla ripresa dell'attività di taluni cantieri pubblici e al sostegno proveniente dalla Cassa integrazione erogata nel settore.

Il tasso di occupazione si contrae, passando dal 40,0 al 39,6 per cento della popolazione in età di lavoro, nel confronto fra i due indicatori di metà anno (vedi Tab. A1.7). Il tasso di disoccupazione risulta del 15,6%, nel secondo trimestre 2020, mostrando così una forte diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (20%) e anche rispetto al dato del primo trimestre (18,9%). Questo miglioramento, tuttavia, non è indotto da maggiore opportunità d'impiego bensì dall'aumento degli inattivi in età di lavoro che, rispetto alla popolazione di riferimento (15-64 anni), sono diventati più numerosi, passando dal 47,7% del secondo trimestre 2019 al 52,9% del secondo trimestre 2020. Si tratta di un valore molto più elevato della media nazionale (37,6%), che evidenzia il fenomeno della rinuncia per "scoraggiamento" di una consistente parte di popolazione alla ricerca attiva di un'occupazione.

La situazione economica regionale così descritta, è fatta oggetto, nella crisi in

<https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricatiterreni/omi/banche-dati/volumi-di-compravendita>

corso, degli interventi pubblici a carattere nazionale sopra richiamati, nonché di quelli che saranno adottati, a fronte delle difficoltà sanitarie tuttora incombenti. Con riferimento ai primi, la dimensione assunta in Sicilia dai provvedimenti emanati appare rilevante, in base ai dati disponibili per alcuni di essi .

L'ampliamento delle garanzie pubbliche per le PMI, previsto dal D.L. 18/2020 (decreto "cura Italia"), reso operativo attraverso il Fondo Centrale di Garanzia, ha consentito, tra il 25 marzo e il 26 maggio l'accoglimento di oltre 16.000 richieste di garanzia delle imprese con sede in regione, per un importo dei finanziamenti pari a oltre 650 milioni, ovvero quattro volte l'ammontare delle somme erogate dal medesimo strumento nello stesso periodo del 2019³⁷. Sempre il D.L. 18/2020 ha introdotto per il mese di marzo 2020, poi esteso anche ad aprile dal D.L. 34/2020, un'indennità una tantum di 600 euro a favore di alcune tipologie di lavoratori autonomi e altre categorie coperte solo parzialmente dagli ammortizzatori sociali ordinari, che ha consentito, secondo i dati INPS, l'accoglimento in Sicilia di 331.560 domande di sussidio, per un importo complessivo di circa 200 milioni di euro, pari all'8 per cento del totale nazionale³⁸.

Deve inoltre tenersi conto della misura di sostegno denominata "reddito di emergenza" (REM), istituito con l'articolo 82 del DL n. 34/2020, in favore di nuclei familiari in difficoltà a causa della pandemia, che al 31 luglio 2020 vedeva accolte in Sicilia 44.520 domande, pari al 15,3% del totale nazionale, per un totale di 26,0 milioni di euro di erogazioni (16,0% sul dato dell'Italia). Il REM, di ridotta entità rispetto ad altre azioni, va in realtà ad integrare il ben più consistente Reddito di Cittadinanza che, insieme alla Pensione di Cittadinanza (RdC/PdC; Legge n.26/2019) a consuntivo 2020 in Sicilia comporterà, secondo stime del Servizio Statistica, l'assegnazione di 1.669 milioni di euro a circa 240 mila nuclei familiari, incidendo per il 2,4% sul reddito disponibile in regione, a fronte di un'incidenza nazionale dell'1.0%³⁹.

Oltre a queste ed altre misure⁴⁰, incentrate sulla protezione del tessuto

³⁷ Cfr. Banca d'Italia, *Economie Regionali – L'economia della Sicilia*, Numero 19 - giugno 2020, pag.23

³⁸ Cfr. INPS, *Decreto "Cura Italia" Indennità 600 euro*, Report 19 giugno 2020, pag. 5

³⁹ Cfr. per i dati ufficiali più recenti: INPS, *Report trimestrale Rei-RdC-Rem*, Aprile 2019-Settembre2020.

⁴⁰ Si fa riferimento ai già richiamati D.L. 18/2020, D.L. 23/2020 e D.L. 34/2020, ma anche al D.L. n. 104 del 14 agosto 2020.che ha previsto il prolungamento dei trattamenti di cassa integrazione ordinaria, dell'assegno

economico-sociale nella cruciale emergenza dell'anno in corso, agiranno, nel contesto regionale per il triennio di riferimento di questo documento, le politiche di rilancio prospettate dal Governo nazionale nel PNRR in corso di definizione, per la ricaduta territoriale che queste potranno senz'altro avere sulla realtà siciliana. Il loro impatto in termini macro economici viene contemplato nelle stime aggiornate di crescita del PIL regionale riportate in Tab. 1.5.

Alle politiche nazionali si aggiungono, quindi, le linee programmatiche del Governo regionale, già in parte individuate nel DEFRA approvato in luglio, che qui vengono richiamate con opportune specificazioni in quanto a risorse finanziarie e indirizzi di spesa. I principali interventi vengono di seguito esaminati per definire i possibili effetti che essi potrebbero determinare nel contesto siciliano, ad integrazione e rafforzamento degli impulsi provenienti dai livelli istituzionali sovra ordinati. Una simulazione relativa all'impiego delle risorse individuate è stata quindi elaborata, al fine di produrre lo scenario previsionale programmatico del presente documento.

Zone Economiche Speciali (ZES)

Con l'approvazione ministeriale del 15 giugno 2020, sono divenute realtà le Zone Economiche Speciali (ZES) della Sicilia (una per le province orientali e l'altra per quelle occidentali) che consentiranno nuovi insediamenti produttivi su circa 5.600 mila ettari, ricadenti tra aree portuali, retroportuali e aree di sviluppo industriale⁴¹. I benefici economici delle ZES sono stabiliti dal decreto legge n. 91/2017 e prevedono notevoli incentivi fiscali, tra cui il credito d'imposta per gli investimenti fino a 50 milioni di euro. Tra i vantaggi anche un consistente regime di semplificazioni amministrative, da attuare attraverso protocolli e convenzioni, che prevedono anche l'accelerazione dell'iter per garantire l'accesso agli interventi di urbanizzazione primaria (gas, energia elettrica, strade, servizio idrico) alle imprese insediate nelle aree interessate. Gli effetti attesi in termini macroeconomici sarebbero di crescita degli investimenti e delle esportazioni, con non secondarie conseguenze qualitative di sistema. Una simulazione finalizzata a valutare le ricadute di tali effetti sul PIL regionale è stata quindi realizzata a supporto del

ordinario e della cassa integrazione in deroga; ulteriori agevolazioni fiscali e contributive per imprese e lavoratori; sostegni per le imprese dei settori del turismo e della cultura e specifici per quelle operanti nel Mezzogiorno.

⁴¹ Cfr. per approfondimenti: <https://www.euroinfosicilia.it/zes-sicilia-orientale-e-occidentale/>

presente documento, ipotizzando un volume di agevolazioni per 150 milioni di euro attivabile nel 2021 e 2022, più ulteriori 50 milioni nel 2023.

Fondo Sicilia

Per il Fondo Sicilia, previsto dall'art. 2 della LR del 22 febbraio 2019 n.1. e regolato dal DA n. 17 del 17 giugno, è stata stipulata il 18 settembre dello stesso anno apposita convenzione tra la Regione Siciliana e l'IRFIS. I destinatari sono le imprese di qualsiasi dimensione operanti in Sicilia anche con sedi estere. Una parte delle attività finanziabili a favore delle aziende destinatarie riguarda i nuovi investimenti. Per tale strumento, indirizzato alle principali attività economiche, tranne alcune esclusioni, è stato confermato un plafond di 84,7 milioni di euro che è stato impegnato alla data del 26 ottobre 2020 per 9,5 milioni. Considerato il volume relativo alle domande pervenute e ipotizzando un'attivazione del fondo pari a 49,1 milioni nel 2021 e 26,2 milioni nel 2022, si può prevedere che, con un moltiplicatore pari a 2,3, i finanziamenti realizzabili sarebbero di 120,7 milioni e 64,5 milioni rispettivamente nei due anni.

Fondo Centrale di Garanzia

L'Azione 3.6.1 del PO FESR si attua attraverso il sistema di concessione di garanzie alle banche che concedono prestiti alle imprese. Nello svolgimento del progetto, il Ministero dello Sviluppo Economico è stato individuato per esercitare le funzioni di Organismo Intermedio con Delibera di Giunta n. 126 del 19/03/2018. A partire dal 23 ottobre 2018, a seguito del versamento della prima trancia del contributo totale di 102,6 milioni di euro, una "Sezione speciale" è stata resa operativa per favorire l'accesso al credito delle PMI e dei liberi professionisti ubicati in Sicilia. Con riferimento al 30 giugno 2020, sono state versate 3 quote su 4, per un totale di 77 milioni (rimane l'ultima trancia, per la quale è stata fatta richiesta, a completamento dei 102,6). Lo stock di tali risorse si è mobilitato, a quella data, su 6.965 operazioni ed ha generato finanziamenti con un moltiplicatore mediamente stimato a 9 euro per 1 di garanzia. Applicando quindi questi parametri alle tranches operative nell'anno in corso e nel 2021, si può prevedere rispettivamente l'attivazione di 274 e 220 milioni di finanziamenti, destinati ad impattare l'economia siciliana almeno per una parte del periodo di riferimento del presente documento.

Fondi strutturali

La spesa di sviluppo, soprattutto rappresentata dall'utilizzo delle risorse per interventi strutturali, viene globalmente sintetizzata in Tab.1.6 per indicare il complesso dei finanziamenti riconducibili alle politiche di coesione.

Tab. 1.6 – Spesa di sviluppo della Regione per gli anni 2020-2023 (valori correnti- mln di euro; IFL: Investimenti fissi lordi)

	Totale 2020-2023	2020	2021	2022	2023
PO FESR Sicilia 2014-2020					
IFL	2.904	726,1	726,1	726,1	726,1
Spesa corrente della P.A.	153	38,2	38,2	38,2	38,2
POC Sicilia 2014-2020					
IFL	1.551	310,3	620,5	465,4	155,1
Spesa corrente della P.A.	82	16,3	32,7	24,5	8,2
Patto per la Sicilia - FSC					
IFL	1.094	381,3	131,3	230,2	350,8
Spesa corrente della P.A.	8	3,3	2,1	2,7	0,0
Fondo Sviluppo e Coesione ante 2007					
IFL	504	491,5	7,2	3,5	1,4
Spesa corrente della P.A.	27	25,9	0,4	0,2	0,1
Fondo Sviluppo e Coesione 2007-2013					
IFL	162	75,5	55,8	30,5	0,0
Spesa corrente della P.A.	4	2,2	0,5	1,1	0,0
PAC Piano Giovani					
IFL	-				
Spesa corrente della P.A.	43	23,0	2,0	18,0	0,0
PAC Nuove Azioni e misure anticicliche					
IFL	65	59,5	5,3	0,1	0,0
Spesa corrente della P.A.	3	3,1	0,3	0,0	0,0
PSR Sicilia 2014-2020					
IFL	635	162,0	157,4	157,7	158,0
Spesa corrente della P.A.	605	154,4	150,0	150,3	150,6
PO FEAMP 2014-2020 (Sicilia)					
IFL	45	7,1	16,0	12,0	10,0
Spesa corrente della P.A.	4	0,3	1,1	1,1	1,0
PO FSE 2014-2020					
IFL	8	3,3	2,2	1,3	0,8
Spesa corrente della P.A.	464	201,7	113,8	98,7	50,2
Totale IFL	7.186	2.329	1.781	1.674	1.402
Totale spesa corrente della P.A.	1.404	474	344	337	248
Totale spese*	8.589	2.803	2.125	2.011	1.650

Fonte: Elaborazione del Servizio Statistica ed Analisi economica

Essa è stata rivista, rispetto al DEF 2021-23 adottato in luglio, anche alla luce delle norme che la Regione ha predisposto con la Legge 12 maggio 2020, n. 9 (Legge di Stabilità 2020-2022), con il fine di promuovere azioni di aiuto all'economia, in deroga alla disciplina ordinaria sugli aiuti di Stato (Comunicazione del 19 marzo 2020 della Commissione europea), e produrre misure rafforzative delle politiche di contrasto dell'emergenza Covid-19. Sono stati così previsti interventi di sostegno per amministrazioni pubbliche, famiglie e imprese per un totale di 2,6 miliardi circa, in larga misura afferenti alla riprogrammazione delle risorse extra regionali. Considerando questi quattro elementi della politica regionale come principali pilastri dell'azione di Governo in campo economico, sono state quindi effettuate delle elaborazioni utilizzando lo strumento analitico in dotazione al Servizio Statistica della Regione (MMS – Modello Multisetoriale della Regione Siciliana), non prima di aver revisionato i dati di base con cui esso viene alimentato. Gli interventi sul modello hanno riguardato, in particolare, gli aggiornamenti su conti economici, commercio estero, andamento delle forze di lavoro ecc., in riscontro ai dati disponibili ed alle ipotesi predittive contenute nella NaDEF dello Stato.

La Tab. 1.7 riassume il quadro di crescita individuato dalla presente Nota di aggiornamento. E' stata, in altre parole, effettuata una nuova analisi mirante a quantificare "ex ante", a seguito della caduta del PIL nel 2020, gli effetti prevedibili dell'utilizzo delle risorse di sviluppo sul livello di attività economica della Sicilia del prossimo triennio 2021-2023, assumendo in particolare: a) uno scenario di base "tendenziale" definito dai valori delle principali variabili del "Conto risorse e impieghi", dedotti dalle previsioni fornite dal MMS, che rappresenta l'influenza delle condizioni di contesto sull'economia regionale; b) un profilo temporale della spesa realisticamente attivabile da parte dell'intervento pubblico, nello stesso periodo, che, una volta inserito nel modello, possa determinare i valori di un nuovo quadro macroeconomico definito "programmatico".

I dati che scaturiscono dall'elaborazione costituiscono il quadro macroeconomico aggiornato della politica del Governo regionale che in sintesi comporta:

- a) un quadro tendenziale di crescita del PIL reale regionale pari a 5,0% nel 2021, 3,5% nel 2022 e 2,3% nel 2023. Tale profilo di crescita è formulato sulla base del dato previsionale elaborato dal Modello Multisetoriale della Regione;
- b) un quadro programmatico di crescita del PIL reale pari a 6,8% nel 2021, 3,4% nel 2022 e 2,1% nel 2023. Tale profilo si fonda sull'attivazione della

spesa inerente alle politiche di rilancio, secondo il profilo temporale e gli importi previsti dall'azione soggettiva del Governo;

c) un quadro programmatico di crescita del PIL nominale regionale pari a 7,6% nel 2021, 4,7% nel 2022 e 3,3% nel 2023, determinato dall'applicazione al PIL reale programmatico sopra individuato del deflatore del PIL nazionale programmatico indicato dalla nota di aggiornamento al DEF dello Stato.

Tab. 1.7 – Nuove stime per il 2020 e previsioni di crescita del PIL Sicilia per il periodo di riferimento del DEF.

	2020	2021	2022	2023
PIL Sicilia a prezzi costanti (tendenziale)	-8,0	5,0	3,5	2,3
PIL Sicilia a prezzi costanti (programmatico)	-8,0	6,8	3,4	2,1
Deflatore del PIL (da Nota Agg. DEF statale)	1,1	0,8	1,3	1,2
PIL Sicilia a prezzi correnti (programmatico)	-6,9	7,6	4,7	3,3
<i>PIL valore nominale (milioni di euro)</i>	83.675	90.057	94.262	97.410

Fonte: Servizio Statistica della Regione

Quale “scenario di rischio”, allineato al profilo di previsione economica che nella NaDEF dello Stato⁴² viene fatto scaturire dall'ipotesi di prolungata seconda ondata di contagio epidemico e conseguente sospensione o riduzione di attività per molte imprese, sono state tuttavia elaborate, tramite il MMS, le stime ponderali riportate nella Tab.1.8. che, per l'economia siciliana, delineano una maggiore flessione nell'anno in corso (-9,5%) e una ripresa più lenta del “PIL tendenziale” nel successivo periodo.

Su tale dinamica si eserciterebbe comunque, seppure con risultati inferiori, l'effetto delle politiche espansive della Regione, determinando il “PIL programmatico”. Trattasi comunque di previsioni che non possono allo stato essere poste a riferimento dovendo questo dato strutturare gli eventi previsionali sulla base della NaDEF approvata in Parlamento il 14 ottobre 2020.

⁴² L'ipotesi di rischio è così formulata “ la ripresa dei contagi osservata a partire da agosto si aggraverebbe sensibilmente nei mesi finali del 2020, ...Dopo il rimbalzo del periodo estivo, il PIL subirebbe una nuova caduta nel quarto trimestre. ...nei primi mesi del prossimo anno, il PIL continuerebbe a scendere, sia pure in misura nettamente inferiore a quella della prima metà del 2020 (anche grazie alle conoscenze e agli strumenti protettivi acquisiti nel frattempo). L'andamento dell'epidemia migliorerebbe nei mesi primaverili, ma la distribuzione di massa dei vaccini avverrebbe più tardi di quanto ipotizzato nello scenario tendenziale.”Cfr. MEF, cit. (pp. 10 e 49-50 + Tav. R3).

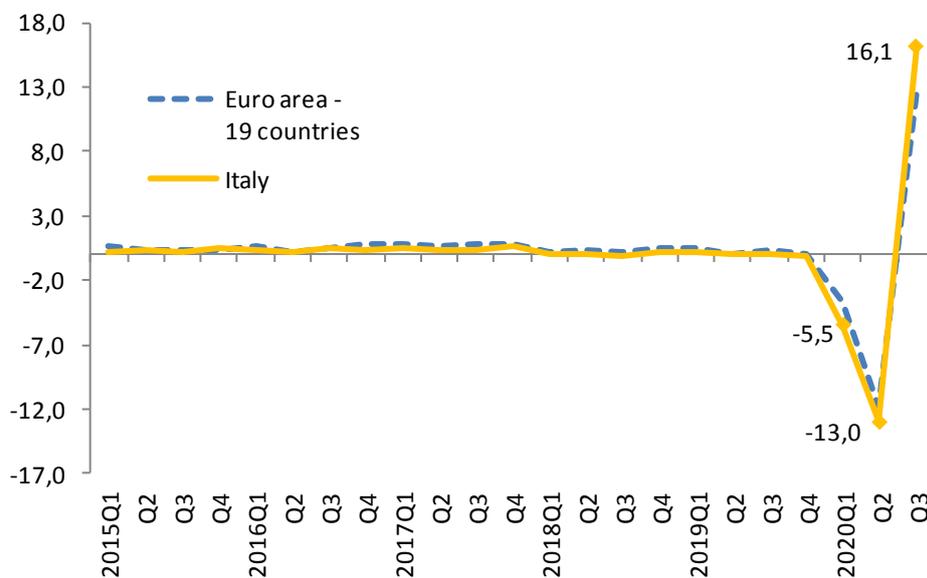
Tab. 1.8 – Stime per il 2020 e previsioni di crescita del PIL Sicilia per il periodo di riferimento del DEFr, nell'ipotesi di rischio.

	2020	2021	2022	2023
PIL Sicilia a prezzi costanti (tendenziale)	-9,5	1,7	7,0	2,8
PIL Sicilia a prezzi costanti (programmatico)	-9,5	3,5	6,9	2,6
Deflatore del PIL (da Nota Agg. DEF statale)	1,1	0,8	1,3	1,2
PIL Sicilia a prezzi correnti (programmatico)	-8,4	4,3	8,2	3,8
<i>PIL valore nominale (milioni di euro)</i>	<i>82.327</i>	<i>85.889</i>	<i>92.906</i>	<i>96.473</i>

Fonte: Servizio Statistica della Regione

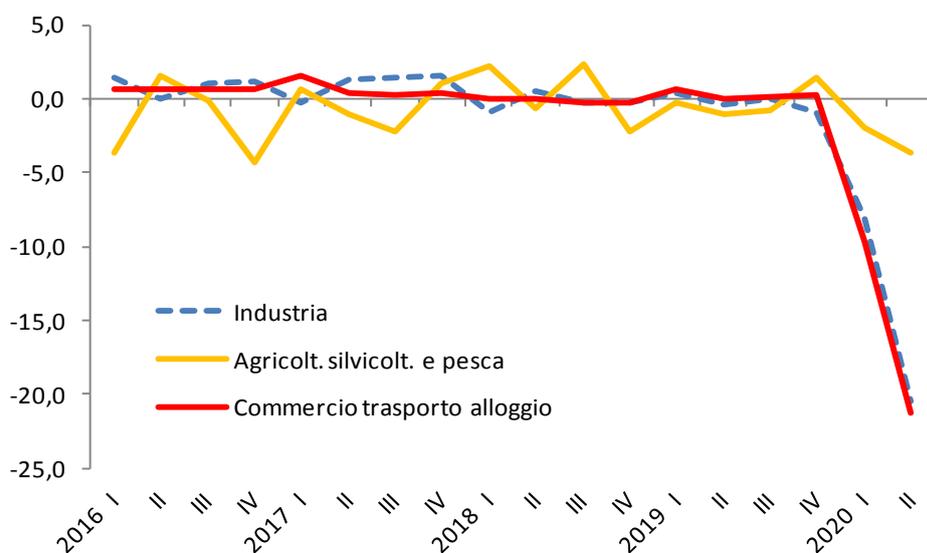
Appendice Statistica al Cap.1

Fig. A1.1 – PIL dell'Italia e dell'Area dell'euro (volumi a prezzi costanti; var. % sul trimestre precedente)



Fonte: Servizio Statistica, elaborazioni su dati Eurostat

Fig. A1.2 – Italia - Valore aggiunto agricoltura, manifattura e servizi di commercio, trasporto, alloggi e ristorazione* (volumi a prezzi costanti; var. % sul trimestre precedente)



Fonte: Servizio Statistica, elaborazioni su dati Istat

(*) dati destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario

Tab. A.1.1- Indicatori congiunturali dell'Italia: conto risorse e impieghi* (volumi a prezzi cost., var. % sul periodo precedente)

	2017	2018	2019	2019				2020	
				I	II	III	IV	I	II
Prodotto interno lordo	1,7	0,8	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,2	-5,5	-13,0
Importazioni di beni e servizi fob	6,5	2,9	-0,4	-2,8	2,1	0,1	-2,8	-5,3	-20,6
Spesa delle famiglie e delle ISP	1,5	1,0	0,5	0,0	0,2	0,2	-0,1	-6,8	-11,4
Spesa della PA	-0,1	0,2	-0,2	-0,2	0,1	0,0	-0,1	-1,1	0,3
Investimenti fissi lordi	3,4	2,9	1,6	1,5	0,3	0,1	-0,2	-7,7	-16,2
abitazioni	1,5	1,3	3,3	2,0	-0,9	1,2	-0,1	-7,3	-22,1
fabbricati non resid. e altre opere	2,2	1,9	1,5	1,6	-1,4	0,6	-0,7	-6,1	-22,4
impianti, macchinari e armamentii	6,4	4,4	0,9	1,7	2,2	-0,6	-0,4	-12,5	-16,6
mezzi di trasporto	13,7	-0,3	1,0	10,8	6,2	-2,9	1,4	-21,4	-18,9
prodotti di proprietà intellettuale	1,1	2,9	1,1	0,3	0,0	-0,4	0,7	0,5	-0,8
Esportazioni di beni e servizi fob	6,0	1,6	1,3	-0,6	1,7	-0,8	-0,8	-7,5	-26,4
<i>Esportazioni nette (contributo alla crescita del PIL)</i>	<i>0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,5</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,1</i>	<i>-0,3</i>	<i>0,6</i>	<i>-0,9</i>	<i>-2,3</i>

Fonte: Servizio statistica, elaborazione su dati ISTAT

(*) dati destagionalizzati e corretti per gli effetti di calendario

Tab. A1.2 – Sicilia: indicatori macroeconomici 2017-20 (var. % annue a prezzi cost. se non diversamente indicato; dati grezzi).

	2017	2018	2019	2020	media 2017-20
Prodotto interno lordo	0,6	-0,3	0,2	-8,0	-1,9
Consumi finali interni	1,4	0,2	0,2	-3,8	-0,5
Consumi delle famiglie	1,5	0,9	0,3	-6,2	-0,9
Consumi di AA.PP e ISP	1,1	-1,3	-0,1	2,0	0,4
Investimenti fissi lordi	0,3	3,2	0,9	-12,6	-2,0
Reddito disponibile*	1,4	2,1	-3,0	1,2	0,4
Credito al consumo*	5,7	6,2	n.d.	n.d.	6,0
Crescita occupati (ULA)	-0,8	-0,9	-0,3	n.d.	-0,7

Fonte: Servizio Statistica della Regione, elaborazione su dati Istat e MMS; in rosso le stime non Istat.

(*) valori correnti;

Tab. A1.3 Sicilia. Valore aggiunto ai prezzi di base per settori di attività economica. Variazioni % a prezzi costanti

	2017	2018	2019	2020	var% media 2017-2020
Agricoltura	-1,3	-0,4	-2,1	-3,1	-1,7
Industria	-1,2	3,4	-1,5	-12,7	-3,0
Costruzioni	-1,8	2,8	0,5	-10,9	-2,4
Servizi	0,9	-0,8	0,4	-7,6	-1,8
Totale	0,5	-0,2	0,1	-7,9	-1,9

Fonte: Servizio Statistica della Regione, elaborazione su dati Istat e MMS; in rosso le stime non Istat.

Tab.A1.4 – Esportazioni dei principali prodotti della Sicilia nel 1° semestre 2020 (Valori in mln di euro, incidenza sul totale e var. % annua)

	mln €	peso sul totale exp %	var%
Totale esportazioni	3.858	100,0	-11,3
prodotti petroliferi	1.895	49,1	-18,0
Totale al netto dei petroliferi	1.963	50,9	-3,6
Industria manifatturiera	3.495	90,6	-12,9
di cui:			
Coke e prodotti derivanti dalla raffinazione del petrolio	1.895	49,1	-18,0
Agroalimentare	640	16,6	5,4
Prodotti chimici	367	9,5	5,7
Computer e prodotti di elettronica e ottica	276	7,1	-22,5
Prodotti farmaceutici	142	3,7	-9,7
Apparecchiature elettriche e per uso domestico non elettriche	128	3,3	62,8
Articoli in gomma e materie plastiche	73	1,9	4,2
Prodotti della metallurgia	64	1,6	-28,7
Altri prodotti della lavorazione di minerali non metalliferi	54	1,4	-8,0
Macchinari e apparecchiature n.c.a.	53	1,4	-22,5
Prodotti in metallo	24	0,6	-26,9
Autoveicoli	19	0,5	-19,6
Altri mezzi di trasporto	16	0,4	-9,7

Fonte: Servizio statistica, elaborazione su dati ISTAT

Tab.A1.5 Imprese attive in Sicilia - II° Trimestre 2020 e var. % in ragione d'anno.

	n.	var%
AGRICOLTURA	79.458	-0,2
INDUSTRIA	29.360	0,0
Estrazione di minerali da cave e miniere	369	-1,3
Attività manifatturiere	27.208	-0,1
di cui:		
Industrie alimentari	7.512	0,6
Confezione di articoli di abbigliamento	1.025	0,1
Industria del legno e dei prodotti in legno e sughero	1.996	-1,5
Stampa e riproduzione di supporti registrati	1.113	-1,0
Fabbricazione di altri prodotti della lavorazione di miner..	2.595	-2,0
Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari)	4.736	0,8
Energia elettrica, gas e acqua e trattamento rifiuti	1.783	1,7
COSTRUZIONI	42.222	1,7
SERVIZI	219.795	0,7
di cui:		
Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di aut...	115.475	-0,6
Trasporto e magazzinaggio	10.051	1,0
Attività dei servizi alloggio e ristorazione	26.590	3,0
Servizi di informazione e comunicazione	7.178	0,9
Attività finanziarie e assicurative	7.378	1,2
Attività immobiliari	5.513	4,8
Attività professionali, scientifiche e tecniche	9.063	2,6
Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle im...	11.095	2,8
TOTALE	371.170	0,6

Fonte: Servizio Statistica - Elaborazioni su dati Movimprese.

Tab.A1.6 - Occupati per settore di attività economica in Sicilia 2019-2020 (migliaia di unità e variazioni percentuali su base annua)

Settori	2019		I trim. 2020		II trim. 2020	
	n.	var%	n.	var%	n.	var%
SICILIA						
Agricoltura	122	2,6	101	1,6	99	-17,7
Industria	200	-8,6	195	-7,2	217	9,0
- in senso strett	132	-6,0	128	-9,3	138	1,6
- costruzioni	68	-13,3	67	-3,0	79	25,0
Terziario	1.041	1,7	1.025	2,2	992	-6,9
- commercio	321	2,8	299	2,7	298	-8,5
- altri servizi	720	1,2	725	1,9	694	-6,2
Totale	1.364	0,1	1.320	0,6	1.308	-5,5
ITALIA						
Agricoltura	909	4,2	879	4,0	865	-2,4
Industria	6.042	-0,3	6.039	0,6	6.057	-0,2
- in senso strett	4.703	1,1	4.700	0,3	4.705	-0,6
- costruzioni	1.339	-4,8	1.340	1,4	1.352	1,5
Terziario	16.409	0,8	16.152	-0,1	15.791	-4,9
- commercio	4.767	0,4	4.565	-1,2	4.393	-9,1
- altri servizi	11.642	0,9	11.587	0,3	11.399	-3,2
Totale	23.360	0,6	23.070	0,2	22.713	-3,6

Fonte: Servizio statistica, elaborazione su dati ISTAT

Tab.A1.7 – Tasso di occupazione (15-64 anni)

	2018	2019	I trim 2019	II trim 2019	III trim 2019	IV Trim 2019	I trim 2020	II trim 2020
SICILIA								
Maschi	52,5	52,6	50,3	52,6	53,2	54,2	51,5	51,3
Femmine	29,1	29,8	28,6	30,9	29,8	30,0	28,8	28,1
Totale	40,7	41,1	39,3	41,7	41,4	42,0	40,0	39,6
ITALIA								
Maschi	67,6	68,0	66,8	68,2	68,7	68,3	67,3	66,6
Femmine	49,5	50,1	49,6	50,7	50,1	50,1	49,6	48,4
Totale	58,5	59,0	58,2	59,4	59,4	59,2	58,4	57,5

Fonte: Servizio Statistica della Regione, elaborazione su dati Istat.

Tab.A1.8 – Tasso di disoccupazione (15anni e oltre)

	2018	2019	I trim 2019	II trim 2019	III trim 2019	IV Trim 2019	I trim 2020	II trim 2020
SICILIA								
Maschi	19,8	18,5	20,3	19,7	17,8	16,1	16,7	15,1
Femmine	24,3	22,5	25,5	20,5	20,7	23,4	22,5	16,6
Totale	21,5	20,0	22,3	20,0	18,9	18,9	18,9	15,6
ITALIA								
Maschi	9,7	9,1	10,3	9,1	8,3	8,7	8,5	7,2
Femmine	11,8	11,1	12,1	10,7	10,2	11,5	10,6	8,4
Totale	10,6	10,0	11,1	9,8	9,1	9,9	9,4	7,7

Fonte: Servizio Statistica della Regione, elaborazione su dati Istat.

Tab.A1.9 – Tasso di inattività (15-64 anni)

	2018	2019	I trim 2019	II trim 2019	III trim 2019	IV Trim 2019	I trim 2020	II trim 2020
SICILIA								
Maschi	34,3	35,3	36,6	34,2	35,0	35,2	38,0	39,4
Femmine	61,4	61,3	61,4	60,9	62,1	60,7	62,6	66,1
Totale	48,0	48,4	49,1	47,7	48,7	48,1	50,4	52,9
ITALIA								
Maschi	24,9	25,0	25,3	24,8	24,9	25,0	26,2	28,0
Femmine	43,8	43,5	43,5	43,2	44,1	43,2	44,4	47,0
Totale	34,4	34,3	34,4	34,0	34,6	34,2	35,3	37,6

Fonte: Servizio Statistica della Regione, elaborazione su dati Istat.

2. Le politiche della Regione: aggiornamenti al DEFr.

2.1 Diritti Sociali, Politiche Sociali e Famiglia

Sotto il profilo dei diritti sociali e della politica sociale, si evidenzia che un atto innovativo- già apprezzato dalla Giunta regionale e oggetto di imminente definizione con decreto di concerto tra gli Assessori per la Famiglia, le Politiche Sociali e del Lavoro e per la Salute, di significativa valenza per la valorizzazione del ruolo sociale degli anziani nel presente contesto sociale, in linea con le raccomandazioni dell'OMS volte a promuovere un invecchiamento attivo, in salute e in grado di contribuire allo sviluppo della società - è rappresentato dalla costituzione del "Comitato per la Terza Età". Tale Comitato avrà il compito di elaborare un apposito "Piano per la vecchiaia" per la tutela e salvaguardia della salute degli anziani. Il suddetto piano, per la sua Strategicità, si pone tra le iniziative di integrazione sociosanitaria poiché gli interventi socioassistenziali si andranno ad aggiungere a quelli sanitari. Ogni singolo anziano avrà per il benessere della persona il proprio progetto individuale personalizzato come disposto dall'art. 14 della legge 328/2000, legge, quest'ultima, che, per carenza di risorse finanziarie adeguate, ha un ritardo applicativo.

Inoltre, si pone all'attenzione che nel precedente defr non sono stati inseriti interventi settoriali strategici in termini di ricadute, che di seguito si riportano:

Piano regionale per il contrasto alla violenza di genere. In attuazione alla legge regionale di contrasto alla violenza di genere, la Regione si è dotata di un piano triennale, con aggiornamento annuale, nel quale sono inserite attività di prevenzione - informazione - comunicazione sul fenomeno, nonché interventi di assistenza e sostegno alle donne e ai loro figli minori o diversamente abili, potenziamento e gestione di strutture esistenti (centri antiviolenza, case di accoglienza ad indirizzo segreto e strutture di ospitalità in emergenza) ed, infine, prevedendo la realizzazione di strutture nuove (case di accoglienza ad indirizzo segreto e strutture di ospitalità in emergenza), gestione e potenziamento dei nuovi sportelli di ascolto, con avvio ed implementazione servizi nuove case rifugio. Il piano triennale è finanziato a valere delle risorse già trasferite all'uopo dallo Stato ammontanti ad € 3.877.726,24. Si rappresenta l'esiguità delle risorse rispetto al

fabbisogno manifestato dai Comuni che si avvalgono di soggetti terzi per la gestione delle suddette strutture. Criticità, queste ultime, che si ritiene di poter superare inserendo detto piano settoriale in un contesto più ampio del Recovery fund.

Piano regionale non autosufficienza. Nel corrente anno sarà predisposto il primo piano regionale non autosufficienza. Il piano mira a ricondurre a sistema gli interventi che la regione finanzia settorialmente per l'erogazione di servizi socioassistenziali in favore delle persone con disabilità grave e gravissima e agli studenti disabili per l'assistenza specializzata e il trasporto. Le risorse finanziarie nel triennio 2019-2020 a cui aggiungere le risorse FNA 2016 e 2017, ammontano nel complesso a € 229.368.270,00 di cui già trasferiti € 50.761.080. Le risorse trasferite dallo Stato saranno erogate nell'anno 2021. La restante quota avrà manifestazione finanziaria non appena trasferite dallo Stato, e comunque presumibilmente negli anni 2022/2023. Alle suddette risorse statali occorre aggiungere le risorse a valere sui fondi regionali per l'erogazione dell'assegno di cura e dell'assistenza dei gravi. In merito si rimanda ai dati a valere sul bilancio regionale comunicati dal Dipartimento della famiglia e delle politiche sociali.

Piano asili nido. La strategia già avviata in piena sintonia con le indicazioni del nuovo decreto legislativo nazionale n. 65/2017 promuove la realizzazione di un sistema regolato integrato sia in termini di diversi e più flessibili servizi sia in termini di offerta (pubblica e privata), ampliando il percorso educativo e di istruzione ad una fascia d'età (0 – 3 anni), sarà adeguato e potenziato con ulteriori asili nido e similari iniziative innovative a completamento studiato sul territorio, al fine di colmare il gap esistente rispetto ad analoghi servizi resi da altre regioni. Risorse disponibili a valere sui fondi comunitari e statali in € 27 milioni, già assegnati.

Piano regionale Family Act. Costituisce un aggiornamento del DEF 2021/2023, che prevedeva, stante l'esiguità delle risorse finanziarie trasferite dallo Stato a valere del fondo Nazionale famiglia, pari a poco più di € 1.000.000, i piani aziendali e altri interventi poco rilevanti da punto di vista dell'impatto. Il nuovo intervento proposto da inserire nel DEF, dovrà superare le suddette criticità. Esso muove dal nuovo contesto socio economico generato dalla pandemia ancora in atto. Infatti, le misure introdotte per il contenimento della pandemia hanno determinato l'operatività ridotta delle scuole, delle Università e di diverse attività produttive, con la conseguenza di un massiccio rientro dal nord verso i luoghi natii. La sfida da affrontare è quella di trasformare questo inatteso rientro da temporaneo in

definitivo attraverso la programmazione e l'avvio di una serie mirata di interventi che, ricondotti a sistema con le altre mission, dovranno assicurare quelle condizioni di equità territoriale e di inclusione sociale necessarie a consentire la permanenza al sud. L'implementazione delle nuove modalità di lavoro di co-working, che saranno radicalizzate e diffuse su tutto il territorio saranno pertanto accompagnate da interventi mirati a contrastare la denatalità per il ripopolamento e rivitalizzazione dei piccoli comuni dell'entroterra, nonché a migliorare il benessere della persona in un ambiente inclusivo. Per cambiare rotta al sopra descritto contesto socioeconomico, occorre puntare sulla famiglia per valorizzarne il ruolo quale "leva" per realizzare le condizioni di equità territoriale di inclusione sociale che consentiranno di ridurre il divario nord-sud, rivitalizzando il tessuto urbano dei piccoli centri indirizzando verso modelli di stili di vita sostenibili. Ripensare con quest'ottica al microcosmo familiare è azione prioritaria per lo sviluppo sostenibile di un territorio che registra un costante calo demografico; ciò anche per due ragioni fondamentali:

è in famiglia che si compie il primo livello educativo, che poi insieme al sistema pubblico/privato forgerà il cittadino del "domani". E' in questo ambiente che si pongono le basi per il mutamento sociale indirizzato verso stili di vita innovativi all'interno dei quali si inseriscono i nuovi modelli di lavoro in co-working;

è in famiglia che si pongono le basi del benessere dell'individuo, che si crea un ambiente di mutuo soccorso e di solidarietà comune, modello da esportare all'esterno della stessa;

è con la famiglia che si combatte la denatalità con il connesso calo demografico e invecchiamento della popolazione.

E' onere di una pubblica istituzione creare quelle condizioni di equità territoriale e sociale affinché ciascuna famiglia possa trovare in un rinvigorito tessuto socio-economico di una comunità locale quelle condizioni e opportunità perché possa non lasciare i luoghi nati. Nella presente mission la famiglia è intesa come unione di più persone, anche dello stesso genere, che si uniscono per affrontare le sfide della vita, allontanando da sé. Le azioni previste si caratterizzeranno per la trasversalità e l'integrazione con le iniziative previste nelle altre idee progettuali presentate dalla Regione ed in particolare da questo Assessorato.

La famiglia sarà aiutata a crescere e a fortificarsi con interventi indirizzati a superare i bisogni che la stessa può manifestare e, pertanto, la stessa sarà valutata sotto i diversi profili o potenziali bisogni:

- la famiglia con difficoltà lavorative e abitative;
- la famiglia con difficoltà e al cui interno occorre intervenire per prevenire la violenza di genere;
- la famiglia con fragilità tra i cui componenti vi sono persone anziane e/o affette da disabilità;
- la famiglia/comunità alloggio all'interno della quale, con il coinvolgimento del volontariato, occorre instaurare un clima di solidarietà "familiare" e di umanità;
- la famiglia con figli da crescere e le difficoltà di conciliare vita-lavoro;
- la famiglia di giovani coppie che per difficoltà economiche e di contesto sociale devono rinunciare ad avere più di uno o due figli;
- la famiglia quale volano per il recupero del tessuto urbanistico degli antichi borghi con potenzialità di sviluppo turistico e di recupero degli antichi mestieri e tradizioni;
- la famiglia che si sfalda per separazione o morte del coniuge con conseguenziale sprofondamento nella solitudine;

La sfida che il piano regionale Family Act intende affrontare è quella di superare la settorialità e la frammentazione degli interventi di livello regionale, spesso dovuta all'esiguità delle risorse finanziarie disponibili e della specificità dei singoli piani o misure estemporanee (ad es. il piano anti violenza, piano contro ludopatia, Piano FNA, Piano FNPS, bonus bebè, bonus matrimoni, ecc.) senza guardare all'individuo e alla famiglia nel suo complesso e al contesto socioeconomico in cui vive. Pertanto, il punto di forza dell'iniziativa sarà quello procedere attraverso la messa a punto di un piano unitario di livello regionale di equità territoriale e di inclusione sociale, a cui corrisponderanno i piani famiglia di livello comunale dei "comuni amici della famiglia" ex art. 27 comma 5 della l.r. 8/2017, che al fine di perseguire gli obiettivi di equità territoriale e di inclusione sociale, mirati alla riduzione del divario nord-sud avranno come target individuo con la famiglia inseriti nello specifico contesto sociale "equo e inclusivo".

Piattaforma integrata dei servizi socio-assistenziali, già inserita nel DEF 2021-2023, quale aggiornamento si rappresenta che è stato adottato il D.A. n. 69/gab del 5 agosto 2020 di approvazione delle modalità attuative, a seguito delle quali l'intervento si propone di disporre di un sistema informativo unificato; di gestire il

processo di erogazione dei servizi sociali; e prestazioni sociali a rilevanza sanitaria; di implementare e gestire con l'utilizzo di tecnologie avanzate le prestazioni socio assistenziali; di garantire la funzionalità dei servizi rivolti alla disabilità quali sistemi di IOT di intelligenza artificiale IA; di assicurare un'efficace gestione e valutazione in ambito sociale e di favorire la riduzione della spesa sociale. L'obiettivo dell'Assessorato della Famiglia, delle Politiche Sociali e del Lavoro è duplice e prevede la necessità di una riorganizzazione ed omogeneizzazione della Governance dei Servizi che favorisce una cooperazione degli Utilizzatori dei servizi stessi e in parallelo la razionalizzazione dei flussi informativi per sostenere il percorso di integrazione socio sanitaria per una migliore efficienza, efficacia e qualità dell'azione anche in virtù della complessità dell'attuale quadro informativo presente nella Regione siciliana. Le priorità precipue che l'Amministrazione si prefigge riguardano essenzialmente: lo sviluppo e il potenziamento di soluzioni organizzative fondate su processi trasversali di cura in considerazione della crescente complessità dei bisogni di salute e assistenza della popolazione; il sostegno dei processi finalizzati a favorire l'accesso e a diminuire le attese; il potenziamento della gestione dei servizi domiciliari e territoriali sanitari, sociosanitari e socio assistenziali per la continuità assistenziale e la presa in cura integrata anche attraverso soluzioni di Telemedicina e Teleconsulto e con l'utilizzo di tecnologie digitali, quali: sistemi di IOT e IA; il supporto all'soggetto in condizione di fragilità e vulnerabilità sociale al fine di garantire le prestazioni socio assistenziali anche alla famiglia abilitando i suoi componenti all'utilizzo di tecnologie e di dispositivi individuali di assistenza. La Piattaforma multifunzionale WEB deve contenere in linea di massima:

- Informazioni per i Servizi Sociali:
- Anagrafiche, Cartelle, Bandi, Servizi alla persona.
- Informazioni per i servizi Socio Sanitari:
- Cartelle sociosanitarie informatizzate, Assistenza domiciliare integrata, Punto unico di accesso,
- Progetti individuali, Piano assistenziale ecc.

La Piattaforma dovrà integrarsi ed essere interoperabile con altri sistemi informativi utilizzati in ambito nazionale e territoriale e dialogare con tutte le banche dati nazionali.

La stessa dovrà essere configurata su almeno due livelli. Il primo riservato ai Distretti/Comuni e in generale agli operatori socio sanitari; il secondo a livello centrale al fine di coordinare, monitorare la spesa ed estrapolare dati e report in tempo reale.

Infine, nel riconfermare quanto già inserito nel DEF 2021/2023 per eventuali ulteriori precisazioni di natura finanziaria, si rimanda ai dati già forniti dai dipartimenti in indirizzo in che potranno, qualora ritenuto, apportare le necessarie integrazioni.

Politiche per il Lavoro e la Formazione

L'Assessorato ribadisce la volontà di rilanciare il CIAPI, attraverso la ridefinizione del suo board e della sua mission, quale ente di formazione regionale strategico per la qualificazione professionale della forza lavoro e delle imprese, la cui attività sarà da porre in sinergia con la rivitalizzazione del CERISDI, destinato a divenire il polo d'eccellenza della formazione della burocrazia regionale.

Nel triennio che ci occupa, le scelte di politica del lavoro costituiranno oggetto di una qualificazione ulteriore grazie al contributo offerto dal gruppo di lavoro in veste consultiva, istituito, a seguito di deliberazione di Giunta regionale e, ormai, operativo a seguito dell'insediamento già avvenuto in data 28 settembre 2020.

Nel prossimo periodo saranno, infatti, oggetto di valutazione ed attuazione i contributi, già ricevuti e di futura ricezione, di competenza dei componenti il gruppo di lavoro per il potenziamento e l'attualizzazione degli strumenti di politica del lavoro, quali, esemplificativamente: l'Assegno di ricollocazione; la creazione e funzionamento dei servizi per il lavoro, l'utilizzo delle risorse del Recovery Fund. Proprio sotto tale ultimo profilo, l'Assessorato si appresta a lanciare una sostanziale riforma delle modalità di erogazione delle prestazioni lavorative mediante la realizzazione di un progetto integrato di valorizzazione di strutture di proprietà pubblica o privata, quali le IIPPAB, da riattare e destinare a luoghi fruibili per l'attività di coworking, al fine di contribuire al mantenimento in regione dei migliori talenti locali; ad un possibile rientro dei nostri cervelli dall'estero o da altre Regioni d'Italia, all'attrazione di professionalità straniere; nonché un guadagno erariale mediante la corresponsione delle retribuzioni spettanti al personale dipendente delle imprese coinvolte in progetti di smart working in territorio regionale, per cui il relativo reddito si intenderà prodotto e maturato in Sicilia.

2.2 Tutela della Salute

Pianificazione strategica

FASE 1

A seguito delle prime manifestazioni della pandemia di Covid-19, questa Regione ha adottato tutte le misure necessarie al contenimento della diffusione del virus sul territorio regionale ed ha immediatamente approntato misure d'emergenza per attrezzarsi a fronteggiare la pandemia, nell'alveo delle direttive del Governo Nazionale ed assolvendo al ruolo di "soggetto attuatore" dell'ordinanza di protezione civile emanata dal Direttore del Dipartimento Nazionale della Protezione Civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La Regione ha quindi messo in atto un piano di interventi che hanno tenuto conto di un quadro epidemiologico caratterizzato da grande incertezza rispetto alla sua durata e alle sue possibili evoluzioni e che hanno indotto ad un atteggiamento di massima prudenza in considerazione che, nelle fasi iniziali della pandemia si doveva necessariamente partire dall'assunto che la stessa potesse assumere una portata pari se non, malauguratamente, peggiore di quella registrata in Lombardia e nelle altre regioni del mondo aggredite con particolare severità.

Nelle fasi iniziali della pandemia la programmazione si è concentrata prioritariamente sulla definizione degli interventi da attuare nell'ambito delle misure emergenziali già in atto per fronteggiare l'epidemia in termini di assistenza e cura, ma anche di contrasto alla diffusione del contagio da Covid 19 all'interno degli ambienti ospedalieri e delle strutture sanitarie in genere.

In tale direttrice si inquadrano tutti gli interventi tempestivamente avviati per attrezzare nuove aree ospedaliere ed extraospedaliere alle esigenze di carattere straordinario poste dalla pandemia, in aggiunta alle disponibilità già esistenti, quali creazione di nuovi posti letto per infettivi e terapia intensiva, spostamenti di reparti, bio-contenimento, quant'altro ritenuto necessario per fronteggiare la prima fase dell'emergenza.

Durante tale prima fase emergenziale di accrescimento della curva del contagio è stata anche sospesa l'ordinaria attività procrastinabile di ricovero ospedaliero con conseguente riconversione di unità operative di degenza o di servizi in reparti

COVID-19 a media o alta intensità di cure, terapie semi intensive e terapie intensive.

Si altresì dato adempimento alla Circolare del Ministero della Salute del 01.03.2020 che dà disposizione affinché i posti letto di terapia intensiva vengano incrementati del 50% rispetto agli esistenti, mentre i posti letto a media assistenza (malattie infettive e pneumologia) vengano incrementati del 100% rispetto all'esistente.

FASE 2

Riorganizzazione a regime dell'attività assistenziale

Il Governo nazionale, con l'art. 2 del D.L. 19 maggio 2020 n. 34 e le successive Linee guida attuative ha dato indicazioni per la riorganizzazione della rete ospedaliera al fine di rendere strutturali gran parte delle innovazioni assistenziali realizzate nelle condizioni di emergenza e rafforzare la preesistente dotazione di posti letto di terapia intensiva, rendendola adeguata a fronteggiare subitanea necessità in emergenza pandemica e consolidare idonei percorsi di trattamento anche nell'emergenza ordinaria.

Risulta, altresì, indispensabile programmare il graduale ripristino delle attività ordinarie, riportando a regime la rete ospedaliera sul modello delle reti assistenziali Hub & Spoke, mantenendone il più possibile le funzioni e la flessibilità alla rapida conversione.

Il sistema deve quindi attrezzarsi per potere esprimere un volume ed una qualità di risposta adeguati all'emergenza garantendo, nel contempo, ogni altro servizio di salute di cui necessitano i cittadini di questa Regione.

La Regione pertanto, con il piano di interventi di cui al D.A. 614 dell'8 luglio 2019+, già approvato dal Ministero della Salute con il decreto direttoriale n. 0014397-14/07/2020, ha provveduto a rendere strutturale la risposta emergenziale all'aumento della domanda di assistenza in relazione alle successive fasi di gestione della situazione epidemiologica correlata al virus Sars-CoV-2, ai suoi esiti e ad eventuali accrescimenti improvvisi della curva epidemica. Ciò ha necessariamente comporta una revisione di parte degli interventi emergenziali messi in atto nella fase 1.

Per raggiungere il nuovo standard fissato a livello nazionale, la Regione siciliana ha incrementato il numero di posti letto di terapia intensiva fino a 720 ed a prevedere la riorganizzazione 350 posti letto ordinari di area medica (pneumologia, malattie infettive, medicina interna) in posti di semi intensiva con relativa dotazione impiantistica idonea a supportare le apparecchiature di ausilio alla ventilazione, mediante adeguamento e ristrutturazione delle unità di area medica, prevedendo che tali postazioni siano fruibili sia in regime ordinario, sia in regime di trattamento infettivologico ad alta intensità di cure.

Come previsto a livello nazionale, in relazione all'andamento della curva pandemica, almeno il 50% dei posti letto di area semi-intensiva previsti verranno attrezzati per essere prontamente convertiti, in caso di emergenza, in posti letti di terapia intensiva, mediante integrazione delle singole postazioni con la necessaria strumentazione di ventilazione e monitoraggio.

I principi generali cui è uniformata la programmazione, tenuto conto delle linee guida nazionali e della vigenza dei decreti in materia di garanzia alla gestione sanitaria nella fase post-lockdown, prevedono:

la realizzazione di centri covid come di seguito dettagliato, separati ed autonomi rispetto alle normali attività assistenziali, come dal documento di pianificazione ospedaliera post-emergenziale, prot. 26383 dell'8 giugno 2020, trasmesso alla VI Commissione legislativa dell'ARS;

La previsione di una gradualità nell'occupazione dei posti letto dedicati, in modo da garantire che in ciascun bacino territoriale il ricovero debba avvenire a partire da una sola struttura.

Alla luce dell'attuale situazione epidemiologica si è ritenuto di individuare i posti letto per bacino territoriale, avendo suddiviso il territorio come segue:

Palermo-Trapani

Caltanissetta- Agrigento

Ragusa-Siracusa

Enna-Catania

Messina

Ai posti letto ubicati nei superiori presidi ospedalieri dedicati si aggiungono i posti letto di terapia intensiva e sub intensiva necessari a raggiungere lo standard fissato dal Ministero della Salute, e individuati agli allegati A1 e A2 del D.A. 614/2020.

Interventi strutturali

Gli interventi strutturali e infrastrutturali previsti nel D.A. 614/2020, e dettagliati nelle tabelle ad esso allegate, (vedasi Tabella 2 Piano dei costi di terapia intensiva e semintensiva (Allegato B), Tabella 3 Piano dei costi pronto soccorso (Allegato C), Tabella 4 Piano dei costi mezzi di soccorso (Allegato D)) prevedono la ristrutturazione del Pronto soccorso, con separazione dei percorsi assistenziali e individuazione di distinte aree di permanenza per i pazienti sospetti COVID-19 o potenzialmente contagiosi, in attesa di diagnosi. In generale, le risorse sono destinate a garantire, sulla base delle esigenze che caratterizzano le diverse situazioni locali, sia interventi di ristrutturazione/adequamento degli spazi che acquisto/sostituzione eventuale di attrezzature non disponibili;

Gli interventi hanno anche lo scopo di

1. potenziare ulteriormente i percorsi tesi al contenimento delle infezioni ospedaliere, con particolare riferimento al SARS-CoV2, per i pazienti che necessitano di cure per altre patologie, in particolare per quelli più fragili predisponendo percorsi e settori differenziati di accoglienza e di degenza per pazienti Covid, per pazienti sospetti Covid (aree “grigie”) e per pazienti no-Covid, nell’ambito del singolo presidio e non solo;
2. garantire la sicurezza degli operatori che lavorano all’interno delle strutture ospedaliere.

2.3 Ottimizzazione della governance del patrimonio culturale

- Superamento della logica emergenziale con l’implementazione delle risorse a disposizione del sistema “Cultura” per garantire la mitigazione degli effetti della pandemia, in particolare per i luoghi della cultura (parchi, musei, etc.) che, colpiti dai mancati introiti da biglietteria in conseguenza del blocco/riduzione delle

attività, devono adeguare gli spazi culturali al contenimento pandemico ed incentivare nuove forme di fruizione alternativa del patrimonio culturale.

- Attuare la piena applicazione della L.R. 20/2000 sul "Sistema dei Parchi Archeologici" con la nomina dei loro organi di amministrazione. Nel settore della promozione del prodotto Sicilia attraverso interventi di richiamo e di politica tariffaria - Realizzazione di alcune mostre ad alta attrattività, anche tramite accordi di valorizzazione, le cd. "Grandi Mostre", tra cui la mostra su Ulisse e la nave greca di Gela.

Promozione di una politica tariffaria utilizzando nuovi strumenti di fidelizzazione compatibili con l'attuale contesto pandemico emergenziale.

- Politiche di potenziamento della fruizione dei siti culturali attraverso la realizzazione di una piattaforma digitale che colleghi in rete i vari siti del patrimonio culturale siciliano.

Nel settore della tutela, riqualificazione e valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico

- Avvio dell'attuazione delle norme regionali recentemente approvate in tema di Pianificazione territoriale, in completamento della redazione e attuazione dei Piani Territoriali Paesaggistici già vigenti.

- Avviare la riqualificazione delle professionalità presenti nel settore dei Beni culturali, così da:

- a) favorire il processo di riunificazione degli attuali Centri regionali per il restauro e per il catalogo nell'Istituto Superiore Siciliano dei Beni Culturali, cui affidare il compito di formulare e realizzare la necessaria innovazione tecnologica nel campo della ricerca, gestione e valorizzazione dei siti culturali, anche in sinergia col mondo accademico, imprenditoriale e produttivo.

- b) potenziare i laboratori per il restauro e la conservazione del patrimonio librario presso la Biblioteca Centrale della Regione Siciliana e del patrimonio storico artistico presso la Galleria Regionale di Palazzo Abatellis.

2.4 Concentrazione societarie Sicilia Digitale S.p.A., Interporti S.p.A, Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A

L'articolo 20, comma 4, del TUSP, prescrive che, entro il 31 dicembre di ogni anno, ciascuna amministrazione pubblica approvi una relazione sull'attuazione delle misure adottate nel piano di razionalizzazione delle partecipazioni dell'anno precedente, evidenziando i risultati conseguiti, e la trasmetta alla Struttura di monitoraggio e controllo, oltre che alla competente Sezione della Corte dei conti.

L'art 2 del D.P.R.S. n. 553 del 27 novembre 2015 "Piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute dalla Regione siciliana" prescrive che: *"l'Assessorato regionale dell'Economia assume, in coerenza con le disposizioni normative vigenti, i conseguenziali provvedimenti amministrativi, formula le proposte, anche legislative, connesse all'esercizio delle prerogative proprie del socio, e propone le eventuali iniziative tendenti a garantire, nei limiti dell'equilibrio economico finanziario, il mantenimento dei livelli occupazionali attraverso interventi di fusione, liquidazione, incorporazione o trasferimenti anche parziali delle attività"*.

La presente ipotesi di concentrazione scaturisce dall'esigenza di porre in essere un'opera di profonda trasformazione ed ammodernamento della pubblica amministrazione, in grado di stimolare un più imponente e profondo processo di riorganizzazione della macchina amministrativa pubblica e la crescita dell'economia insulare reso necessario, per la Sicilia, come per le altre Regioni d'Italia, dalla crescente strategicità della tecnologia dell'informazione e della comunicazione come infrastruttura abilitante dello sviluppo competitivo di un territorio.

Dall'analisi delle best practices si è individuato *prima facie* il modello posto in essere dalla Regione Lombardia quale miglior soluzione praticabile.

Mutuando tale percorso, viene identificata Sicilia Digitale quale società veicolo incorporante e, Interporti S.p.A, Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A. Questo in quanto Sicilia Digitale, risultando titolare di licenze e permessi informatici, si configura quale naturale precipuo soggetto che favorisca, attraverso lo sfruttamento delle stesse, il conseguimento della prefissata mission di trasformazione e digitalizzazione della Regione Siciliana, governo della spesa pubblica e supporto alle politiche regionali di sviluppo competitivo del territorio.

Tuttavia appare opportuno segnalare che, a seguito degli intervenuti aggiornamenti normativi - fra tutti il D.lgs. 175/2016 – alcune delle iniziative poste in essere dalla Regione Lombardia per addivenire alla definizione dell'attuale compagine sociale non appaiono più percorribili.

Per effetto della riorganizzazione societaria proposta si otterrà, altresì, una ottimizzazione della gestione delle risorse e dei flussi economico-finanziari derivanti dalle attività attualmente suddivise in capo alle società.

A tali finalità operative dell'ipotesi di concentrazione si associano alcune non trascurabili sinergie derivanti dall'eliminazione di duplicazioni e sovrapposizioni societarie ed amministrative, con conseguenti risparmi di costi generali dovuti all'esercizio dell'attività per mezzo di un'unica società in luogo delle attuali.

Pertanto, in ordine alle iniziative da avviare al fine di addivenire alla definizione dell'ipotesi di concentrazione come sopra brevemente descritta si ipotizza di intraprendere, previa verifica della fattibilità giuridico-economica, le seguenti attività:

FASE I

Fusione per incorporazione di Interporti S.p.A. in Sicilia Digitale S.p.A..

La nuova società assume la denominazione di Sicilia InnovazionEdigit@le.

Adempimenti:

- predisposizione di apposito intervento legislativo di autorizzazione alla fusione, qualora necessario;
- analisi delle consistenze patrimoniali;
- progetto di fusione, redazione della situazione patrimoniale delle società (applicazione delle semplificazioni di cui all'art. 2505 c.c. "Incorporazione di società interamente possedute" qualora la Regione decida di acquisire l'intero capitale della società Interporti S.p.A.);
- approvazione del progetto da parte delle assemblee societarie;
- deposito per l'iscrizione nell'ufficio del registro delle imprese della deliberazione;
- stipula atto di fusione e assunzione della nuova denominazione;

la società incorporante assume i diritti e gli obblighi della società incorporata proseguendo in tutti i rapporti, anche processuali, anteriori alla fusione.

Contestualmente la Regione procede con l'acquisizione della restante partecipazione di Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A in modo da detenere il 100% del capitale.

FASE II

Il nuovo soggetto Sicilia InnovazionEdigit@le incorpora il Parco Scientifico e Tecnologico S.C.p.A., creando uno specifico ramo d'azienda, con sede a Catania, dedicato all'innovazione tecnologica ed alla ricerca.

Adempimenti: come FASE I

La Società, risultato delle operazioni di concentrazione strutturale e funzionale danno luogo ad una società che opera secondo le modalità dell'*in house providing* in favore della Regione, il che consente solo una limitata operatività verso terzi (20%) ed in presenza di precise condizioni, ed assoggetta la stessa ai poteri di direzione e controllo come ramo operativo della struttura.

3. Sviluppo Economico e Competitività

3.1 Agricoltura

Il Green Deal europeo illustra le modalità per rendere l'Europa il primo continente a impatto climatico zero entro il 2050 definendo una nuova strategia di crescita sostenibile e inclusiva per stimolare l'economia, migliorare la salute e la qualità della vita delle persone, prendersi cura della natura e non lasciare indietro nessuno.

La strategia "Dal produttore al consumatore", al centro del Green Deal, affronta in modo globale le sfide poste dal conseguimento di sistemi alimentari sostenibili, riconoscendo i legami inscindibili tra persone sane, società sane e un pianeta sano.

La strategia è inoltre un elemento centrale dell'agenda della Commissione per il conseguimento degli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite.

Tutti i cittadini e gli operatori di tutte le catene del valore, nell'UE e altrove, dovrebbero beneficiare di una transizione giusta, in particolare a seguito della pandemia di Covid-19 e della recessione economica.

Il passaggio a un sistema alimentare sostenibile può apportare benefici ambientali, sanitari e sociali, offrire vantaggi economici e assicurare che la ripresa dalla crisi ci conduca su un percorso sostenibile. Per il successo della ripresa e della transizione è essenziale garantire una sussistenza sostenibile ai produttori primari, che sono ancora svantaggiati in termini di reddito.

La pandemia di Covid-19 ha sottolineato l'importanza di un sistema alimentare solido e resiliente che funzioni in qualsiasi circostanza e sia in grado di assicurare ai cittadini un approvvigionamento sufficiente di alimenti a prezzi accessibili. Ci ha inoltre reso estremamente consapevoli delle interrelazioni tra la nostra salute, gli ecosistemi, le catene di approvvigionamento, i modelli di consumo e i limiti del pianeta. È evidente che dobbiamo fare molto di più per mantenere noi stessi e il pianeta in buone condizioni di salute.

L'attuale pandemia è solo un esempio: l'aumento della frequenza di siccità, inondazioni, incendi boschivi e nuovi organismi nocivi ci ricorda costantemente che il nostro sistema alimentare è minacciato e deve diventare più sostenibile e resiliente. La strategia "Dal produttore al consumatore" costituisce un nuovo approccio globale al valore che gli europei attribuiscono alla sostenibilità alimentare. Si tratta di un'opportunità per migliorare gli stili di vita, la salute e l'ambiente. La creazione di un ambiente alimentare favorevole che agevoli la scelta di regimi alimentari sani e sostenibili andrà a vantaggio della salute e della qualità della vita dei consumatori e ridurrà i costi sanitari per la società.

Le persone prestano un'attenzione sempre maggiore alle questioni ambientali, sanitarie, sociali ed etiche e, ora più che mai, ricercano valore negli alimenti. Anche se le società diventano più urbanizzate, le persone vogliono sentirsi più "vicine" agli alimenti che consumano, vogliono che siano freschi e meno lavorati e che provengano da fonti sostenibili. Inoltre le richieste di filiere più corte si sono intensificate durante l'attuale pandemia. Vi è la necessità di mettere i consumatori nelle condizioni di scegliere alimenti sostenibili: tutti gli attori della filiera alimentare dovrebbero considerarla una loro responsabilità e un'opportunità. I

prodotti alimentari europei costituiscono già uno standard a livello globale, sinonimo di sicurezza, abbondanza, nutrimento e qualità elevata.

Questo è il risultato di anni di politiche dell'UE volte a proteggere la salute umana, degli animali e delle piante ed è frutto degli sforzi di agricoltori, pescatori e produttori del settore dell'acquacoltura. È chiaro che la transizione non potrà avvenire senza un cambiamento nei regimi alimentari delle persone. Tuttavia nell'UE 33 milioni di persone non possono permettersi un pasto di qualità ogni due giorni e l'assistenza alimentare è essenziale per parte della popolazione in molti Stati membri.

La sfida dell'insicurezza dell'approvvigionamento alimentare e dell'accessibilità economica degli alimenti rischia di inasprirsi durante una recessione economica: è pertanto essenziale agire per modificare i modelli di consumo e contenere gli sprechi alimentari. Sebbene il 20 % circa degli alimenti prodotti vada sprecato, anche l'obesità è in aumento. Oltre la metà della popolazione adulta è attualmente in sovrappeso, il che contribuisce a un'elevata prevalenza di patologie legate all'alimentazione (tra cui vari tipi di cancro) e ai relativi costi sanitari.

Nel complesso i regimi alimentari europei non sono in linea con le raccomandazioni nutrizionali nazionali e nell'attuale "ambiente alimentare" l'opzione più sana non è sempre quella più facilmente disponibile. Se i regimi alimentari europei fossero conformi alle raccomandazioni nutrizionali, l'impronta ambientale dei sistemi alimentari sarebbe notevolmente ridotta. È inoltre chiaro che non possiamo realizzare un cambiamento se non facciamo in modo che il resto del mondo cambi insieme a noi.

Gli obiettivi della strategia FROM FARM TO FARK sono così definiti:

Costruire una filiera alimentare che funziona per i consumatori, i produttori, il clima e l'ambiente

- Garantire la sostenibilità della produzione alimentare
- Garantire la sicurezza dell'approvvigionamento alimentare
- Stimolare pratiche sostenibili nei settori della trasformazione alimentare, del commercio all'ingrosso e al dettaglio, alberghiero e dei servizi di ristorazione
- Promuovere un consumo alimentare sostenibile e agevolare il passaggio a regimi alimentari sani e sostenibili

- Ridurre le perdite e gli sprechi alimentari
- Combattere le frodi alimentari lungo la filiera alimentare

Favorire la transizione

- Ricerca, innovazione, tecnologia e investimenti
- Servizi di consulenza, condivisione di dati e conoscenze, competenze

Politica agricola comune 2021-27

La prima proposta sui meccanismi della transizione dell'attuale programmazione, oggetto di discussione negli incontri tra il Consiglio ed il Parlamento, risale al 31 ottobre 2019 ed è stata presentata a tutte le ADG nell'incontro di TRIESTE 7-8 novembre 2020.

In generale, l'obiettivo della proposta è garantire la certezza e la continuità nella concessione del sostegno agli agricoltori europei e allo sviluppo rurale nel periodo di transizione per gli Stati membri che hanno utilizzato gli stanziamenti del FEASR 2014-2020, estendendo l'attuale quadro giuridico fino all'entrata in vigore della nuova politica agricola comune (PAC).

Dal momento che la procedura legislativa non si è conclusa in tempo per consentire agli Stati membri e alla Commissione di preparare tutti gli elementi necessari per applicare il nuovo quadro giuridico e i piani strategici della PAC a partire dal 1° gennaio 2021, come inizialmente proposto dalla Commissione, l'Unione dovrebbe continuare a concedere tale sostegno per due anni alle condizioni del quadro giuridico esistente, che copre il periodo 2014-2020, al fine di garantire la possibilità di concedere un sostegno agli agricoltori e ad altri beneficiari del Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) nel 2021 e nel 2022.

La proposta estende quindi l'applicabilità del quadro giuridico esistente all'anno 2021 e mira a garantire una transizione graduale dall'attuale alla prossima programmazione.

La proposta legislativa 2019/0254 (COD – procedura di codecisione) del Consiglio dell'Unione europea del 30 giugno 2020, è stata trasmessa insieme alla nota 26350 del 13 giugno 2020 del Mipaaf ed è attualmente in attesa della posizione del Parlamento in prima lettura. La presente proposta riporta il testo legale revisionato

sulla base della relazione sullo stato di avanzamento e l'accordo tecnico raggiunto in termini di principi comuni condivisi ("common understanding"), relativamente alla proposta di "Regolamento di estensione della programmazione corrente ed alcune regole generali di transizione verso la PAC post 2020". Nello specifico, il documento riflette lo stato di avanzamento dei negoziati raggiunti in occasione del terzo trilogico sulla proposta di regolamento transitorio della PAC e non deve considerarsi definitivo.

L'estensione dell'applicabilità della normativa vigente riguarda i regolamenti (UE) 1305/2013; (UE) 1306/2013; (UE) 1307/2013; (UE) 1308/2013; (UE) 228/2013; (UE) 229/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio.

Di seguito mettiamo in evidenza alcuni aspetti caratterizzanti la proposta ed in allegato inseriamo la versione tradotta del testo così come pervenuto dal Ministero.

Estensione programmazione corrente

Per fare in modo che l'Unione riesca a continuare a sostenere lo sviluppo rurale nel 2021, gli Stati membri che rischiano di esaurire i fondi e di conseguenza di non poter assumere nuovi impegni giuridici in conformità al regolamento (UE) n.1305/2013, hanno la possibilità di prorogare i loro programmi di sviluppo rurale o alcuni dei loro programmi regionali di sviluppo rurale sostenuti dal FEASR per due anni alle condizioni del quadro giuridico esistente, con il fine di facilitare una transizione agevole per i beneficiari verso la nuova programmazione.

Il presente regolamento dovrebbe lasciare agli Stati membri il tempo sufficiente per preparare i rispettivi piani strategici nazionali della PAC e facilitare la creazione delle strutture amministrative necessarie per un'efficace attuazione del nuovo quadro giuridico, in particolare consentendo un aumento dell'assistenza tecnica in questa fase particolarmente delicata.

I programmi sostenuti dal FEASR, secondo tale proposta, possono quindi essere prorogati fino al 31 dicembre 2022 e finanziati con la corrispondente dotazione di bilancio per l'anno 2021 e 2022, con il conseguente slittamento del Piano strategico della PAC di due anni, posticipato al 1° gennaio 2023. I programmi prorogati dovrebbero mirare a mantenere almeno lo stesso contributo complessivo del FEASR in linea con le nuove ambizioni espresse nella comunicazione della Commissione dell'11 dicembre 2019 sul Green Deal europeo. (Vedi Considerando da 1 a 5 della presente proposta).

Nuovi trascinamenti

Al fine di limitare un significativo trascinarsi di impegni dall'attuale periodo di programmazione per lo sviluppo rurale ai piani strategici della PAC, la durata dei nuovi impegni pluriennali in relazione alle misure agroambientali, all'agricoltura biologica e al benessere degli animali dovrebbe, come regola generale, essere limitata ad un periodo massimo di 3 anni. La proroga degli impegni esistenti dovrebbe essere limitata a un anno. (Vedi considerando 19)

Aree svantaggiate

I precedenti percettori del sostegno delle aree svantaggiate che, a seguito della nuova delimitazione delle aree con vincoli naturali, non usufruiranno più del sostegno da parte del pertinente Programma di sviluppo rurale, dovrebbero essere messi in condizione di effettuare il pagamento digressivo per le annualità aggiuntive 2021 e 2022. Inoltre, al fine di garantire un livello adeguato di pagamenti per ettaro, il livello dei pagamenti nel 2021 e 2022 dovrebbe essere fissato a 25 euro per ettaro (Vedi considerando 19bis).

Gestione del rischio

Per far fronte ai rischi economici e ambientali cui sono soggetti gli agricoltori a causa dei cambiamenti climatici e della maggiore volatilità dei prezzi, il regolamento (UE) 1305/2013 prevede una misura di gestione del rischio per aiutare gli agricoltori ad affrontare tali rischi, che comprende: contributi finanziari a fondi comuni di investimento e uno strumento di stabilizzazione del reddito. Le condizioni specifiche previste per la concessione del sostegno nell'ambito di questa misura servono a garantire che tutti gli agricoltori dell'Unione ricevano un trattamento equo. Per promuovere il ricorso ai fondi di mutualizzazione e allo strumento di stabilizzazione del reddito per gli agricoltori, è ritenuto opportuno dare agli Stati membri la possibilità di ridurre la soglia del 30% che fa scattare la compensazione degli agricoltori per il calo della produzione. In particolare, la soglia ridotta non dovrebbe essere fissata ad una percentuale inferiore al 20%.

Sviluppo locale

Per ragioni di coerenza con gli altri Fondi regolati dal Regolamento Disposizioni Comuni per garantire la tempestiva attuazione delle strategie locali, il FEASR dovrebbe essere in grado di sostenere le strategie di sviluppo locale per almeno il 5% del Programma.

Pagamento redistributivo

È ritenuto necessario rinviare il termine per l'adozione della decisione di introdurre per la prima volta il pagamento redistributivo dal 2021 o 2022 e la relativa notifica alla Commissione. Il termine deve essere fissato in concomitanza con il termine per le decisioni relative alla flessibilità tra pilastri.

Programmi operativi nazionali

Nel settore dell'olio di oliva, i programmi di sostegno operativi nazionali esistenti, elaborati per il periodo dal 1° aprile 2018 al 31 marzo 2021 dovrebbero essere sostituiti da nuovi programmi di lavoro che vanno dal 1° aprile 2021 al 31 dicembre 2022.

I programmi operativi esistenti nel settore degli ortofrutticoli che non hanno raggiunto la durata massima di cinque anni possono essere prorogati fino al 31 dicembre 2022. I nuovi programmi operativi in questo settore, dovrebbero essere approvati solo per una durata massima di tre anni.

Nel settore dell'apicoltura, i programmi nazionali esistenti, elaborati per un periodo che va dal 1° agosto 2019 al 31 luglio 2022, dovrebbero essere prorogati fino al 31 dicembre 2022. (Vedi considerando 33 bis).

Regime dei diritti di impianto

Il termine ultimo per la presentazione delle domande di conversione dei diritti di impianto in autorizzazioni scade il 1° dicembre 2020. Il grave impatto economico della pandemia COVID-19 sul settore vitivinicolo ha portato problemi di liquidità per i viticoltori e incertezza sulla domanda futura. Gli Stati membri che hanno consentito ai produttori di presentare le domande di conversione dei diritti di impianto fino al 31 dicembre 2020, dovrebbero poter decidere di prorogare il termine per la presentazione delle domande fino al 31 dicembre 2022. Il termine ultimo per la validità di tali autorizzazioni convertite deve scadere al più tardi il 31 dicembre 2025. Per i viticoltori in possesso di autorizzazioni di impianto per nuovi impianti o per reimpiantarli, è necessario prorogare la validità delle autorizzazioni che scadono nel 2020, al 31 dicembre 2021.

Norme di commercializzazione

Al fine di migliorare e stabilizzare il funzionamento del mercato comune dell'olio di oliva, gli Stati membri produttori dovrebbero poter stabilire norme di commercializzazione per regolare l'offerta. Per attenuare gli effetti della volatilità

dei redditi, è opportuno esentare dall'applicazione delle norme sugli aiuti di Stato, le misure fiscali nazionali.

3.2 Resto in Sicilia

Al fine di rafforzare e rendere maggiormente attrattiva la misura agevolativa Resto in Sicilia, l'articolo 17 della legge regionale 12 maggio 2020, n 9 prevede la concessione ai soggetti beneficiari degli incentivi di cui dall'articolo 1 del decreto legge 20 giugno 2017, n. 91 e s.m.i (Resto al Sud), di un credito d'imposta in regime "de minimis", parametrato alle seguenti voci di imposte di spettanza della Regione versate per ciascuno dei primi tre periodi di imposta decorrenti da quello di presentazione dell'istanza:

- a) addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF);
- b) tassa automobilistica per gli automezzi di loro proprietà immatricolati in Sicilia strettamente necessari al ciclo di produzione di cui al programma di spesa ammesso al beneficio di cui all'articolo 1 del d.l. 20 giugno 2017, n. 91 e s.m.i. o per il trasporto in conservazione condizionata dei prodotti;
- c) imposta di registro, ipotecaria e catastale e di bollo per l'acquisto di beni immobili ricadenti nel territorio regionale connessi allo svolgimento dell'attività.

Tale contributo è utilizzabile esclusivamente in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo 9 luglio 1997, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni con il modello di pagamento F24 da presentare esclusivamente attraverso i servizi telematici messi a disposizione dall'Agenzia delle Entrate, pena lo scarto dell'operazione di versamento. Al riguardo, è prevista la stipula di convenzione tra la Regione Siciliana e l'Agenzia delle Entrate.

Le modalità attuative della misura agevolativa in argomento sono disciplinate, ai sensi del comma comma 5 del predetto articolo 17, da apposito regolamento, emanato previa intesa con l'Agenzia delle Entrate e parere del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Regione Siciliana. Il regolamento è stato approvato dalla Giunta regionale, sentito il parere del CGA ed in corso di pubblicazione.

Per accedere al contributo dovrà essere presentata apposita istanza nelle seguenti date:

anno 2020: dal 15 dicembre al 31 dicembre;

anni successivi al 2020: dal 15 maggio al 31 maggio.

I fondi disponibili ammontano a 1 milione di euro per l'anno 2020, 1,7 milioni di euro per l'anno 2021 e 2 milioni di euro per l'anno 2022.

Resto al Sud sostiene la nascita e lo sviluppo di nuove attività imprenditoriali e libero professionali anche in Sicilia. L'incentivo è destinato a chi ha un'età compresa tra i 18 e i 45 anni e finanzia le attività produttive nei settori industria, artigianato, trasformazione dei prodotti agricoli, pesca e acquacoltura, fornitura di servizi alle imprese e alle persone, turismo, attività libero professionali (sia in forma individuale che societaria).

Tale misura copre fino al 100% delle spese, con un finanziamento massimo di 50.000 euro per ogni richiedente, che può arrivare fino a 200.000 euro nel caso di società composte da quattro soci.

Per le sole imprese esercitate in forma individuale, con un solo soggetto proponente, il finanziamento massimo è stato elevato a 60.000 euro.

A supporto del fabbisogno di circolante, è previsto un ulteriore contributo a fondo perduto:

- 15.000 euro per le ditte individuali e le attività professionali svolte in forma individuale;
- fino a un massimo di 40.000 euro per le società.

Possono essere finanziate le seguenti spese:

- ristrutturazione o manutenzione straordinaria di beni immobili (massimo 30% del programma di spesa);
- macchinari, impianti e attrezzature nuovi;
- programmi informatici e servizi per le tecnologie, l'informazione e la telecomunicazione;
- spese di gestione (materie prime, materiali di consumo, utenze, canoni di locazione, canoni di leasing, garanzie assicurative) – massimo 20% del programma di spesa.

Le agevolazioni coprono il 100% delle spese ammissibili e sono così composte:

- 50% di contributo a fondo perduto;

- 50% di finanziamento bancario garantito dal Fondo di Garanzia per le PMI. Gli interessi sono interamente a carico di Invitalia.

3.3 Zone Franche Montane

Potestà legislativa regionale in materia tributaria e la riconduzione della fattispecie alle relazioni finanziarie tra Stato e Regione Siciliana.

La fattispecie di un regime agevolativo fiscale va collocata nel più ampio contesto delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione che il Governo regionale ha definito con la delibera della Giunta regionale n. 197/18 contenente lo “Schema di nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria”. Il confronto con il Governo centrale è stato avviato l’1 agosto 2018 dapprima con il Ministro delle Regioni e delle Autonomie e poi con il Ministero dell’economia e le finanze.

Al riguardo si rappresenta che, al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito di un primo accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello di cui al punto 7 relativo alla condizione di insularità (fiscalità di sviluppo e regimi speciali). Il predetto tavolo tecnico ha predisposto, alla stregua dei predetti indirizzi programmatici, una proposta di norma integrativa dell’art. 6 delle nuove “Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria approvate con D.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074”, diretta a riconoscere alla Regione la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo (agevolazioni fiscali), analogamente a quanto previsto dall'articolo 73 dello Statuto della Regione Trentino AA. In particolare è stato chiesto di conoscere, ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali, se la Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016.

Nel corso delle riunioni del tavolo tecnico la delegazione della Regione ha chiesto inoltre che il Governo nazionale si faccia promotore di misure specifiche (fiscalità di sviluppo), da inserire nelle prossime manovre fiscali, per promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali (zone montane) o demografici (desertificazione) che hanno

difficoltà ad accedere ai servizi di base. In Sicilia il 24,5 per cento del territorio siciliano, quasi un quarto, è montuoso. E' notorio come le popolazioni montane vivano un profondo disagio sociale ed economico, acuitosi notevolmente durante gli ultimi anni a causa della gravità della crisi. Come noto, la competenza legislativa della Regione siciliana in materia tributaria è, per costante orientamento della Corte costituzionale, di tipo concorrente o sussidiario e trova il suo limite non solo nei principi e negli interessi generali cui si informano le leggi dello Stato secondo il disposto dell'art.17, prima parte, dello Statuto, ma anche nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale per ogni singolo tributo; la legislazione siciliana in materia tributaria è quindi subordinata all'esigenza che l'obbligazione tributaria si ricolleggi ad un sistema unitario, a livello nazionale, in ordine alle caratteristiche di ciascun tributo, in particolare per ciò che concerne soggetti colpiti, presupposti e materia imponibile (Corte cost. sentt. nn. 9, 42, 52, 113 e 116 del 1957; 158/1973;155/1986)

Appare opportuno precisare, altresì, che, qualunque intervento del legislatore regionale volto ad introdurre agevolazioni fiscali non può prescindere dal rispetto del c.d. criterio tipologico e dal limite dell'osservanza dei principi e interessi generali a cui si informano le leggi dello Stato per ogni singolo tributo (Corte cost. n.25 del 1958, n. 64 del 1965, n.23 del 1966).

Alla stregua di quanto sin qui sommariamente precisato va sottolineato che ragioni ordinamentali inducono a ricondurre la fattispecie in esame, pur nella sicura rilevanza territoriale ed economico-sociale, nella più complessiva definizione delle relazioni finanziarie tra lo Stato e la Regione Siciliana già da tempo avviate da quest'ultima - e recentemente sollecitate dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 62 del 2020 -, ma che attendono un riscontro definitivo dal Ministero dell'economia e le finanze.

Il regime dell'Irap

In ordine ai contenuti ed ai limiti della potestà legislativa della Regione, in materia di tributi istituiti e disciplinati con leggi dello Stato, la Corte Costituzionale ha chiarito che la possibilità del legislatore siciliano, espressamente riconosciuta dal primo inciso dell'art. 6 del DPR n. 1074 del 1965, di intervenire legislativamente anche sulla disciplina dei tributi erariali, può esplicitarsi nei limiti segnati dai principi del sistema tributario statale e dai principi della legislazione statale per ogni singolo tributo (C. Cost sent. n. 111/1999). Limiti che la giurisprudenza della Corte ha ricondotto anche all'esigenza fondamentale di unitarietà del sistema

tributario e a quella del coordinamento con la finanza dello Stato e degli enti locali, affinché non derivi turbamento ai rapporti tributari nel resto del territorio nazionale (così C. Cost. 9/ 1957). A seguito della Riforma del Titolo V della Costituzione, infatti, l'art. 117, comma 2 lett.e) annovera il "sistema tributario" fra le materie di competenza legislativa esclusiva dello Stato.

La legge 5 maggio 2009, n. 42, recante delega al Governo in materia di federalismo fiscale ai fini dell'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione, quanto alla riforma dell'assetto della finanza delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome di Trento e Bolzano, circoscrive, ai sensi del secondo comma dell'art. 1, alle sole disposizioni riguardanti il finanziamento delle funzioni delle città metropolitane e degli interventi infrastrutturali nonché il conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà (artt. 15, 22 e 27), così da rendere la disciplina del federalismo fiscale compatibile e coerente con le prerogative dell'autonomia speciale "secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti".

Inoltre, ciascuna Regione a statuto speciale, disciplina attraverso proprie norme il coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali, ed eventualmente locali (ai sensi dell'art. 27, comma 3, lett. a) e b), legge delega n. 42 del 2009), fermo restando che lo Stato ha poteri di prevalenza laddove è necessario garantire l'ottemperanza degli obblighi comunitari.

Non è sufficiente assumere la titolarità formale del tributo e le facoltà normative previste per poterle concretamente esercitare poiché la Corte Costituzionale (sent. n.216/2009, n. 50/2012) ha chiarito che "A prescindere dal fatto che l'«istituzione» avvenga con legge regionale, queste disposizioni non modificano sostanzialmente la disciplina dell'Irap, che rimane statale", con la conseguenza che resta preclusa la potestà delle Regioni di legiferare su tale imposta, anche solo ad integrazione della disciplina, se non nei limiti riconosciuti dalla legge statale.

Al riguardo la consolidata giurisprudenza (cfr sentenza della Corte Costituzionale n. 357/2010), evidenzia che, anche dopo la sua "regionalizzazione", l'IRAP non è divenuto «tributo proprio» regionale – nell'accezione di tributo la cui disciplina è liberamente modificabile da parte delle Regioni (o Province autonome) –, ma resta un tributo disciplinato dalla legge statale in alcuni suoi elementi strutturali e, quindi, in questo senso, "erariale". Infatti, come già precisato da questa Corte, le disposizioni contenute nel citato comma 43 dell'art. 1 della legge n.

244 del 2007 «non modificano sostanzialmente la disciplina dell'IRAP, che rimane statale», in quanto lo Stato «continua a regolare compiutamente la materia e a circoscrivere con precisione gli ambiti di intervento del legislatore regionale» (sentenza n. 216 del 2009), stabilendo che:

a) l'IRAP assume la natura di «tributo proprio» della Regione e, a decorrere dal 1° gennaio 2009 (termine poi prorogato al 1° gennaio 2010 dal comma 7 dell'art. 42 del decreto-legge n. 207 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 14 del 2009), è istituita con legge regionale;

b) le Regioni non possono modificare le basi imponibili e possono modificare l'aliquota (solo) «nei limiti stabiliti dalle leggi statali»; c) la Provincia autonoma di Trento provvede all'attuazione del comma in conformità all'art. 3, commi 158 e 159, della legge 23 dicembre 1996, n. 662 (Misure di razionalizzazione della finanza pubblica).

Tuttavia la Corte afferma con la citata sentenza n. 357/2010 che la riduzione dell'aliquota speciale dell'IRAP stabilita dalle disposizioni denunciate sia consentita dalla modifica dell'art. 73 dello statuto d'autonomia, intervenuta a far data dal 1° gennaio 2010. Infatti, il comma 107 dell'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2010), ha introdotto nell'art. 73 del suddetto statuto il comma 1-bis. Pertanto, nella considerazione che il predetto tavolo tecnico relativo alla condizione di insularità (fiscalità di sviluppo e regimi speciali) ha individuato, nell'ambito della predetta norma integrativa dell'articolo 6 delle nuove norme di attuazione in materia finanziaria, interventi finalizzati a riconoscere alla Regione la possibilità di istituire forme di fiscalità di sviluppo, si ritiene idoneo il percorso avviato dal Parlamento siciliano con la legge voto, in quanto la Regione potrà intervenire legislativamente in materia agevolativa, condizionatamente all'approvazione delle nuove norme di attuazione.

Stima effetti finanziari

Premesso che l'articolo 81 della Costituzione prevede che Ogni legge che importi nuovi o maggiori oneri provvede ai mezzi per farvi fronte, per quanto concerne le implicazioni di carattere finanziario, si rappresenta che l'intervento normativo in argomento presenta caratteristiche che, in linea generale, si avvicinano alle agevolazioni previste per le Zone franche urbane di cui all'articolo 1, comma 340 e ss della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i. per quali è stata prevista apposita copertura e, pertanto il calcolo della minore entrata non è stato effettuato “come

semplice moltiplicazione dell'agevolazione dell'aliquota per il gettito attuale", ma secondo la seguente metodologia che tiene conto del tessuto produttivo delle predette aree montane.

Dai dati ricavabili dal sito della Regione Siciliana si evince che le imprese, localizzate nelle Zone Franche Urbane dei 18 comuni della Sicilia, ammesse nell'anno 2014 alle agevolazioni sono n° 6.683 per un importo complessivo di € 181.785.861,13. I Comuni in Sicilia corrispondenti alle caratteristiche (>500 metri di altitudine mediana e meno di 15.000 residenti al 1° gennaio 2019) di cui ddl 1708 (Zone Franche Montane in Sicilia) sono 115 e le imprese attive nei predetti Comuni sono 19.401, corrispondenti a circa il 7% del totale di quelle attive in Sicilia.

Considerato che nelle menzionate Zone Franche Urbane il contributo per singola impresa, effettuato sulla base del rapporto tra il totale erogato (€ 181.785.861,13) e il numero delle imprese beneficiarie (6.683), è pari a circa €. 27.201, si stima per le agevolazioni previste dal ddl in argomento un onere finanziario pari a circa 527 milioni di euro (19.401 imprese) di cui 16 milioni circa per l'IRAP (7% del gettito IRAP privata anno 2018 pari a €. 235.944.098).

Tuttavia, nella considerazione che le imprese operanti nei settori di attività prevalenti ammesse nelle Zone Franche Urbane (attività manifatturiere, del commercio all'ingrosso ed al dettaglio, dei servizi di alloggio e ristorazione e delle costruzioni) corrispondono a n. 12.891 imprese attive al 2017 nei Comuni aventi le caratteristiche di cui ddl 1708, la stima per le predette agevolazioni dovrebbe essere pari a circa 350 milioni di euro annui, nel caso in cui la misura in argomento comprendesse i predetti settori. In ordine alle linee guida adottate dal governo nazionale per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), nonché il Piano per il sud 2030, citato nelle predette Linee guida, particolare attenzione è stata riservata al sostegno delle aree interne e montane incluse nell'ambito della Strategia Nazionale delle Aree (SNAI) che prevede per tali aree interventi per il sostegno e l'attrazione delle attività economiche, artigianali e commerciali.

Pertanto, la copertura della misura agevolativa potrebbe rientrare nell'ambito degli interventi di cui al predetto Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in alternativa a quella indicata nel ddl in argomento che incide invece su finanza di sviluppo già attribuita alla Regione per motivi di perequazione sociale ed infrastrutturale che verrebbero erosi dall'ulteriore, pur se opportuna, finalità.

Compatibilità con la normativa in materia di aiuti di Stato

Preliminarmente si evidenzia che la Commissione europea vieta i c.d. aiuti di Stato, consistenti in riduzioni ed esenzioni di tributi nei confronti di imprese o categorie di imprese allocate nel territorio regionale, in quanto tali misure distorcono la concorrenza, ma non entra nel dettaglio su come uno Stato possa applicare le imposte. Bisogna dimostrare che nuove iniziative imprenditoriali, sostenute da cospicui sconti fiscali, non distorcono il mercato, ma offrono delle occasioni di sviluppo che altrimenti sarebbero precluse. Il problema che si pone quando matura la volontà di ricorrere alla fiscalità di sviluppo è quello di verificare, anche nell'ottica del successivo contraddittorio con i competenti organismi sopranazionali, la conformità delle agevolazioni fiscali che si intende riconoscere all'ordinamento comunitario, che dichiara incompatibili con il mercato comune – nella misura in cui incidano sugli scambi fra Stati membri – gli “aiuti” concessi “sotto qualsiasi forma” che, favorendo talune imprese o talune produzioni, falsino o minaccino di falsare la concorrenza. Sono ammesse deroghe al principio dell'incompatibilità con il mercato comune gli aiuti che mirano a promuovere lo sviluppo economico delle regioni ove il tenore di vita sia anormalmente basso, oppure si registri una grave forma di sottoccupazione.

In via eccezionale, un aiuto al funzionamento può essere ammesso:

- solo nelle aree di cui all'articolo 107.3.a del Trattato;
- a condizione che sia giustificato in funzione del contributo allo sviluppo regionale e della sua natura, e di livello proporzionale agli svantaggi che intende compensare.

In ordine alla compatibilità con l'ordinamento europeo si fa presente che la misura agevolativa prevista per le Zone Franche Montane della Sicilia mutua il regime previsto per le Zone franche urbane di cui all'articolo 1, comma 340 e ss della legge 27 dicembre 2006, n. 296 e s.m.i. che è stato autorizzato dalla Commissione Europea con decisione C(2009) 8126 del 28 ottobre 2009 (Aiuto di Stato N 346/2009 – Italia – Zone Franche Urbane che, tuttavia, ha trovato attuazione secondo il regime “de minimis”. La Commissione europea ha deciso di considerare compatibile con l'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del trattato CE, la costituzione di Zone franche urbane (ZFU) in determinate regioni italiane, concludendo che le misure in esame non fossero tali da alterare le condizioni degli scambi in misura contraria al comune interesse e che gli effetti sugli scambi sarebbero stati molto limitati.

La stessa Commissione ha, inoltre, considerato la rivalorizzazione dei quartieri urbani svantaggiati una delle iniziative che mirano a raggiungere l'obiettivo comunitario della coesione economica e sociale. In conclusione, tenuto conto del livello di concentrazione delle difficoltà socio-economiche e del fatto che le misure previste sono estremamente mirate a livello geografico, la Commissione le ha ritenute necessarie e proporzionate per il raggiungimento dell'obiettivo della rivitalizzazione urbana senza ciò provocare una distorsione della concorrenza contraria al comune interesse.

Per quanto sopra rappresentato, posto che i territori montani presentano ulteriori gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici rispetto ad altri territori, si ritiene che le misure agevolative rivolte alle imprese operanti nelle Zone Franche Montane potrebbero essere considerate compatibili con la vigente normativa in materia di aiuti di Stato ed essere autorizzate dalla Commissione Europea previa notifica da parte dello Stato.

4. Recovery Fund

Come indicato dalla Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, al Comitato europeo delle Regioni nel corso dell'intervento di apertura della settimana delle Regioni Ue: "le Regioni e le città "saranno al centro" della Next Generation Eu, di cui il Recovery Fund è il principale pilastro. Questa strategia potrà avere successo solo se le autorità locali "saranno pienamente coinvolte" e saranno capaci di "cogliere queste opportunità", poiché è "in gioco il futuro dei nostri territori" e per avere successo "dobbiamo agire tutti insieme". Ciò in quanto l'individuazione e la realizzazione degli interventi necessari per infrastrutture, digitalizzazione e svolta verde "rientrano in gran parte nelle competenze e nelle responsabilità" degli enti locali".

E va parimenti ricordato che l'Eurobarometro 2020 sulle politiche regionali e locali che abbiamo presentato ha confermato la fiducia crescente dei cittadini europei nelle Regioni e negli enti locali, anche per quanto concerne l'adozione di misure economiche e sociali di contrasto alla crisi.

Appare essenziale, quindi, una decisa opzione per la partnership multilivello poiché altrimenti, come precisato dal Presidente Tzitzikostas nel suo discorso di apertura della Settimana, le disparità - e noi in Italia abbiamo il più grave ed il più duraturo divario interno - verranno esacerbate dalla crisi economica post-pandemica.

Appare quindi essenziale scongiurare che l'ormai nitido processo di accentramento che ha attraversato i Paesi europei con le prime misure di contrasto alla crisi si ripeta nella definizione e gestione del Recovery and resilience facility.

Purtroppo in Italia, ma analoghe questioni si sono poste in altri Paesi europei come l'Austria, lo Stato ha riservato a se l'adozione delle misure di contrasto alla crisi economica post-pandemica limitandosi a trasferire alle Regioni ed ai comuni le risorse soltanto per coprire le minori entrate (solo 5md di euro sugli oltre 100 di interventi integralmente finanziati con l'indebitamento). Diversamente hanno invece fatto sia la Spagna, che ha stanziato in favore delle Comunità autonome ben

13 md € per sostenere interventi di sostegno all'economia, che la Germania la quale ha stanziato a tal fine per i Länder ben 16 md euro.

E così Regioni come la Sicilia hanno dovuto operare a sostegno del proprio sistema economico facendo ricorso alla riprogrammazione dei fondi europei (1,4 md di euro) e per questo è stata riconosciuta dal Comitato tra le prime per le forme di intervento approntate e dall'EuroBarometro 2020 come esempio per le esenzioni fiscali in favore dei cittadini.

Per il Recovery and resilience facility, occorrerà garantire un approccio completamente diverso coinvolgendo le Regioni nelle decisioni sulle misure da inserire, è questa fondamentale garanzia, laddove non sia riconosciuta a livello nazionale, dovrà offrirla la Commissione europea, in linea con quanto enunciato dalla Presidente. E ciò partire dal completamento degli investimenti nel digitale per passare a quelli infrastrutturali. E qui faccio un esempio emblematico connesso alla condizione di insularità della Sicilia ed agli imponenti riflessi per lo sviluppo di Sicilia e Calabria, ma anche di tutto il Mezzogiorno d'Italia: il Ponte sullo Stretto di Messina.

Ebbene nonostante:

A. l'infrastruttura sia puntualmente contemplata nel completamento del corridoio europeo Scandinavo-mediterraneo e sia essenziale per attenuare la condizione di insularità e di marginalità della Sicilia in termini di perequazione infrastrutturale;

B. la Conferenza delle Regioni italiane abbia individuato, all'unanimità, il Ponte tra le opere strategiche prioritarie da inserire nel Piano nazionale per la ripresa e la resilienza che il Governo italiano dovrà presentare alla Commissione Europea,

C. i Presidenti delle Regione Siciliana, on. Nello Musumeci, componente di questo Comitato e della Regione Calabria, on. Santelli, abbiano evidenziato l'assoluta priorità per lo sviluppo delle due Regioni oltre che dell'intero Mezzogiorno ed i positivi riflessi sul piano ambientale;

D. il progetto del Ponte sullo Stretto di Messina sia già cantierabile e solo bisognevole di limitati aggiustamenti volti a ridurre significativamente l'impatto finanziario e comunque pianamente riconducibile ai vincoli temporali posti dalle linee guida per il Piano nazionale;

ancora si registrano resistenze nel Governo italiano a considerare quanto legittimamente è formalmente richiesto dai Governo regionali e locali.

Va peraltro sottolineato che il Ponte, proprio perché infrastruttura strategica di livello europeo, permetterebbe di intercettare il traffico merci che dal canale di Suez oggi si dirige verso Gibilterra per puntare sui porti del Nord Europa, quando invece la Sicilia, con i porti di Augusta o Gela collegati all'Alta velocità, potrebbe rappresentare un hub strategico nel Mediterraneo e quindi leva di sviluppo di quei territori, ma in generale per l'Europa.

Per l'Italia il Recovery and resilience facility è l'ultima occasione per superare un divario tra Nord e Sud, che purtroppo si trascina da 160 anni, se il Governo italiano non saprà garantire il diritto delle Regioni ad esprimere le proprie posizioni, siano le Istituzioni europee ad assicurarne il pieno ed efficace coinvolgimento.

4.1 Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴³

Al fine di contribuire al superamento dei danni economici e sociali causati dalla diffusione del Coronavirus, lo scorso mese di maggio la Commissione europea ha proposto un piano di ampio respiro denominato Next Generation EU (di seguito anche NGEU) - successivamente approvato dal Consiglio europeo nel luglio 2020 - che si trova al vaglio del Parlamento europeo. In particolare, l'accordo raggiunto sul Piano per la ripresa, punta a mobilitare le risorse finanziarie e gli investimenti necessari attraverso due canali: un quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027 rafforzato (1.074 miliardi) e, per l'appunto, Next Generation EU il nuovo strumento per la ripresa da 750 miliardi, che andrà anche a potenziare le missioni del prossimo Bilancio UE.

In linea con gli indirizzi concordati a livello europeo, gli Stati membri sono chiamati all'elaborazione di Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (di seguito PNRR) - che rappresentano lo strumento programmatico ed attuativo fondamentale di NGEU - da definire coerentemente con le Raccomandazioni specifiche per Paese previste nell'ambito del Semestre europeo e, in linea con i target della transizione verde e digitale.

Nell'ambito del processo di costruzione del PNRR, il Governo italiano ha recentemente elaborato una proposta di Linee guida per la definizione del Piano

⁴³ Proposta di Piano Regionale per la Ripresa e la Resilienza - REGIONE SICILIANA

Nazionale di Ripresa e Resilienza (di seguito, anche, Linee guida), sottoposta all'esame del Parlamento nazionale, allo scopo di avviare un dialogo informale con la Commissione già a partire dal mese di ottobre. Le Linee guida stabiliscono che il PNRR sarà costruito raccogliendo le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori e selezionandole secondo criteri oggettivi tali da consentire il conseguimento delle missioni fondamentali e da assicurare un equo trattamento a tutte le proposte presentate.

Il percorso descritto dalle Linee guida nazionali è ovviamente basato sulle disposizioni contenute nel Regolamento UE della Recovery and Resilience Facility (di seguito RRF). La proposta della Commissione europea per tale regolamento, attualmente in fase di negoziazione con il Consiglio e il Parlamento UE, stabilisce i criteri di ammissibilità dei progetti che gli Stati membri inseriscono nei rispettivi PNRR. Le Linee guida precisano altresì ulteriori criteri e, soprattutto, individuano le politiche e le riforme di supporto al Piano, presentando il quadro delle risorse disponibili per l'Italia. A tal proposito, la decisione del Consiglio europeo del 17-21 luglio scorso ha confermato la portata complessiva di Next Generation EU, modificando tuttavia la sua composizione. Il cuore del programma, la Recovery and Resilience Facility, ha visto un aumento dei fondi a disposizione dai 560 miliardi originariamente proposti dalla Commissione Europea a 672,5 miliardi, di cui 312,5 costituiti da sovvenzioni e 360 da prestiti.

La RRF verrà divisa in due fasi: la prima, pari al 70 per cento dell'importo totale a disposizione, dovrà consistere in progetti da presentare al più tardi nel 2022; le relative risorse dovranno essere impegnate entro quell'anno. Nella seconda fase del programma, il restante 30 per cento delle sovvenzioni verrà allocato secondo una formula che riflette la caduta registrata dal PIL dei Paesi membri nel 2020 e la variazione complessiva registrata nel 2020-2021. Il calcolo si baserà sui dati Eurostat che saranno disponibili a giugno 2022. I fondi relativi alla seconda fase dovranno essere impegnati entro il 2023. I programmi di spesa finanziati dalla RRF dovranno essere completati entro il 2026.

A livello europeo, il percorso che porterà all'approvazione dei Piani è complesso e coinvolgerà non soltanto la Commissione europea, bensì anche il Consiglio europeo: in tal senso, la Commissione ha altresì specificato che gli Stati membri potranno presentare ufficialmente i loro Piani dopo l'entrata in vigore del regolamento, con termine per la presentazione formale, comunque, fissato al 30 aprile 2021. I Piani sono poi approvati dal Consiglio a maggioranza qualificata. La valutazione positiva delle richieste di pagamento sarà subordinata al

raggiungimento di pertinenti traguardi intermedi e finali, ampiamente monitorati e valutati. Le risorse della Recovery and Resilience Facility che dovrebbero essere destinate all'Italia sono considerevoli, essendo valutate pari a 191,4 miliardi. Per quanto riguarda le sovvenzioni, sulla base dei dati economici rilevanti per la prima fase del programma e delle previsioni macroeconomiche della Commissione UE per il 2020 e 2021, l'Italia riceverebbe fino a 63,8 miliardi complessivi; mentre, in base al livello del RNL nel 2018, l'ammontare dei prestiti dovrebbe attestarsi ad oltre 127 miliardi (a cui si aggiungerebbero ulteriori contributi per 17 miliardi provenienti da altri strumenti). Nel complesso, quindi, le risorse totali di cui dovrebbe beneficiare il nostro Paese dalla iniziativa europea per la ripresa sono stimate in quasi 209 miliardi.

Focus sul Il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza: articolazione e principali contenuti

Le Linee guida, prevedono che il Piano nazionale di Ripresa e Resilienza dovrà affrontare quattro sfide che sono state identificate come strategiche:

1. migliorare la resilienza e la capacità di ripresa dell'Italia;
2. ridurre l'impatto sociale ed economico della crisi pandemica;
3. sostenere la transizione verde e digitale;
4. innalzare il potenziale di crescita dell'economia e la creazione di occupazione

Per affrontare tali sfide strategiche, il Piano nazionale si articolerà in sei missioni, che rappresentano le aree tematiche strutturali di intervento, a loro volta suddivise in cluster (insiemi) di progetti omogenei e funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo. Infine, ai vari cluster saranno collegate una o più politiche di supporto e di riforma (ovvero, sostegno agli investimenti pubblici e alla ricerca e sviluppo e riforme della PA, del fisco, della giustizia e del lavoro).

Le sei missioni definite dalle Linee guida sono:

1. Digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
2. Rivoluzione verde e transizione ecologica;
3. Infrastrutture per la mobilità;

4. Istruzione, formazione, ricerca e cultura;
5. Equità sociale, di genere e territoriale;
6. Salute

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, in base a quanto previsto dall'articolo 15 della bozza di regolamento COM (2020) 408 del 28 maggio 2020, deve contenere i seguenti elementi:

- a) una spiegazione del modo in cui è in grado di affrontare le pertinenti sfide e priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo;
- b) una spiegazione del modo in cui il piano rafforza il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro interessato, attenua l'impatto sociale ed economico della crisi e contribuisce a migliorare la coesione sociale e territoriale e a rafforzare la convergenza;
- c) una spiegazione del modo in cui le misure previste dal piano sono in grado di contribuire alle transizioni verde e digitale o affrontare le sfide che ne conseguono;
- d) i target intermedi e finali previsti e un calendario indicativo dell'attuazione delle riforme su un periodo massimo di quattro anni, nonché degli investimenti su un periodo massimo di sette anni;
- e) i progetti di investimento previsti e il relativo periodo di investimento;
- f) la stima del costo totale delle riforme e degli investimenti oggetto del piano per la ripresa e la resilienza presentato (denominata anche "stima del costo totale del piano per la ripresa e la resilienza"), fondata su una motivazione adeguata e una spiegazione di come tale costo sia commisurato all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione;
- g) se del caso, informazioni su finanziamenti dell'Unione esistenti o previsti;
- h) le misure di accompagnamento che possono essere necessarie;
- i) una giustificazione della coerenza del piano per la ripresa e la resilienza;

- j) le modalità per l'attuazione effettiva del piano per la ripresa e la resilienza da parte dello Stato membro interessato, compresi i target intermedi e finali proposti e i relativi indicatori;
- k) se del caso, la richiesta di sostegno sotto forma di prestito e i target intermedi supplementari di cui all'articolo 12, paragrafi 2 e 3, e i relativi elementi;
- l) qualsiasi altra informazione pertinente.

Focus sul processo di selezione previsto

Le linee guida per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, come precedentemente indicato, prevedono che lo stesso sia costruito raccogliendo le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori, selezionando le proposte secondo criteri oggetti volti a consentire il conseguimento delle missioni fondamentali. Le proposte degli enti territoriali, in particolare, sono valutate in base a tre tipologie di criteri descritte nelle Linee guida:

- Criteri fissati dalla proposta di regolamento della Commissione che includono criteri di ammissibilità e criteri di valutazione che interessano in maniera più generale l'elaborazione del Piano nazionale per la Ripresa e la Resilienza;
- Criteri di valutazione positiva dei progetti che hanno lo scopo di rendere la selezione delle proposte la più precisa e granulare e che riguardano in generale la tipologia di progetti da includere nelle proposte;
- Criteri di valutazione negativa dei progetti ossia criteri che determinano la non ammissibilità delle proposte progettuali.

La proposta di Regolamento che disciplina i PNRR contiene, all'articolo 14, le previsioni in ordine all'ammissibilità degli stessi. La bozza di Regolamento chiarisce, innanzitutto, che i Piani debbano comprendere "misure per l'attuazione delle riforme e progetti di investimenti pubblici, strutturati in un pacchetto coerente", ed inoltre, che devono essere coerenti con:

- le sfide e priorità specifiche per paese individuate nel contesto del semestre europeo ed in particolare quelle pertinenti per la transizione verde e digitale o derivanti da tale transizione;

- le informazioni incluse nei Programmi Nazionali di Riforma nell'ambito del semestre europeo;
- le informazioni incluse nei Piani nazionali per l'energia e il clima e nei relativi aggiornamenti;
- le informazioni incluse nei piani territoriali per una transizione giusta;
- le informazioni incluse negli Accordi di Partenariato e nei Programmi operativi a titolo dei fondi dell'Unione.

La proposta della Commissione definisce, poi, all'articolo 16 i criteri di valutazione che saranno adottati per la valutazione dei suddetti Piani e che riguardano:

- la capacità di contribuire ad affrontare in modo efficace le sfide individuate nelle pertinenti raccomandazioni specifiche per paese rivolte allo Stato membro interessato;
- la previsione di misure che contribuiscono efficacemente alle transizioni verde e digitale o ad affrontare le sfide che ne conseguono;
- la capacità di determinare un impatto duraturo sullo Stato membro interessato;
- la capacità di contribuire efficacemente a rafforzare il potenziale di crescita, la creazione di posti di lavoro e la resilienza sociale ed economica dello Stato membro, attenuare l'impatto sociale ed economico della crisi e contribuire a migliorare la coesione economica, sociale e territoriale;
- la ragionevolezza e plausibilità della motivazione dallo Stato membro in merito all'importo dei costi totali stimati del piano per la ripresa e la resilienza rispetto all'impatto atteso sull'economia e sull'occupazione;
- la previsione di misure per l'attuazione di riforme e di progetti di investimenti pubblici che rappresentano azioni coerenti;
- la capacità delle modalità proposte dagli Stati membri interessati di garantire un'attuazione efficace del piano per la ripresa e la resilienza.

In questo quadro, le Linee guida nazionali in aggiunta, relativamente ai criteri di valutazione positiva dei progetti, definiscono da una parte le tipologie di progetti che sono considerati positivamente dallo Stato nel processo di costruzione del

Piano e dall'altra criteri di selezione degli interventi. Con riferimento alla tipologia di progetti, le Linee guida prevedono che siano considerati positivamente gli interventi relativi a:

- progetti che riguardano la creazione di beni pubblici (infrastrutture, educazione e formazione, ricerca e innovazione, salute, ambiente, coesione sociale e territoriale);
- progetti che contribuiscono al raggiungimento dei livelli essenziali delle prestazioni;
- progetti che comportano basso consumo di suolo e favoriscono l'utilizzo efficiente e sostenibile di risorse naturali;
- progetti con effetti positivi rapidi su numerosi beneficiari;
- progetti che per l'implementazione e il finanziamento prevedono forme di partenariato pubblico-privato, ovvero progetti che prevedano capitali privati per la loro realizzazione.

Oltre ai criteri di valutazione positiva specifici previsti (e rappresentati nella seguente tabella), le Linee guida, specificano, inoltre, quali sono i criteri che determinano l'esclusione delle proposte progettuali, ovvero si prevede che non siano inseriti nel Piano (criteri di valutazione negativa).

Le Linee guida, infine, prevedono l'esclusione di progetti isolati, non collocati all'interno di strategie inter-settoriali e che non sfruttino le economie di scala e di scopo, necessarie per un impatto significativo sugli obiettivi prefissati dal Piano stesso.

Le Linee guida emanate dal Governo nazionale per la definizione del PNRR, prevedono che il Piano sia costruito "raccolgendo le proposte formulate dalle Amministrazioni, dagli enti territoriali e da potenziali co-investitori", dando applicazione in tal modo al principio di sussidiarietà. Tali proposte, come precedentemente indicato, saranno selezionate dal Governo nazionale sulla base dei criteri declinati nell'ambito delle stesse Linee guida, che sono volti a garantire il conseguimento delle sei missioni fondamentali e l'equo trattamento a tutte le proposte presentate.

A livello regionale, il percorso propedeutico alla definizione di una proposta regionale è stato, pertanto, avviato con la richiesta indirizzata dal Presidente della Regione alle principali società pubbliche nazionali e che è stata finalizzata ad

individuare le principali progettualità di tali potenziali co-investitori nel territorio regionale, già candidate o che si propongono di sottoporre al PNRR. In esito a tale richiesta, Enel Italia S.p.A., Terna S.p.A. Ferrovie dello Stato italiane S.p.A. ed Eni S.p.A. hanno presentato alcune idee/proposte progettuali, rendendosi disponibili per ogni ulteriore approfondimento utile o necessario alla definizione del Piano.

Criteri di valutazione "positiva"	Criteri di valutazione "negativa"
↑ rapida attuabilità/cantierabilità del progetto;	○ Progetti finanziabili integralmente tramite altri fondi dell'Unione europea e Quadro finanziario pluriennale 2021-27
↑ la monitorabilità del progetto in termini di specificazione delle realizzazioni attese, dei traguardi intermedi e finali, nonché collegamento tra tali realizzazioni e gli obiettivi strategici del PNRR	○ Infrastrutture che non hanno un livello di preparazione progettuale sufficiente, dati i tempi medi di attuazione e la dimensione del progetto
	○ Progetti "storici" che hanno noti problemi di attuazione di difficile soluzione nel medio termine, pur avendo già avuto disponibilità di fondi
↑ la presenza di un patto occupazionale, oppure, una stima affidabile del beneficio occupazionale	○ Progetti o misure che non hanno impatti duraturi su PIL e occupazione
↑ la piena coerenza con gli obiettivi del Piano di rilancio del Paese (con particolare enfasi sull'innovazione e sulla sostenibilità ambientale e sociale)	○ Progetti che non presentano stime attendibili sull'impatto economico atteso (tasso di ritorno economico, impatto occupazionale duraturo, numero di beneficiari)
	○ Progetti per i quali non è individuato il modo di monitorarne la realizzazione
↑ l'aderenza alle missioni del Piano Sud 2030	○ Progetti che non rispettino i criteri di sostenibilità

Al fine di formulare una proposta unitaria, l'Assessorato regionale dell'Economia ha poi avviato già nel mese di ottobre un percorso che ha consentito di individuare le proposte che le differenti strutture amministrative regionali, in coerenza con le previsioni dettate dalle Linee guida per la definizione del Piano nazionale di Ripresa e Resilienza, hanno ritenuto prioritarie. Il percorso è stato incentrato sulla definizione di un sistema condiviso di raccolta delle proposte, volto a garantire la definizione di un livello omogeneo di dati e informazioni relativamente agli interventi progettuali identificati come prioritari dai differenti Assessorati regionali. In particolare, le strutture amministrative dell'Assessorato regionale dell'Economia hanno definito una scheda ricognitiva ("Scheda proposta progetto

in coerenza con le linee guida PNRR”) che è stata adoperata dai differenti Dipartimenti regionali per sottoporre le loro proposte progettuali prioritarie e che contiene le seguenti informazioni: a) titolo dell’intervento; b) localizzazione; c) descrizione sintetica dell’intervento; d) importo complessivo dell’intervento; e) obiettivi e finalità dell’intervento; f) descrizione tecnica dell’intervento; g) stato di avanzamento progettuale; h) breve descrizione dei risultati attesi; i) indicatori di risultato; l) impatto sul territorio.

Le schede trasmesse dagli Assessorati e dalle relative strutture dipartimentali hanno costituito la base per la elaborazione della proposta unitaria di Piano regionale per la Ripresa e la Resilienza. Le schede ufficiali della proposta unitaria regionale, saranno redatte in coerenza con le indicazioni della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. In particolare, il Presidente della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome, con nota del 22 ottobre 2020, ha previsto la trasmissione di indicazioni volte a favorire la definizione delle priorità progettuali in linea con le regole e i tempi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e che costituiranno la base per la costruzione di cluster prioritari di portata multi regionale e integrata da parte delle competenti Commissioni politiche istruttorie della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome. In ragione degli esiti della Conferenza delle Regioni è in corso un’attività di redazione delle schede ufficiali, anche al fine di presentare maggiori elementi di coerenza rispetto alle tre linee strategiche del Piano e alle nove direttrici di intervento individuate nelle Linee guida. Nell’ambito del presente Documento sono comunque presentati i principali elementi salienti degli interventi prioritari per l’amministrazione regionale, riorganizzati rispetto alle 6 missioni del PNRR e secondo gli ambiti di riforma ivi previsti.

La Giunta si appresta a deliberare sulle sei missioni definite dalle linee guida.

5. Analisi della Situazione Finanziaria della Regione

5.1 Finanza Pubblica e Quadro Previsioni Tendenziali Entrate Erariali

Come é noto, attesi i limiti costituzionali ed i margini normativi di una politica autonoma in materia di tributi erariali ed assimilati, relativamente alle entrate devolute, il quadro di finanza pubblica della Regione Siciliana dipende in primis

dalle relazioni finanziarie con lo Stato che, nel triennio 2014-2017 seguendo il percorso negoziale indicato dalla Corte Costituzionale (sent. 19/2015)- “per determinare nel loro complesso punti controversi o indefiniti delle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni”, ha portato alla sottoscrizione di tre Accordi in materia di finanza pubblica, tra i Governi precedenti, e alla revisione delle norme di attuazione dello Statuto per effetto dei decreti legislativi n. 251 dell’11 dicembre 2016 e n. 16 del 25 gennaio 2018.

Riguardo al negoziato con lo Stato, finalizzato alla piena attuazione dell'autonomia speciale anche tramite la revisione dell'ordinamento finanziario, si riferisce che si sta affrontando il nodo storico delle funzioni da trasferire alla Regione quale presupposto per la piena attuazione dell'articolo 36 co.1 dello Statuto nel quadro dei principi di autonomia e di quelli del federalismo fiscale di responsabilità e correlazione fra risorse e funzioni.

Ciò nella consapevolezza che la piena attuazione dell'Autonomia speciale presuppone la corretta quantificazione degli oneri finanziari relativi alle funzioni statutariamente previste e mai trasferite (Istruzione, Università, Assistenza, Tutela Salute) al fine di conseguire l'atteso coordinamento della Finanza regionale con la Finanza pubblica e definire un impianto finanziario coerente con i principi del novellato art 119 Cost e con il principio costituzionale di equilibrio dei bilanci (art 97 Cost) che richiede risorse adeguate a dare idonea copertura agli oneri relativi ai costi delle funzioni (art 81 Cost), fermo restando che per le funzioni non statutariamente previste (Finanza locale, e Funzioni "Bassanini") il relativo costo non può che trovare adeguata copertura con risorse aggiuntive erariali, non potendosi stravolgere l'equilibrio finanziario sotteso allo Statuto risorse/funzioni statutariamente previste.

In tal senso le Sezioni Riunite della Corte dei Conti per la Regione Siciliana, in occasione del Giudizio di Parificazione del rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, nella relazione approvata con DECISIONE_6_2019, non hanno mancato di richiamare il principio di continuità amministrativa dell'attività gestionale dei bilanci e quello di responsabilità dei Governi della Regione, in carica pro-tempore, ma hanno anche individuato nella ritardata attuazione dell'autonomia finanziaria prevista dallo Statuto una delle concause degli squilibri strutturali del bilancio regionale, puntualizzando che “la completa attuazione dello Statuto siciliano, infatti, è un tema ancora aperto” .

La Magistratura contabile ha, altresì, puntualizzato che “nell’ambito delle risorse complessive, pari a 20.352 milioni (comprese le partite di giro), se si escludono le risorse specificamente destinate alla sanità, come sopra individuate (pari a 7.356 milioni) dei rimanenti 12,9 miliardi, altri due miliardi circa sono assorbiti per assicurare il livello dei LEA della Sanità residuano per tutte le altre funzioni appena 10 miliardi che, con tutta evidenza, non appaiono ancora sufficienti, nonostante l’incremento delle entrate, a fornire copertura finanziaria al complesso quadro di oneri di spesa rigidi né consentono manovre di politica fiscale o economica finalizzate al rilancio di settori di attività produttive”.

Ovviamente, si è consapevoli che un negoziato di tale portata non può esaurirsi in un arco temporale ristretto anche perché per effetto dell'emergenza Coronavirus i lavori hanno subito una lunga pausa.

Pertanto, allo stato delle trattative, non appaiono programmabili finanziariamente ulteriori risorse quali entrate certe rivenienti dei negoziati fra la Regione e lo Stato, almeno fino a quando gli effetti finanziari non saranno determinati in disposizioni negoziali, legislative statali o amministrative.

E' innegabile, peraltro, che l'esercizio 2020 sarà ricordato non solo per il Coronavirus ma anche per le diverse misure normative emergenziali di sospensione e di proroga dei termini dei versamenti fiscali.

A tal riguardo nel terzo contributo di questo Dipartimento per il D.E.F.R. 2020-2023, segnatamente per il biennio 2022-2023, approvato dalla Giunta Regionale con deliberazione n. 281 del 1.7.2020, trasmesso con nota prot. n. 9515 del 26.06.2020, era stato comunicato che l'effetto finanziario negativo, in termini di perdita (o differimento) di gettito, derivante dalle misure adottate a seguito dell'emergenza coronavirus per il 2020 avrebbe potuto attestarsi in un range fra - 678 mln di euro e -882 mln di euro.

Per tali ragioni il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 concernente “Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19”, all’articolo 111, comma 2, ha previsto, al fine di monitorare gli effetti dell'emergenza Covid-19 con riferimento alla tenuta delle entrate delle Regioni e delle Province autonome rispetto ai fabbisogni di spesa, l’istituzione di un tavolo tecnico presso il Ministero dell’economia e delle finanze, presieduto dal Ragioniere generale dello Stato o da un suo delegato .

A seguito degli Accordi sanciti il 20/7/2020 in Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome in materia di finanza pubblica, l'art. 41 del DL 14 agosto 2020 n.104, ha previsto che la dotazione del fondo sia aumentata per un importo pari a 2,8 miliardi, tenuto conto di quanto già stabilito nel d.l. 34/2020, con una dotazione complessiva, per il 2020, pari a 4,3 miliardi, al netto del ristoro del minor gettito Irap. Lo stesso articolo stabilisce che 1,7 miliardi siano destinati alle Regioni a statuto ordinario, mentre 2,6 miliardi siano destinati alle Regioni a statuto speciale e alle Province Autonome di Trento e Bolzano, riducendo o azzerando gli importi dei contributi alla finanza pubblica erogati dalle RSS allo Stato per il 2020. La riduzione complessiva per la Sicilia è pari a -780 mln di euro per il 2020, stimati dalla Ragioneria Generale dello Stato sulla base di dati del S.I.O.P.E.

Per quanto concerne la composizione e la tendenza delle entrate erariali, la Nota di aggiornamento al Def approvata il 6 ottobre 2020 presenta due scenari di previsioni macroeconomiche, uno tendenziale e l'altro programmatico, coerenti con lo scenario aggiornato riguardante le variabili esogene internazionali.

Il Consiglio dell'UPB in data 12 ottobre 2020 ha validato le previsioni programmatiche per gli anni 2020- 2021 pubblicate nella Nota di aggiornamento del Documento di economia e finanza 2020, pur sottolineando la presenza di fattori di rischio che tendono ad amplificarsi nelle previsioni programmatiche per gli anni successivi, vale a dire per il biennio 2022-2023 (che non sono oggetto di validazione).

Il quadro macroeconomico tendenziale, che ha già ottenuto la validazione dell'UPB in data 21 settembre 2020, presenta una revisione al ribasso delle stime sull'andamento dell'economia italiana per l'anno in corso, in relazione alla contrazione più accentuata del PIL nel secondo trimestre, conseguente alla maggiore durata del periodo di chiusura delle attività produttive e alla diffusione dell'epidemia su scala globale rispetto a quanto ipotizzato ad aprile scorso nel DEF.

Nel complesso la previsione di flessione del PIL reale per il 2020 viene aumentata a -9,0 per cento, rispetto al -8,0 per cento della previsione del DEF. Anche a causa del calo più marcato previsto per quest'anno, la previsione viene invece rivista al rialzo per il 2021, in cui il PIL è atteso in crescita del 5,1 per cento (contro il 4,7 per cento del DEF, dunque +0,3 punti percentuali). La caduta del PIL nel 2020 interessa tutte le componenti della domanda con l'eccezione dei consumi pubblici. Il

contributo negativo della domanda interna, al netto delle scorte, si stima sottrarre 7,4 punti percentuali alla crescita economica.

Lo scenario programmatico incorpora l'impatto sull'economia delle nuove misure che saranno adottate con la prossima legge di bilancio per il 2021. Nello scenario programmatico, la crescita del PIL reale è prevista pari al 6,0 per cento nel 2021, 3,8 per cento nel 2022 e al 2,5 per cento nel 2023. Rispetto allo scenario tendenziale, si profila un incremento complessivo del tasso di crescita del PIL di +0,9 punti percentuali nel 2021, +0,8 punti percentuali nel 2022 e di +0,7 punti percentuali nel 2023.

L'impatto macroeconomico delle misure della manovra sull'andamento del PIL determinerebbe, rispetto allo scenario tendenziale, un incremento del tasso di crescita del PIL di 0,6 punti percentuali nel 2021 e 0,4 punti percentuali nel 2022.

Nel prossimo triennio la ripresa dell'economia sarà sostenuta sia dalla domanda interna sia dagli scambi con l'estero. In particolare, nel 2020 la flessione dei consumi delle famiglie è attesa sostanzialmente in linea con quella del PIL (-8,9 per cento)

Per quanto attiene alle nuove previsioni, riferite al periodo 2020-2023, lo scenario previsionale della NADEF tiene conto non solo dei decreti legge 18/2020 ("cura Italia") e 23/2020 ("Liquidità") - adottati nei mesi di marzo e aprile e già considerati dal DEF - ma anche dell'impatto del decreto "rilancio" (DL n. 34 del 19 maggio 2020) e del decreto "agosto" (DL n. 104 del 14 agosto 2020), adottati dopo il documento programmatico di aprile. I predetti decreti hanno determinato effetti rilevanti sul saldo di indebitamento netto, in coerenza con le autorizzazioni richieste al Parlamento.

Nel comparto delle entrate tributarie, la contrazione prevista nel 2020 rispetto all'anno precedente è riferita sia alle imposte dirette (-4,7 per cento) sia alle imposte indirette (-11,5 per cento). Analogamente, il rimbalzo positivo stimabile nel 2021 rispetto al 2020 riguarda le imposte dirette (5,3 per cento) e le imposte indirette (10,9 per cento). Nel biennio successivo, per tali componenti si ipotizza, rispettivamente, una crescita media del 2,9 per cento e del 2,6 per cento. La Nota segnala che il gettito tributario è atteso calare dell'8,1 per cento nel 2020 anche a causa del posticipo delle scadenze di versamento e, in alcuni casi, dalla cancellazione degli oneri fiscali a carico delle famiglie e delle imprese. Si prevede, quindi, un rimbalzo dell'8,1 per cento nel 2021 rispetto al 2020 e il ritorno a una crescita media del 2,7 per cento nel biennio 2022-2023.

La NADEF di quest'anno ha anche elaborato un quadro preliminare programmatico per il successivo periodo 2024-2026, onde assicurare la coerenza fra le ipotesi formulate dal PNRR (Piano nazionale di ripresa e resilienza), il Bilancio 2021-2023 e la strategia di riduzione del rapporto debito/PIL. Passando a trattare del quadro di finanza pubblica regionale si deve premettere che le previsioni di entrate tendenziali e di competenza del bilancio, continuano a essere fatte sulla base delle informazioni dei flussi F 24 e F23 che, unitamente a quelli 43 Tes della Cassa regionale che costituiscono le uniche fonti informative disponibili, sia le previsioni tendenziali potendosi basare sulle informazioni dei documenti economici e dei bollettini tributari del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Maggiori possibilità di programmabilità finanziaria sembrano sussistere relativamente all'Irpef e all'Iva ripartite col metodo del maturato perchè, sulla scorta dei decreti attuativi la Regione ha titolo per richiedere al Ministero dell'Economia e delle Finanze i dati necessari per la stima dell'acconto e del conguaglio mentre, per quanto concerne le residue entrate tributarie erariali, ripartite col criterio del riscosso, le stesse subiscono le naturali variazioni determinate dagli andamenti ciclici dell'economia nonchè di quelle dovute agli interventi normativi definiti in sede statale nell'ambito della politica economica e finanziaria nazionale.

Ai fini delle previsioni tendenziali della NADEF 2021-2023 ed, altresì, delle prossime previsioni di competenza del bilancio regionale del 2021 e biennio successivo, occorre precisare, sotto il profilo metodologico, che alla stregua del criterio di riparto del maturato, le voci dell'IRPEF e dell'IVA nelle rispettive tabelle devono essere esposte al netto mentre le residue imposte dirette ed indirette, che continuano ad essere ripartite col criterio del riscosso, saranno esposte al lordo delle relative poste correttive. Ciò in quanto per entrambi i predetti cespiti l'attribuzione del gettito si realizza con il sistema di acconti/conguagli, al netto delle poste correttive scomutate a monte, giusta decreti ministeriali del 28/09/2017 per l'Irpef e del 25/01/2019 per l'Iva.

Inoltre, atteso lo scarto temporale biennale per l'effettiva conoscenza delle dichiarazioni dei redditi del pertinente anno di imposta, ne consegue che per l'IRPEF maturata vi è uno sfasamento temporale biennale fra l'acconto e il conguaglio a saldo riferibili al medesimo anno di imposta, che costituisce il momento di effettiva conoscenza dell'Irpef maturata e quindi della crescita reale dei redditi registrata in quell'anno, a fronte di quella prima soltanto stimata. Di contro, lo sfasamento temporale di conoscenza dell'IVA maturata è di tipo annuale

facendosi riferimento al gettito consuntivato dell'Iva affluita al bilancio dello Stato nel precedente esercizio finanziario.

Dall'ultimo bollettino ministeriale n. 222, pubblicato nel mese di ottobre, recante il monitoraggio delle entrate tributarie per il periodo gennaio-agosto 2020, si evince che le entrate tributarie dei primi otto mesi 2020 rispecchiano distintamente la crisi del sistema economico determinata dagli effetti delle misure adottate dal Governo per fronteggiare quella sanitaria. Rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente diminuiscono complessivamente di 16.692 milioni di euro. A fine agosto, infatti, nelle casse dello Stato sono finiti 271.566 milioni, che si traducono in un calo del 5,8 per cento. Non tutte le imposte presentano un segno meno. Nel mese di agosto, infatti, le entrate tributarie totali registrano un +6,6% trainato dalle dirette, che crescono di 4.757 milioni di euro (+28,4%), ma rallentato dalle indirette che, con una flessione di 2.254 milioni di euro, si fermano a meno 10,5 per cento. Anche gli andamenti di gettito delle entrate tributarie (Titolo 1), ascrivibili ai capitoli di pertinenza del Dipartimento Finanze e Credito (Amministrazione 3, Rubrica 4), registrati a livello regionale a tutto settembre 2020 posti a raffronto con quelli dell'analogo periodo del 2019, evidenziano sulla competenza uno scostamento negativo pari a -6,39%.

Ciò premesso per i tributi compartecipati, tenuto conto dello sfasamento temporale dovuto ai parametri utilizzati per il calcolo delle spettanze dell'IRPEF e dell'IVA, ripartite col metodo del maturato, e del meccanismo di attribuzione tramite acconti e conguagli, a loro volta sfasati quasi di un biennio, si precisa che gli effetti di gettito negativi dell'emergenza Coronavirus saranno chiaramente percepibili nel calcolo delle spettanze per 2022 e nella determinazione dei conguagli per il 2020. Per i restanti tributi diretti ed indiretti ripartiti col criterio del riscosso, il parallelismo di bilancio comporta che, con le dovute proporzioni e correzioni, hanno refluenza sulle previsioni tendenziali e di competenza delle entrate di bilancio regionale correlate ai tributi istituiti con leggi statali sia le stime delle entrate connesse alla crescita economica del PIL nazionale che le stime relative agli effetti finanziari delle manovre dello Stato, da contemperarsi con le eventuali differenze positive di crescita economica ipotizzate dal PIL regionale.

Per quanto premesso, esposte separatamente l'IRPEF e l'IVA sulla base dei parametri specifici, al fine di definire le stime di gettito atteso dalle rimanenti imposte dirette ed indirette, da riportare nel Quadro di finanza pubblica della NA D.E.F.R. regionale per il periodo 2021-2023, le previsioni tendenziali delle entrate, a legislazione vigente, sono state elaborate applicando, sui dati di preconsuntivo

2019, l'ipotesi di crescita del PIL nazionale della NADEF, fermo restando che, in sede di previsioni di competenza del bilancio, le stime per l'anno 2021 saranno temperate con l'andamento effettivo dei versamenti contabilizzati per ciascuna entrata erariale adoperando, al contempo, un prudentiale abbattimento sulle stime effettuate anche per gli anni successivi.

Le due seguenti tabelle riportano le previsioni tendenziali che tengono conto, per le tre tipologie di tributi, degli effetti negativi di gettito derivanti dall'emergenza economica da Coronavirus, effettuando le proiezioni, sulla base dati 2020, rispettivamente, con il PIL reale della NADEF del 5/10/2020 e con il PIL Sicilia del D.E.F.R. approvato con Deliberazione della Giunta Regionale n. 281 dell'1 luglio 2020.

NADEFR per IVA e Irpef su stima MEF 2020 e impatto PIL reale 2022 e 2023				
Andamento programmatico entrate correnti di natura tributaria, esclusi Irpef e IVA, IRAP e Add. Reg. IRPEF e maggiorazioni – PIL reale nazionale				
2021	2022		2023	
5,1	3,0	1,8		
2.172	2.237	2.277		
IVA netta maturata – PIL reale nazionale per 2022-2023				
2021	2022		2023	
	-9,0	5,1		
2.200	2.002	2.104		
Irpef netta maturata – PIL reale nazionale per 2022-2023				
2021	2022		2023	
	-9,0	5,1		
5.797	5.275	5.544		

NADEFR per IVA e Irpef su stima MEF 2020 e impatto PIL reale 2022 e 2023				
Andamento programmatico entrate correnti di natura tributaria, esclusi Irpef e IVA, IRAP e Add. Reg. IRPEF e maggiorazioni – DEFIR PIL Sicilia a prezzi correnti				
2021	2022		2023	
3,8	2,2	1,7		
2.204	2.253	2.291		
IVA netta maturata – PIL reale nazionale per 2022-2023				
2021	2022		2023	
	-9,0	5,1		
2.200	2.002	2.104		
Irpef netta maturata – PIL reale nazionale per 2022-2023				
2021	2022		2023	
	-9,0	5,1		
5.797	5.275	5.544		

5.2 Il Quadro Tendenziale della Finanza Pubblica Regionale

L'analisi della situazione economica regionale pone in evidenza la necessità di contrastare le passate tendenze recessive con un'attività d'investimento che è stata a lungo insufficiente e di orientarla verso obiettivi qualitativi di valenza strategica. Inoltre le attività sospese hanno compromesso la fievole risalita dell'Isola degli anni del recente passato, con effetti diversi nella manifattura, dove la produzione persa nel "lockdown" sarà in parte recuperata nell'esercizio 2021, e nei servizi, per i quali tale recupero sarà certamente più lento rispetto al settore primario e secondario della Sicilia. Il campo d'azione per promuovere efficaci interventi negli anni di riferimento del presente DEFr (2021-2023) è quello delle politiche di coesione finanziate dall'Unione Europea, utilizzando la rimodulazione delle risorse comunitarie dei precedenti cicli di programmazione come previsto dalla Legge di Stabilità regionale post Covid-19 (l.r. 12 maggio 2020, n. 9) di impulso e complementare agli interventi nazionali quali il DL Cura Italia, DL Rilancio, DL Agosto e DL Ristori dello Stato nonché quelle che saranno disponibili in base al futuro ciclo di programmazione Unionale 2021-2023.

NaDEFER 2021-23

QUADRO TENDENZIALE		RENDICONTO 2017	RENDICONTO 2018	RENDICONTO 2019	2020	2021	2022	2023
Utilizzo risultato di amministrazione destinato al finanziamento delle spese correnti al netto del Fondo anticipazione liquidità DL 35/2013	(+)	981.528.757,23	132.277.993,89	408.570.868,59	220.066.149,48	172.000.000,00	160.000.000,00	140.000.000,00
Fondo anticipazione liquidità DL 35/2013	(+)	2.591.690.000,00	2.515.570.760,10	2.438.598.061,20	2.360.763.351,58	2.282.056.847,18	2.202.468.651,28	2.121.988.753,18
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	279.808.947,56	721.039.498,24	499.724.681,48	461.889.971,86	521.889.971,86	521.889.971,86	421.889.971,86
<i>di cui disavanzo finanziario relativo ai fondi ordinari della regione</i>		0,00	0,00	0,00	40.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	0,00
<i>di cui disavanzo presunto 2015 da riassorbire in 2 anni</i>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui disavanzo da riassorbire in 10 anni</i>		96.263.683,44	95.410.683,44	99.552.334,87	99.552.334,87	99.552.334,87	99.552.334,87	99.552.334,87
<i>di cui disavanzo da riaccertamento da riassorbire in 30 anni</i>		59.657.000,00	59.657.000,00	213.435.133,43	213.435.133,43	213.435.133,43	213.435.133,43	213.435.133,43
<i>di cui eccedenza residui attivi - parte corrente- Riaccertamento straordinario</i>		13.984.565,39	266.119.103,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui eccedenza residui attivi - parte corrente- Riaccertamento ordinario</i>		33.782.698,73	58.816.116,90	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui Fondo anticipazione liquidità DL 35/2013</i>		76.121.000,00	76.972.698,90	77.834.709,62	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui ripiano disavanzo derivante dalla cancellazione dei residui attivi da versare di parte corrente da riassorbire nel triennio 2018-2020</i>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui disavanzo finanziario relativo ai fondi ordinari della regione</i>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui ripiano disavanzo ai sensi del c. 2, art. 4 del D.M. 2 APRILE 2015 e del c. 12, art. 42 del D. LGS. 23 giugno 2011, N. 118 e ss.mm.ii.</i>		0,00	164.063.895,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui ripiano disavanzo ai sensi del comma 674 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.</i>		0,00	0,00	6.240.628,61	6.240.628,61	6.240.628,61	6.240.628,61	6.240.628,61
<i>di cui ripiano disavanzo anno 2018 relativo ai fondi ordinari della Regione, da riassorbire in dieci esercizi finanziari a partire dal 2019</i>		0,00	0,00	102.661.874,95	102.661.874,95	102.661.874,95	102.661.874,95	102.661.874,95
Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	(+)	512.248.448,09	444.297.527,27	355.916.442,67	290.706.288,22	23.738.637,49	4.357.016,44	666.830,10
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	(+)	11.348.209.537,38	11.746.443.147,96	11.841.494.290,57	11.034.423.114,15	11.855.339.223,02	11.256.511.608,02	11.671.611.722,72
<i>di cui maggiore gettito di cui all'Accordo del 20/6/2016</i>		53.032.705,39	40.123.926,35	46.950.811,09	31.000.000,00	31.000.000,00	31.000.000,00	0,00
<i>di cui regolazioni contabili</i>		1.301.544.947,29	1.304.944.947,29	991.000.000,00	0,00	242.234.790,91	1.001.000.000,00	0,00
<i>di cui concorso alla finanza pubblica</i>		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	(+)	3.898.620.848,71	3.345.408.138,35	3.797.557.924,06	4.129.736.800,97	3.354.274.513,81	3.261.654.822,29	3.212.938.482,00
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	(+)	569.094.061,64	510.025.203,44	774.961.282,04	319.087.124,01	315.808.587,82	315.620.869,56	315.552.043,09
TITOLO 1 - Spese correnti al netto del fondo pluriennale vincolato	(-)	15.334.209.731,20	15.221.627.236,84	15.417.580.273,65	15.158.979.215,84	14.642.470.536,92	14.027.324.065,14	13.870.719.750,76
<i>di cui spese finanziate mediante utilizzo del risultato di amministrazione</i>		0,00	0,00	0,00	172.000.000,00	160.000.000,00	160.000.000,00	140.000.000,00
<i>di cui impegni assunti in esercizi precedenti</i>		0,00	0,00	0,00	915.213.783,98	445.922.182,40	0,00	0,00
<i>di cui regolazioni contabili</i>		53.032.705,39	40.123.926,35	46.950.811,09	31.000.000,00	31.000.000,00	31.000.000,00	31.000.000,00
<i>di cui concorso alla finanza pubblica</i>		1.301.544.947,29	1.304.944.947,29	991.000.000,00	207.630.080,00	971.000.000,00	1.001.000.000,00	1.001.000.000,00
<i>di cui spese per la sanità</i>		9.766.806.583,07	9.319.713.213,55	9.612.659.535,12	9.292.585.198,65	9.406.009.313,40	9.404.231.075,56	9.404.231.075,56
Fondo pluriennale vincolato di spesa parte corrente	(-)	444.493.517,37	355.916.442,67	277.771.984,22	23.738.637,49	4.357.016,44	666.830,10	0,00
TITOLO 4 - Rimborso prestiti	(-)	2.776.360.906,57	2.704.654.260,10	2.581.137.007,34	2.506.077.926,12	2.516.785.533,68	2.417.639.718,86	2.337.163.909,07
<i>di cui rimborso anticipazione di liquidità D.L. 35/2013</i>		76.426.791,43	77.282.966,40	78.148.863,04	79.024.593,36	79.910.270,65	80.806.009,58	81.711.926,14
<i>di cui sterilizzazione anticipazione di liquidità D.L. 35/2013</i>	(*)	2.515.570.760,10	2.438.598.061,20	2.360.763.351,58	2.282.056.847,18	2.202.468.651,28	2.121.988.753,18	2.040.607.026,83
A) Saldo di parte corrente		1.066.518.550,35	-309.214.666,84	840.684.922,44	204.097.077,10	317.714.750,42	233.092.381,63	832.984.199,40
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese di investimento	(+)	2.426.432.388,22	253.787.928,25	188.513.640,07	178.259.077,00	195.000.000,00	180.000.000,00	150.000.000,00
Ripiano disavanzo di amministrazione esercizio precedente	(-)	1.676.180.996,40	222.327.014,80	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui eccedenza residui attivi - parte capitale- Riaccertamento straordinario</i>		1.625.905.102,66	41.680.761,12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>di cui eccedenza residui attivi - parte capitale- Riaccertamento ordinario</i>		50.275.893,74	180.646.253,68	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato di entrata in conto capitale al netto delle quote finanziate da debito	(+)	786.510.903,81	713.492.881,58	560.729.299,24	826.360.546,12	194.089.037,77	67.024.534,37	21.767.726,74
TITOLO 4 - Entrate in c/capitale	(+)	1.068.785.911,73	669.204.553,37	1.120.808.347,66	3.492.653.321,81	2.596.362.245,92	1.997.960.277,28	1.508.525.000,00
TITOLO 6 - Accensione Prestiti	(+)	0,00	0,00	0,00	250.000.000,00	0,00	0,00	0,00
TITOLO 2 - Spese in c/capitale al netto del fondo pluriennale vincolato	(-)	1.037.941.322,53	1.127.197.902,46	1.165.008.099,78	4.727.308.847,61	3.075.227.628,74	2.377.585.505,43	2.436.026.926,14
<i>di cui spese finanziate mediante utilizzo del risultato di amministrazione</i>		0,00	0,00	0,00	195.000.000,00	180.000.000,00	150.000.000,00	150.000.000,00
<i>di cui impegni assunti in esercizi precedenti</i>		0,00	0,00	0,00	1.059.329.561,80	429.703.047,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato spese in c/capitale al netto delle quote finanziate da debito	(-)	713.296.891,48	558.729.299,24	839.290.050,13	194.089.037,77	67.024.534,37	21.767.726,74	0,00
Disavanzo pregresso derivante da debito autorizzato e non contratto	(-)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B) Saldo di parte capitale		854.309.993,35	-271.768.853,30	-134.246.862,94	-174.124.940,45	-156.800.879,42	-154.368.420,52	-755.734.199,40
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di attività finanziarie					1.721.005,20	0,00	0,00	0,00
Fondo pluriennale vincolato di entrata per incremento di attività finanziarie					4.042.730,23	0,00	0,00	0,00
TITOLO 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	(+)	400.185.376,31	88.466.215,39	686.207.410,94	983.661.177,00	933.250.000,00	933.250.000,00	933.250.000,00
TITOLO 3 - Spese per incremento di attività finanziaria	(-)	370.549.370,87	172.461.858,27	710.712.112,18	1.019.397.049,08	1.094.163.871,00	1.011.973.961,11	1.010.500.000,00
Fondo pluriennale vincolato	(-)	0,00	2.000.000,00	4.042.730,23	0,00	0,00	0,00	0,00
C) Variazioni attività finanziarie		29.636.005,44	-85.995.642,88	-28.547.431,47	-29.972.136,65	-160.913.871,00	-78.723.961,11	-77.250.000,00
D) Avanzo di amministrazione al netto dell'utilizzo per il finanziamento di attività finanziarie	(+)	2.515.570.760,10	5.468.996.354,26	5.788.553.779,46				
E) Disavanzo di amministrazione al netto del ripiano disavanzo di parte corrente e di investimento	(-)	3.513.480.976,13	4.796.905.326,01	5.606.206.932,58				
F) Variazione dei residui attivi nell'esercizio	(-/+)	-243.496.060,63	195.813.902,85	82.631.569,70				
G) Variazione dei residui passivi nell'esercizio	(+/-)	112.794.409,77	156.415.615,60	137.227.460,38				
H) Avanzo finanziario relativo ai fondi regionali corrispondente alle quote vincolate, accantonate e destinate del risultato di amministrazione regionale ai sensi del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e successive modifiche ed integrazioni.	(-)	-630.089.546,00						
SALDO FINALE (H=A+B+C+D-E-F+G-H-I)		191.763.136,25	357.341.383,68	1.080.096.504,99	0,00	0,00	0,00	0,00

APPENDICE

Stima dei costi dell'insularità per la Sicilia

Premessa

di *Gaetano Armao*

*“Non c'è nulla che sia ingiusto
quanto far parti eguali fra diseguali”*
Don Lorenzo Milani
Lettera a una professoressa, Firenze 1976

Lo studio sui costi dell'insularità della più grande Regione insulare d'Europa e del Mediterraneo può sembrare un traguardo ambizioso sia per le dimensioni involte (di popolazione, capitali, merci, trasporti ed in generale dell'area economica interessata), che per il particolare contesto di profonda crisi economica determinata dalle misure di contrasto alla pandemia COVID-19 che spingono, ineluttabilmente, a concentrarsi sulle emergenze.

Tuttavia la circostanza che il governo regionale abbia da due anni intrapreso un serrato confronto con quello centrale per la ridefinizione delle relazioni finanziarie e l'ormai improrogabile necessità di concludere tale negoziato - al pari di quanto avvenuto con le autonomie speciali del nord e la stessa Sardegna - rendono ineludibile la definizione di un elemento essenziale ai fini della ponderazione dei valori alla base di tale accordo finanziario.

Ecco perché la Giunta regionale, con la deliberazione n. 59 del 13 febbraio 2020, ha ritenuto di avviare uno studio inerente la stima dei costi dell'insularità in Sicilia. Lo studio che segue elabora tale stima analizzando partitamente l'impatto del costo dell'insularità sull'economia della Sicilia e giungendo a conclusioni che costituiscono un elemento determinante per la definizione del negoziato finanziario con lo Stato.

1. La condizione di insularità, ai sensi degli artt. 174 TFUE e ss. e del (novellato) art. 119 Cost., deve essere affrontata mediante puntuali misure di riequilibrio (continuità territoriale, fiscalità di sviluppo, incentivi e misure di sostegno allo

sviluppo, perequazione infrastrutturale, regimi di aiuto etc.⁴⁴). Non si tratta soltanto di invertere principi ormai conclamati dal diritto europeo e da quello interno, ma di far fronte concretamente, al fine di garantire l'eguaglianza sostanziale dei cittadini e la parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali, alle situazioni di divario ed ai “costi dell'insularità” mediante misure concrete sul piano legislativo⁴⁵.

L'articolo 174 TFUE costituisce il fondamento della politica europea di coesione sociale, economica e territoriale. Come noto, il primo e il secondo comma stabiliscono che l'UE mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle regioni attraverso il rafforzamento delle politiche di coesione, mentre il terzo comma invece sancisce che una particolare attenzione deve essere rivolta alle Regioni che presentano gravi e permanenti svantaggi naturali, e tra questi le isole.

Purtroppo, nonostante gli specifici interventi del Parlamento europeo che in merito ha adottato più risoluzioni (da ultimo “Special situation of islands”, European Parliament resolution, 4 February 2016) e del Comitato europeo delle Regioni (“Entrepreneurship on Islands: contributing towards territorial cohesion”, Opinion of the European Committee of the Regions 2017/C 306/10, May 2017), al di là di circoscritti interventi, può dirsi che la “condizione di insularità” rimane ancora marginale nelle politiche di coesione e di impiego dei fondi SIE⁴⁶.

⁴⁴ condizione di insularità si vedano, nell'ampia dottrina, P. Fois, Il regime delle isole nell'ordinamento comunitario, in Riv. giur. sarda, 1999, 903 ss.; T.E. Frosini (a cura di), *Isole nel diritto pubblico comparato ed europeo*, Torino, 2007; I. Meloni, B. Sanjust di Teulada, *La condizione di insularità nell'Unione Europea: accessibilità e incidenza del trasporto marittimo*, Cagliari, 2015; M. Cardia, *Coesione territoriale e principio di insularità nell'ordinamento dell'Unione Europea*, in www.studisullintegrazioneeuropea.eu, 3-2015, 599 e ss.; P. Fois, *La continuità territoriale e l'insularità nell'Unione Europea*, in M. Comenale Pinto (a cura di), *La continuità territoriale della Sardegna. Passeggeri, merci low cost e turismo*, Roma, 2015, 37 e ss.; T.E. Frosini, «Insularità» e Costituzione, in Riv. giur. Mezz., 2020-1, 247 e ss. e sia consentito altresì rinviare ai miei contributi *Redimibile Sicilia. L'autonomia dissipata e le opportunità dell'insularità*, Sovaria Mannelli, 2017, e *Insularità, autogoverno e fiscalità di sviluppo nella prospettiva della macroregione del Mediterraneo occidentale*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 2017-3, 765 e ss.

⁴⁵ Va ricordato che l'Italia, dopo la Brexit, è divenuto il primo Paese europeo per numero di cittadini insulari, oltre oltre 6,6 milioni (quasi il 12% della popolazione complessiva tra Sardegna e Sicilia e quest'ultima è ormai la più grande isola europea) sugli oltre 17 milioni di insulari europei non può non porre la questione della condizione di insularità tra le priorità delle politiche pubbliche.

⁴⁶ Nelle 362 isole dei 15 Paesi all'interno dell'UE con più di 50 abitanti che ne sono dotati vivono complessivamente 17,7 milioni di persone (di cui 3,7 milioni nelle regioni ultraperiferiche ed oltre 6,6 milioni in Sicilia e Sardegna), in queste Regioni il PIL pro capite è meno dell'80% della media UE ed una parte significativa di esse appartiene ancora alla categoria delle regioni meno sviluppate, so trovano ad affrontare difficoltà strutturali e permanenti specifiche di tali territori, che comportano per le loro imprese costi supplementari, che gravano sulle loro prospettive di sviluppo. La maggior parte di tali regioni insulari (classificate NUTS 2 e 3) non ha completato alcun processo di convergenza economica, e negli ultimi 20 anni la loro situazione si è persino deteriorata, in particolare a causa della crisi finanziaria, delle politiche di austerità adottate dagli Stati membri e della carenza di innovazione dell'aggravarsi della situazione dei collegamenti e dei trasporti.

Le regioni insulari - come noto - presentano caratteristiche geografiche, economiche, demografiche e sociali specifiche, che comportano sfide uniche nel quadro dell'applicazione delle politiche europee: dimensioni ridotte (superficie, popolazione, economia), mercato locale limitato e difficoltà a realizzare economie di scala, costi di trasporto elevati, relazioni inter-industriali poco sviluppate, deficit di competenze imprenditoriali, di infrastrutture e di offerta di servizi per le imprese (rispetto alle imprese continentali), compressione dei servizi sociali e formativi ai cittadini e, più di recente, subiscono in termini più massicci il fenomeno migratorio.

Nel Documento sulla Programmazione europea 2021-2027, approvato dalla Conferenza delle Regioni italiane il 21 febbraio 2020 è stato evidenziato, fra l'altro, che la politica di coesione post 2020 non solo non deve lasciare indietro le isole ma, al contrario, riconoscerne il ruolo strategico e creare le condizioni per uno sviluppo paritario e coerente con le altre aree d'Europa. Più specificamente è stato formalmente richiesto alle Istituzioni Europee di prevedere misure normative e programmatiche specifiche per compensare la discontinuità territoriale, basate su un "indice di perifericità insulare" da definire sulla base dell'estensione territoriale, della popolazione interessata e della distanza chilometrica e temporale dal continente e dalle aree più sviluppate del Paese e di promuovere lo sviluppo sociale, economico e ambientale sia nelle aree urbane che nelle aree con gravi e permanenti svantaggi naturali o demografici che hanno difficoltà ad accedere ai servizi di base (isole e aree interne), in coerenza con il dettato dell'art. 174 del TFUE.

Dopo le citate risoluzioni del Parlamento europeo del 2016 ed il parere del Comitato europeo delle Regioni del 2017, anche in Italia, ed a partire dalla legge di bilancio, si è aperto un dibattito sulla necessità di riconoscere alle isole misure di sostegno finanziario, misure fiscali e di finanziamento infrastrutturale, in quanto ad esse viene riconosciuto lo svantaggio competitivo per i costi delle esportazioni e il reperimento delle materie prime mentre l'Europa deve riconoscere loro gli svantaggi strutturali che derivano dalla loro condizione, in termini di mobilità, infrastrutture stradali e ferroviarie e di sostegno alle imprese.

Ed infatti, soltanto attraverso la compiuta affermazione delle misure di riequilibrio, le isole europee, a partire dalla Sardegna e dalla Sicilia, potranno rilanciare le proprie prospettive di crescita. E in questo senso occorre che le stesse

siano capaci di raccordare le proprie iniziative non solo per la continuità territoriale, ma anche per la fiscalità di sviluppo⁴⁷.

2. Per quanto concerne l'ordinamento interno giova ricordare che giusta la sentenza n. 6 del 2019 la Corte costituzionale ha ritenuto illegittimo l'articolo 1, comma 851, della legge n. 205 del 2017 «nella parte in cui non prevede, nel triennio 2018-2020, adeguate risorse per consentire alla Regione autonoma Sardegna una fisiologica programmazione nelle more del compimento, secondo i canoni costituzionali, della trattativa finalizzata alla stipula dell'accordo di finanza pubblica»⁴⁸.

Si tratta di un arresto giurisprudenziale di grande momento ed in linea con quanto la Corte aveva affermato precedentemente circa la necessità che lo Stato ponga in essere una leale collaborazione con le autonomie territoriali nella gestione delle politiche di bilancio. Secondo il chiaro orientamenti del giudice delle leggi nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali, infatti, la “ragione erariale” non può essere un “principio tiranno”⁴⁹.

⁴⁷ In tal senso appare significativo che sia la Commissaria per la coesione Ferreira che la Presidente Von der Leyen hanno comunicato al Governo della Regione siciliana l'impegno a sostenere la condizione di insularità quale elemento essenziale per disegnare la programmazione 2021-27.

⁴⁸ Su quest'ultima pronuncia, tra gli altri: G. Demuro, *L'Isola, il giudice costituzionale e lo Stato disinformato*, in *le Regioni*, 2019-1, 319 ss.; F. Guella, *Incostituzionalità per insufficienza: la Corte censura la non previamente concertata quantificazione statale dei maggiori spazi di spesa regionale, con una sentenza additiva di principio che nondimeno abbisogna di futuro accordo*, ivi, 331 e ss.; R. Montaldo, *Dalla Corte una nuova sentenza “direttiva” in materia di accantonamenti, tra autonomia finanziaria regionale e inerzia del legislatore*, in *Giur. cost.*, 2019-1, 56 ss.; E. Talarico, *quando le sentenze costituzionali limitano la discrezionalità delle politiche di bilancio del legislatore. Note alla sentenza della Corte Costituzionale n.6/2019*, in *www.dirittoeconomi.it*, 2019-1, 82 e ss.; A. Riviezzo, *Equilibrio di bilancio, leale collaborazione e la sindrome di Pirro (breve annotazione a Corte costituzionale 11 gennaio 2019, n. 6)*, in *Diritti regionali*, 2019-2; C. Forte, M. Pieroni, *Le sentenze n. 101/2018 e n. 6/2019 della Corte costituzionale: il rapporto tra legge e bilancio e gli effetti delle pronunce sui saldi di finanza pubblica*, in *www.forumcostituzionale.it*, 2020-2 ed il mio contributo *Condizioni di insularità ed oneri di servizio pubblico aereo*, in *Rivista dir. dell'economia, dei trasporti e dell'ambiente*, 2020, 36 e ss.

⁴⁹ La sentenza censura, tra l'altro, il ritardo con cui lo Stato ha dato attuazione alle precedenti pronunce della Corte, affermando che l'attuazione non può ritardata a piacimento ma deve intervenire tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. È «proprio il meccanismo della “priorità di intervento finanziario” conseguente alle pronunce [della] Corte – si legge nella sentenza – a connotare il principio dell'equilibrio dinamico come giusto temperamento, nella materia finanziaria, tra i precetti dell'articolo 81 della Costituzione, la salvaguardia della discrezionalità legislativa e l'effettività delle pronunce del Giudice costituzionale». Ne discende che nell'adozione delle politiche di bilancio, il legislatore dispone di una discrezionalità “limitata” dagli effetti delle sentenze della Corte costituzionale, alle quali deve dare attuazione tempestivamente dopo la pubblicazione della sentenza e comunque entro la prima manovra di finanza ad essa successiva. Alla stregua dei principi delineati, e dopo diversi moniti al legislatore per rendere razionale e proporzionata la partecipazione delle Autonomie territoriali alla realizzazione degli obiettivi e al rispetto dei vincoli di finanza pubblica, è giunta così la

Al fine di conferire effettività alla propria pronuncia, la Corte ha enucleato dalla legislazione costituzionale, da quella attuativa e dai propri indirizzi giurisprudenziali i criteri con cui dovranno essere determinati i contributi spettanti alla Regione autonoma Sardegna per il triennio 2018-2020, in attesa che si perfezioni l'accordo definitivo tra lo Stato e la Regione: 1) la dimensione della finanza della Regione rispetto alla finanza pubblica; 2) le funzioni effettivamente esercitate e i relativi oneri; 3) gli svantaggi strutturali permanenti, i costi dell'insularità e i livelli di reddito pro capite; 4) il valore medio dei contributi alla stabilità della finanza pubblica allargata imposti agli enti pubblici nel medesimo arco temporale; 5) il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali⁵⁰.

Con particolare riguardo alla condizione di insularità il Giudice delle leggi ritiene, quindi che pur essendo venuta meno l'esplicita copertura in precedenza offerta dall'art. 119 Cost., terzo comma, scomparsa poi nel testo della riforma del 2001, che un rilevante presidio sia offerto dall'art. 27 della l. n. 42 del 2009 che, come noto, garantisce l'adozione di meccanismi di perequazione fiscale ed infrastrutturale volti a garantire il riequilibrio dei divari. Ebbene secondo la sentenza *“in relazione alla mancata ridefinizione delle relazioni finanziarie tra Stato e Regione autonoma Sardegna secondo i canoni fissati dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009, va sottolineato come, a quasi dieci anni dall'emanazione di tale legge, il problema dell'insularità non sia mai stato preso in considerazione ai fini di ponderare complessivamente le componenti di entrata e di spesa dell'autonomia territoriale”*, avuto riguardo agli effetti di svantaggio economico determinati da tale condizione.

Si tratta, quindi, di una pronuncia - che, per la prima volta, si spinge verso un'interpretazione approfondita dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 - la quale non solo appare rilevante per la considerazione che riserva alla condizione di insularità nell'ordinamento costituzionale, pur in assenza di un esplicito riconoscimento nel testo della Carta fondamentale, ma che soprattutto svolgerà effetti in prosieguo nelle relazioni finanziarie tra Stato e Regioni insulari per il precipitato che determina e proprio perché individua proprio *“i costi*

dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge di bilancio dello Stato sulle relazioni finanziarie con la Regione autonoma Sardegna nel triennio 2018-2020

⁵⁰ Infine, la sentenza contiene un monito, rivolto non solo alle parti in causa ma a tutte quelle dei giudizi in materia finanziaria, sulla necessità di trasparenza dei conti pubblici, in cui si ribadisce, in particolare, il rispetto delle *«regole di bilancio numeriche»* così definite dall'Unione europea.

dell'insularità" quale parametro ineludibile per delinearne la struttura in modo compiuto ed appropriato⁵¹.

Per quanto concerne la Regione Siciliana giova ricordare, al di là della pacifica applicazione dei principi declinati dalla richiamata pronuncia, che nell'accordo stipulato tra il Presidente della Regione ed il Ministro dell'Economia e delle finanze il 19 dicembre 2018 si è convenuto (punto 7) che *"Al fine di favorire l'insediamento di imprese e cittadini europei ed extraeuropei nel territorio della Regione Siciliana, Stato e Regione si impegnano a verificare la possibilità di individuare forme di fiscalità di sviluppo, previa individuazione della copertura finanziaria ove necessaria, con le modalità indicate nei tavoli appositamente istituiti in materia di autonomia finanziaria regionale, fiscalità locale e condizione di insularità"*.

Invero la Regione, dopo un lungo periodo nel quale ha sostanzialmente obliterato tale condizione nel rapporto con lo Stato (quantomeno dal 2012), ha ritenuto di rilanciare la questione già nell'accordo preliminare con lo Stato del 2018.

Sempre per quanto riguarda la Regione Siciliana, giova ricordare che con delibera di Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018 recante *"Legge regionale 8 maggio 2018, n. 8, articolo 70 – Interventi di competenza regionale per il riconoscimento della condizione di insularità a livello comunitario"* 1 ha chiesto al Governo Italiano la puntuale individuazione dei costi dell'insularità e di sostenere le istanze della Sicilia, quale regione insulare, presso le istituzioni dell'Unione Europea, affinché sia data piena ed integrale applicazione alla coesione territoriale attraverso la definizione di politiche organiche rivolte alle realtà insulari per costituire un vero e proprio *"statuto dell'insularità"* inteso non come una serie di deroghe al diritto dell'Unione Europea di applicazione generale, ma come insieme di *"politiche dedicate"* alle realtà insulari e graduate in base alla consistenza del *"fattore insularità"*⁵².

⁵¹ A compendio di quanto sin qui precisato, ma che non può essere declinato in questa sede, giova poi ricordare che la condizione di insularità rileva quale presupposto necessario e sufficiente per l'adozione di misure di fiscalità di sviluppo coerenti con il regime dei Trattati UE e senza che ciò possa configurare aiuto di Stato ai sensi degli artt. 107 e 108 del TFUE e del Regolamento n. 2015/1589 del Consiglio UE del 13 luglio 2015.

⁵² In particolare, avuto riguardo ai diritti di continuità territoriale dei siciliani si è richiesto che sia assentito un regime di riduzione del costo dei trasporti aerei e marittimi (come avviene già per la Sardegna), anche mediante la predisposizione delle necessarie risorse finanziarie, con riferimento agli aiuti di Stato, che siano previste misure specifiche volte a stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche, partendo dal presupposto che l'insularità deve essere considerata come uno svantaggio competitivo strutturale di carattere permanente tale da integrare i requisiti richiesti dal TFUE all'art. 107, par. 3 lett. a) affinché gli aiuti possano considerarsi compatibili con il mercato interno anche alla luce degli orientamenti della Corte di Giustizia, secondo

Analoga richiesta è stata effettuata ai Governi Italiano e Francese dalla Consulta interistituzionale fra le assemblee rappresentative della Sardegna e della Corsica “*Consulta corso-sarda*” con la deliberazione del 4 luglio 2017 “*Sul riconoscimento della condizione di insularità in attuazione dell’articolo 174 TFUE*”⁵³.

Al fine di approfondire le tematiche concernenti l'Autonomia della Regione Siciliana, a seguito dell'accordo del 19 dicembre 2018 tra la Regione Siciliana e il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono stati istituiti appositi tavoli tecnici, tra i quali quello relativo alla condizione di insularità (fiscaltà di vantaggio e regimi speciali).

Nel corso degli incontri del predetto tavolo tecnico, la delegazione della Regione ha chiesto che il Governo si faccia promotore nei confronti dei competenti Uffici della Commissione delle istanze di cui alla delibera di

la quale la deroga riguarda le regioni nelle quali la situazione economica è estremamente sfavorevole rispetto a quella dell'Unione nel suo complesso, a partire da alla fiscalità di sviluppo.

In relazione alla politica di coesione, è necessario che siano istituite ulteriori linee di finanziamento dedicate alla Sicilia ed alla Sardegna in quanto aree caratterizzate da un deficit strutturale di sviluppo, fondate su una base di indicatori mirati e calibrati sull'insularità che non tengano conto soltanto del PIL ai fini dell'eleggibilità al sostegno dei fondi strutturali e di investimento europei (SIE) nel rispetto dei principi di eguaglianza sostanziale e di perequazione infrastrutturale; – mantenere gli impegni assunti con la Dichiarazione sulle Regioni insulari n.30 allegata al Trattato di Amsterdam e confermati nelle conclusioni formulate dalla Presidenza Francese del Consiglio Europeo a Nizza nel 2000 e, di conseguenza, di esercitare il proprio ruolo d'impulso e di definizione degli orientamenti e delle priorità politiche generali necessarie allo sviluppo dell'UE (art.15 TUE) e di garanzia del rispetto dei principi fondamentali cui sono tenuti gli Stati membri tra cui quello della solidarietà tra i medesimi (art. 7 TUE). A questo riguardo è necessario che la Commissione e le istituzioni europee assicurino, e sin dalla prossima programmazione, il pieno rispetto della richiamata risoluzione del Parlamento europeo del 2016 e del parere reso dal Comitato delle Regioni del 2018 e degli impegni ivi sanciti al fine di garantire l'effettività della coesione.

⁵³ In materia di insularità il Parlamento europeo, con la ricordata risoluzione del 4 febbraio 2016 sulla condizione di insularità: ha incoraggiato la Commissione a fornire una definizione chiara del tipo di svantaggi geografici, naturali e demografici permanenti che le regioni insulari possono presentare con riferimento all'articolo 174 TFUE; invitato la Commissione a illustrare come intende dare attuazione al disposto dell'articolo 174 TFUE relativamente agli svantaggi permanenti delle regioni insulari che ostacolano il loro sviluppo e impediscono loro di conseguire la coesione economica, sociale e territoriale; invitato la Commissione ad istituire uno «sportello isole» collegato alla Direzione generale della Politica regionale e urbana (DG REGIO) della Commissione e costituito da funzionari incaricati di coordinare ed analizzare le tematiche connesse alle regioni insulari; – invita la Commissione a presentare un'apposita comunicazione contenente una «*Agenda per le regioni insulari dell'UE*» e, successivamente, un «*Libro bianco*» che monitori lo sviluppo delle regioni insulari, sulla base delle migliori prassi e con la partecipazione delle autorità locali, regionali e nazionali e di altri attori pertinenti, ivi inclusi le parti economiche e sociali e i rappresentanti della società civile; – chiede che la Commissione avvii uno studio/un'analisi approfondita sui costi supplementari che la condizione di insularità determina a livello dei sistemi di trasporto di persone e merci e dell'approvvigionamento energetico nonché in termini di accesso al mercato, in particolare per le PMI; – ritiene che per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica; invita la Commissione a istituire una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, basandosi sull'articolo 174 TFUE, che riconosce la condizione di insularità; invita altresì la Commissione a tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti.

Giunta regionale n. 265 del 18 luglio 2018. In particolare è stato chiesto di conoscere ai fini del riconoscimento dell'insularità, anche nell'ambito negoziato per i nuovi fondi strutturali - se la Commissione europea abbia riscontrato le richieste indicate nella risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016⁵⁴.

Nel corso dei lavori del predetto Tavolo tecnico, i rappresentanti regionali hanno, inoltre, chiesto che, qualora la Commissione non abbia ancora avviato il predetto studio/analisi sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, il Governo solleciti la Commissione europea ad avviare uno studio sui costi supplementari derivanti dalla condizione di insularità, anche attraverso i parametri utilizzati dallo *European Spatial Planning Observatory Network* (ESPON) e l'indice di competitività regionale (RCI).

Al riguardo, la delegazione di parte Statale (Ministero dell'Economia) ha fatto presente che il sollevato tema dell'insularità presenta profili di carattere generale che potrebbero essere rappresentati alla Commissione Europea nell'ambito della predisposizione delle regole in materia di aiuti regionali con riferimento agli orientamenti sugli aiuti Stato regionali, alla definizione della carta per gli aiuti a finalità regionale riguardante i singoli Stati membri e alle pertinenti previsioni contenute nel Regolamento di esenzione in materia di aiuti di Stato.

La Regione ha così richiesto di avviare con le stesse un confronto e un dialogo costruttivo al fine di stabilire le condizioni di applicazione dei trattati in materia di aiuti alle realtà insulari, di cui alla Risoluzione del Parlamento europeo del 4 febbraio 2016, alla stessa stregua di quanto previsto dall'articolo 349 del TFUE con riguardo a talune isole ultraperiferiche.

3. Sul tema della condizione di insularità vanno poi ricordate alcune proposte di (re)inserirla a livello costituzionale prevedendo un preciso obbligo dello Stato di intervento per la rimozione delle situazioni di svantaggio e di vulnerabilità di queste aree. Non si tratta soltanto di questione di principio o

⁵⁴ Inoltre, è stato fatto presente che il parere del Comitato europeo delle regioni del 12 maggio 2017 su "*L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale*", al punto 30: – sottolinea che molti fattori che ostacolano specificamente lo sviluppo delle isole non vengono rilevati ricorrendo al PIL pro capite come indicatore; – propone pertanto di ampliare la gamma degli indicatori complementari utilizzati nell'ambito della politica di coesione, al fine di migliorare l'analisi della situazione socioeconomica delle isole e della loro; – suggerisce, come possibili indicatori da utilizzare, l'indice di competitività regionale (RCI) e l'indice di accessibilità; – raccomanda di proseguire i lavori per la ricerca di altri indicatori che consentano di illustrare pienamente il costo aggiuntivo dell'insularità; – raccomanda la realizzazione, da parte della Commissione, di studi intesi a comparare le prestazioni delle imprese insulari con quelle delle loro omologhe continentali, anche quando il continente è rappresentato da un unico Stato membro insulare.

di vincolo per le misure adottate dallo Stato o dalla Repubblica, ma di un importante elemento di legalità dell'ordinamento derivante dalla specificazione dei principi di coesione, solidarietà, perequazione, già scolpiti dall'art. 119 Cost., in guisa da costituire puntuale parametro di conformità a Costituzione di leggi e provvedimenti amministrativi generali.

In particolare l'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta del 19 febbraio 2020, ha approvato la legge-voto (ddl n. 199) recante *“Inserimento nello statuto speciale della Regione siciliana dell'articolo 38-bis in materia di riconoscimento degli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità”*, che adesso risulta già incardinato presso le commissioni affari costituzionali di Camera (p.d.l.c. n. 2445) e Senato (d.d.l. n. 1792) per la trattazione. La proposta di legge costituzionale di modifica dello Statuto prevede l'introduzione dell'art. 38-bis a norma del quale: *“lo Stato riconosce gli svantaggi derivanti dalla condizione di insularità e garantisce le misure e gli interventi conseguenti per assicurare la piena fruizione dei diritti di cittadinanza dei siciliani”*, in guisa da far divenire l'adozione di congrue misure di riequilibrio della condizione di insularità parametro di costituzionalità le politiche pubbliche statali.

Tale proposta si riconnette, peraltro, a quella, d'iniziativa popolare, che postula l'inserimento della condizione di insularità all'art. 119 della Costituzione (d.d.l. n. 865 recante *“Modifica dell'art. 119 della Costituzione, concernente il riconoscimento del grave e permanente svantaggio naturale derivante dall'insularità”*) all'esame della Commissione Affari costituzionali del Senato che ha raggiunto l'intesa unanime su un testo finale che, dopo il quinto comma⁵⁵ dell'articolo 119 della Costituzione, inserisce il seguente *“La Repubblica riconosce le peculiarità delle isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità”*.

Testo approvato all'unanimità dalla stessa Commissione prop nel giorno in cui si presenta questo rapporto.

⁵⁵ Che giova ricordare, prima della riforma costituzionale del 2001 prevedeva *“per provvedere a scopi determinati, e particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali”*, con la conseguente scomparsa del riferimento alla valorizzazione del Mezzogiorno e delle Isole come finalità prioritaria (ma non esclusiva) dell'intervento statale.

1. L'insularità quale condizione di svantaggio

Le regioni insulari presentano delle caratteristiche e delle peculiarità permanenti che le distinguono dalle regioni continentali, siano esse più o meno periferiche. Ciò deriva dal fatto incontrovertibile che l'insularità, intesa come discontinuità territoriale, implica delle specificità di natura economica, trasportistica, ambientale, sociale e demografica che determinano un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali. In ambito UE, l'insularità rappresenta peraltro un rilevante tema del dibattito politico, economico e sociale, anche per la numerosità e la dimensione di tale tipologia di territorio⁵⁶.

L'insularità è in primo luogo un fattore limitante delle opportunità di crescita, nella misura in cui " ... produce ritardi di sviluppo sociale ed economico e fa degli isolani cittadini con diritti ridotti e affievoliti rispetto ai cittadini della terraferma. Si pensi solo all'annoso problema dei trasporti, che fa lievitare i prezzi dei servizi. Essere un'isola sconta uno svantaggio naturale che non mette in condizioni di pari opportunità con gli altri abitanti della penisola"⁵⁷.

Di fronte a questo tema, a livello europeo è possibile registrare una certa vivacità del dibattito che ruota intorno alle ricadute di policy⁵⁸. La stessa Commissione Europea considera, infatti, le regioni insulari meritevoli di azioni e politiche per recuperare tali divari in coerenza con gli obiettivi della Politica di Coesione⁵⁹, nel cui ambito, ad evidenziare esplicitamente la necessità di compensare gli effetti negativi dell'insularità, vi è stato, ad

⁵⁶ L'Unione Europea include un elevato numero di isole e una consistente popolazione che vi risiede, il 28 per cento della quale appartenente alla Sicilia (vedi il paragrafo 2). La regione rappresenta quindi un caso di particolare rilevanza all'interno dei territori europei "con specificità geografiche", anche in virtù degli ulteriori sistemi di isole minori che amministra (art. 174 TFUE e risoluzione 3014 del 2015). L'articolo 174 del Trattato di Lisbona statuisce che "Al fine di promuovere armonicamente il suo sviluppo complessivo, l'Unione dovrebbe sviluppare e perseguire le sue iniziative direzionandole verso il suo rafforzamento economico e sociale e alla coesione territoriale. In particolare, l'Unione dovrebbe ambire alla riduzione della disparità tra i livelli di sviluppo delle diverse regioni e dal sottosviluppo delle regioni meno favorite. Tra le regioni coinvolte, particolare attenzione deve essere data alle aree rurali, aree sottoposte alla transizione industriale, e alle regioni che soffrono di un severo e permanente handicap naturale o geografico come ad esempio le regioni dell'estremo Nord con una densità di popolazione veramente scarsa, le isole, le regioni montane e le aree transnazionali."

⁵⁷ Tommaso Edoardo Frosini, *Insularità e Costituzione*, Rivista giuridica del Mezzogiorno, anno XXXIV, 2020, n. 1.

⁵⁸ Il fatto che l'insularità determini uno svantaggio geografico è stato affermato anche dalla Commissione Europea che ha argomentato che le regioni insulari sono meritevoli di azioni politiche specifiche finalizzate al superare questo gap. A supporto di questa, cfr. lo studio Europeo "The Development of islands – European Islands and Cohesion Policy" (EUROISLANDS 2011) che fornisce alcune indicazioni sui parametri ambientali ed economici che possono influenzare negativamente e/o positivamente l'attrattività delle Isole. In questo caso da intendere come fattore altamente correlato all'accessibilità e quindi a quegli aspetti legati alla discontinuità geografica e anche alle difficoltà di accesso alle infrastrutture trasportistiche.

⁵⁹ Alla Politica di Coesione è affidata, tra le altre, la peculiare missione di concorrere al riequilibrio economico-sociale e alla competitività di specifici territori

esempio, l’inserimento di fattori di correzione nelle chiavi di riparto delle risorse finanziarie delle Politiche di Coesione e dei fondi FAS per i cicli di programmazione 2007-2013 e 2014-2020, al fine di incrementare le risorse assegnate alla Sicilia e alla Sardegna per “compensare” la loro particolare condizione. Nell’ambito dei lavori dell’“Intergruppo regionale per l’Insularità del Comitato europeo delle Regioni” si intercetta un’analisi avanzata degli obiettivi di policy⁶⁰ da conseguire per assicurare agli abitanti delle isole eguaglianza sostanziale e parità di trattamento nel godimento effettivo dei diritti sociali⁶¹. A livello nazionale, invece, si rileva una carenza o inadeguatezza di azioni concrete o atti normativi volti a tenere in debito conto questo svantaggio, al fine di garantire i diritti dei cittadini che abitano nelle isole e di assicurare le adeguate compensazioni atte a superare gli svantaggi determinati dalla condizione di insularità. Sulla base di tali evidenze oggettive, il governo della Regione Siciliana si è particolarmente impegnato sul tema della compensazione degli svantaggi dovuti all’insularità⁶², all’interno del negoziato per l’attuazione dell’autonomia fiscale e finanziaria aperto da oltre un anno con il governo nazionale, ponendolo insieme ad altre questioni fondamentali correlate, quali la fiscalità di sviluppo per l’attrazione degli investimenti, di imprese e persone e la perequazione infrastrutturale. Tali intendimenti sono richiamati e rafforzati nei documenti regionali di programmazione (DEFER, NaDEFER, ecc.) in cui si esplicita la necessità di concludere uno specifico accordo con lo Stato e l’UE per l’introduzione di misure compensative della discontinuità territoriale, in favore dei cittadini e delle imprese siciliane⁶³. Diverse analisi e alcune proposte sono state inoltre avanzate sul piano delle politiche, in talune sedi di dibattito. In termini generali, sono state ad esempio selezionate le dimensioni sottostanti allo

⁶⁰ Manifesto per le isole europee, approvato dall’Intergruppo regionale per l’insularità del comitato europeo delle regioni, Dicembre 2019: rafforzare la dimensione territoriale garantendo alle isole pari opportunità di sviluppo, porre le questioni dell’insularità e della discontinuità territoriale al centro della politica dei trasporti europea, dotare l’Europa di una politica di investimenti che preveda delle misure e degli strumenti specifici per i governi insulari, modificare la normativa vigente sugli aiuti di stato a finalità regionale in maniera da armonizzare la disciplina dei territori insulari europei, predisporre misure che compensino la vulnerabilità specifica dei territori insulari di fronte agli effetti dei cambiamenti climatici, incentivare la transizione delle isole verso un modello di economia circolare, migliorare la competitività dell’imprenditoria insulare, rinforzare gli strumenti europei di analisi territoriale tramite la creazione di una categoria statistica insulare, creare degli organi specifici competenti sulle questioni insulari in seno alle istituzioni europee.

⁶¹ Si veda a proposito l’importante sentenza n. 6 del 2019 della Corte Costituzionale italiana che riconosce “i costi dell’insularità” e “gli svantaggi strutturali permanenti” delle regioni insulari.

⁶² Cfr. Documento comune di Sardegna e Sicilia approvato dalla Conferenza delle Regioni e delle province autonome del 14/11/2019 “Per il riconoscimento di misure di compensazione dell’insularità nella legge di bilancio per il 2020” e nell’ordinamento fiscale.

⁶³ Cfr. quanto precisato dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 6 del 2019 e il recente DDL Costituzionale n. 865 con il quale si intende modificare l’articolo 119 della Costituzione introducendo dopo il quinto comma: «Lo Stato riconosce il grave e permanente svantaggio naturale derivante dall’insularità e dispone le misure necessarie a garantire un’effettiva parità e un reale godimento dei diritti individuali e inalienabili».

svantaggio derivante dallo stato di isola⁶⁴, rispetto alle quali è possibile identificare alcune precipue caratteristiche⁶⁵ che rendono possibile una diversa lettura del territorio:

1. Isolamento e distanza geografica;
2. Limitata dimensione dei mercati insulari;
3. Difficoltà del trasporto stradale insulare;
4. Impatto della mono-specializzazione dell'economia insulare;
5. Vulnerabilità economica;
6. Mancanza d'attrattività per la manodopera e per le imprese;
7. Accesso limitato alle tecnologie di informazione e di comunicazione.

Occorre infine considerare che la condizione di insularità così configurata e il conseguente isolamento geografico consentono, in contrapposizione agli svantaggi evidenziati, una più efficace tutela degli ecosistemi e delle specificità ambientali e culturali, molto importanti non solo in chiave di tutela delle tradizioni culturali e del contesto ambientale, ma anche come elementi di sviluppo di specifici settori dell'economia, come ad esempio quello turistico. Di fronte alla ampiezza ed alla complessità degli aspetti sopra accennati il presente studio rappresenta un primo contributo di analisi che mira ad avviare specifici approfondimenti, anche settoriali, per innalzare la conoscenza analitica e supportare le decisioni del policy maker.

I principali divari della Sicilia nel contesto europeo e nazionale

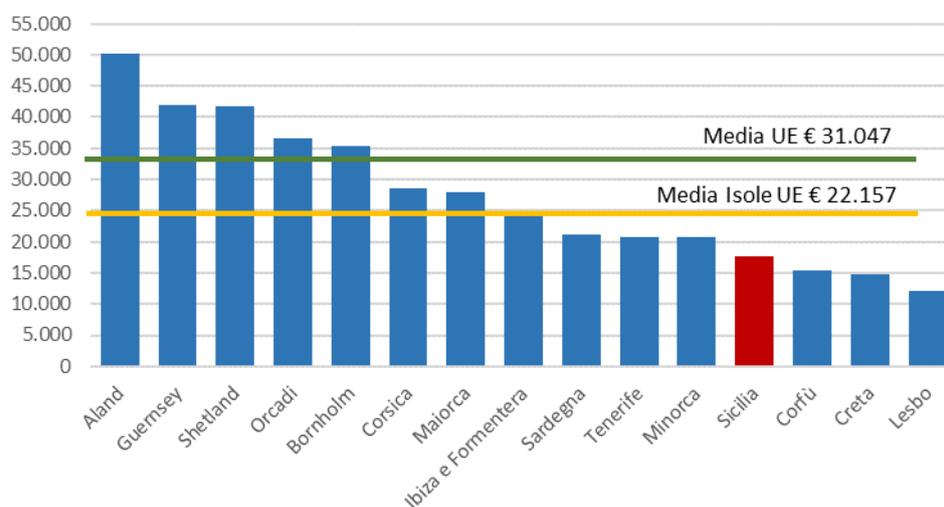
L'Unione Europea si caratterizza per un elevato numero delle isole con oltre 50 abitanti (n. 362), presso cui risiede una popolazione complessiva di 17,7 milioni di abitanti, 3,7 milioni dei quali nelle regioni ultraperiferiche. La Sicilia con i suoi circa 5 milioni di residenti (28 per cento della popolazione "isolana") rappresenta uno dei territori di maggiori dimensioni e rilevanza economica di tale contesto, oltre che un caso con specificità geografiche particolari, in virtù degli ulteriori sistemi di isole minori che le afferiscono. Il PIL pro capite medio di tutta la popolazione così individuata, con una parte significativa delle isole che rientra nella categoria delle regioni europee meno sviluppate, è modesto,

⁶⁴ A titolo esemplificativo, in letteratura esistono numerosi modelli teorici che analizzano l'effetto delle caratteristiche distintive dell'insularità sullo sviluppo economico. Tra questi possiamo citare il "Trade Gravity Model" che considera l'effetto dannoso della lontananza sul commercio, la "Nuova Geografia Economica" che si concentra sull'effetto congiunto della distanza e della piccolezza che rispettivamente influenzano la scelta della localizzazione di un'azienda, oppure la New Trade Theory che valuta il ruolo chiave delle economie di scala e gli effetti di rete sul commercio.

⁶⁵ Cfr. l'analisi svolta dalla Camera di Commercio della Corsica che dalla rassegna della letteratura raggruppa le ricadute dell'insularità nelle categorie indicate (Chambre de Commerce et d'Industrie de Corse, Impact de l'insularité en Corse sur la performance économique des entreprises, Juin 2019, p. 17 sg.).

risultando pari a circa il 79,2 per cento della media UE⁶⁶. All'interno delle unità selezionate si registra una forte variabilità rispetto ai livelli della ricchezza come è possibile osservare nella figura 1, che riporta il Pil pro capite di alcune Isole europee classificate territorialmente come Nuts2 e Nuts3⁶⁷. Dalla figura si evince, che il Pil pro capite delle isole del Nord Europa prese in esame è superiore al livello della media UE e anche del Pil medio pro capite delle 362 Isole europee. Di contro, le Isole del Sud Europa hanno un Pil pro capite di molto inferiore sia alla media UE, sia alla media delle 362 Isole.

Fig. 1 – Pil pro capite di alcune isole europee – Anno 2018



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

In generale, nel contesto dell'UE la Sicilia si colloca al di sotto della media italiana ed europea nella maggior parte degli indicatori sociali ed economici che la Commissione Europea adotta per operare opportuni confronti spaziali e temporali tra le regioni Nuts2. In particolare, merita una specifica attenzione la misura di sintesi della competitività ricorrendo ad un indicatore complesso denominato Regional Competitiveness Index⁶⁸ (RCI), elaborato annualmente e rispetto al quale la Sicilia mostra posizioni negative su alcune dimensioni

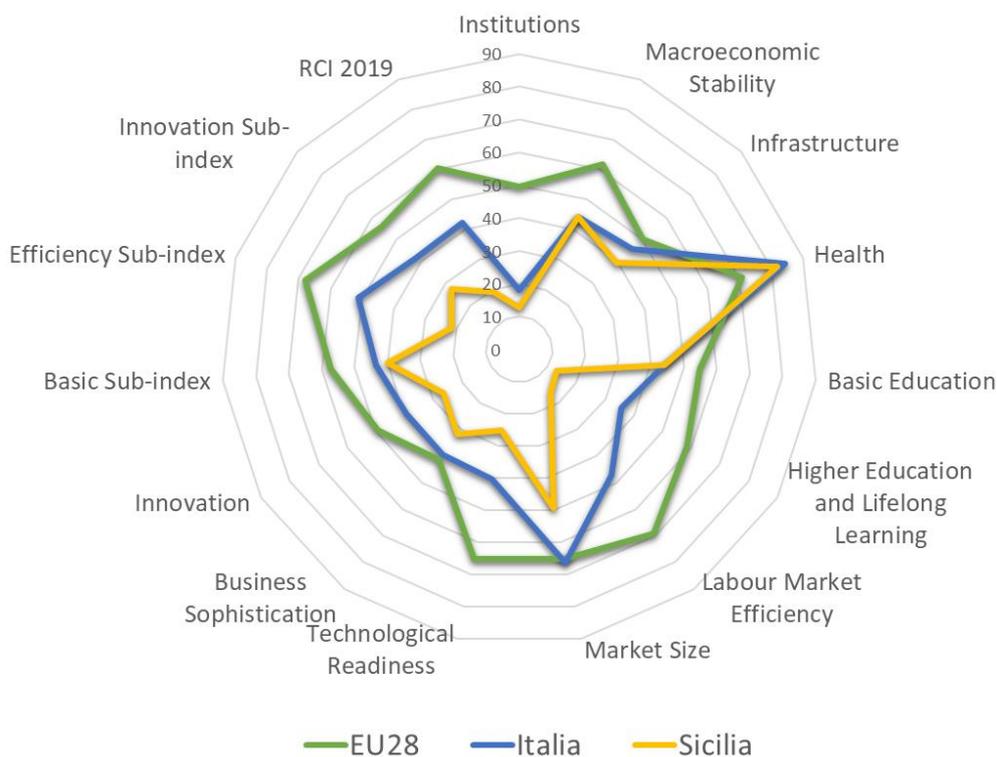
⁶⁶ Dati 2010. I dati sono pubblicati nel Parere del Comitato europeo delle regioni su: «L'imprenditorialità nelle isole: il contributo alla coesione territoriale» (2017/C 306/10) presentato da Marie-Antoinette Maupertuis (FR/AE), assessore della regione Corsica.

⁶⁷ Italo Meloni, Benedetta Sanjust di Teulada, La condizione di insularità come svantaggio economico. Il caso della Sardegna, XXXVIII Conferenza italiana di scienze regionali, Cagliari, 20-22 Settembre 2017.

⁶⁸ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/maps/regional_competitiveness/. Indice di competitività regionale (RCI) il quale misura i principali fattori di competitività negli ultimi dieci anni per tutte le regioni di livello NUTS-2 nell'Unione europea. L'Indice misura, con più di 70 indicatori comparabili, la capacità di una regione di offrire un ambiente attraente e sostenibile affinché le imprese e i residenti possano vivere e lavorare.

importanti, quali: le infrastrutture, il capitale umano, l'innovazione e, in generale, anche la qualità dell'azione amministrativa (figura 2).

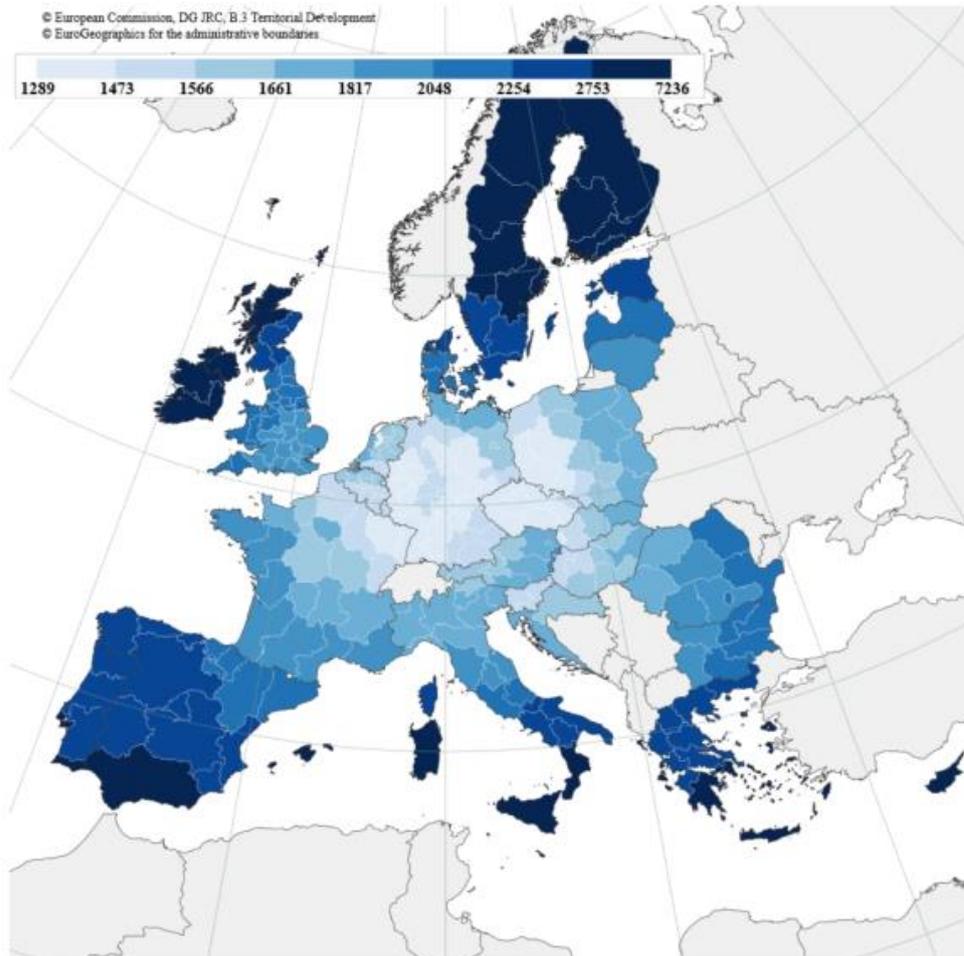
Fig. 2- Indice di competitività – Anno 2019



Fonte: Commissione Europea

Solo per ciò che riguarda il settore della Salute (Health) misurata in relazione ai livelli di mortalità rispetto a varie cause (suicidi, incidenti stradali, precocità, malattie circolatorie e tumorali), sia la Sicilia che l'Italia nel suo complesso mostrano valori che confermano una migliore condizione rispetto alla media europea. I divari evidenziati possono anche essere correlati alla perifericità dei territori che potrebbero essere ulteriormente indagati anche ricorrendo all'utilizzo di variabili proxy che ne misurino la rilevanza, come ad esempio il livello medio dei costi di trasporto che incidono su tutto il sistema socioeconomico di un territorio. Nella figura 3 è riportato per ogni regione europea (Nuts2) la media dei costi di trasporto rispetto a tutte le altre regioni europee.

Fig. 3: I costi di trasporto medi per le regioni europee



Fonte: Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, J., cit., Fig. 3 a p. 10.

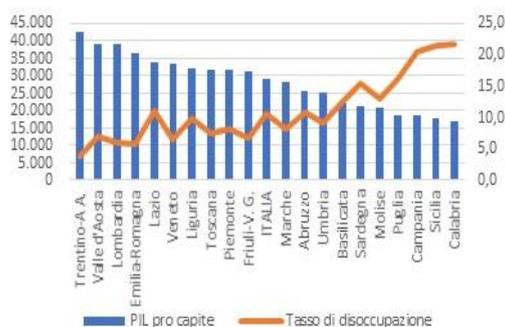
Il gap della Sicilia in termini di maggiori costi di trasporto è particolarmente evidente, in quanto rappresenta la regione italiana con il costo medio più elevato.

Del resto, anche nel contesto nazionale la Sicilia è storicamente caratterizzata da un pesante divario rispetto alle altre regioni italiane, come registrato dai principali indicatori socio-economici. Negli ultimi trent'anni, questo divario è peraltro ulteriormente aumentato, soprattutto nei confronti delle regioni del Nord Italia, ed è principalmente da imputare al gap infrastrutturale che inevitabilmente genera squilibri – anche di natura competitiva – nel sistema produttivo nazionale con effetti sul commercio nazionale ed internazionale.

I principali dati macroeconomici evidenziano questi divari, mostrando nel 2018 per la Sicilia un prodotto interno lordo pro capite pari a 17.721 euro che la colloca in penultima posizione tra le regioni italiane (seguita dalla sola Calabria), risultando distante dalla media del Mezzogiorno per un valore pari a 1.266 euro (figura 4). Nello stesso anno, il tasso di disoccupazione (15 anni e più) in Sicilia è stato pari al 21,5 per cento, distanziando di circa 3 punti percentuali il valore medio del Mezzogiorno (18,4 per cento) e duplicando il valore medio dell'Italia (10,6 per cento).

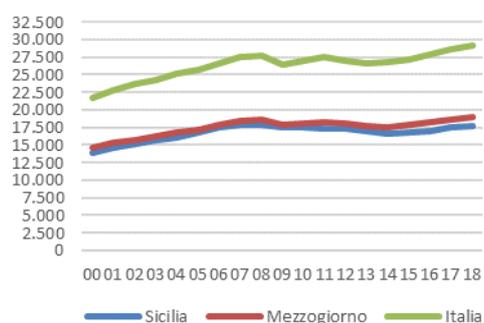
L'analisi cross section del Pil pro capite e del tasso di disoccupazione effettuata sulle regioni italiane con gli ultimi dati ufficiali disponibili, ossia il 2018, conferma l'evidenza della correlazione inversa tra Pil pro capite e il tasso di disoccupazione tra le regioni italiane e tale correlazione assume una diversa rilevanza nelle regioni più sviluppate, in quelle in transizione e, infine, nelle regioni meno sviluppate. Inoltre, l'analisi della serie storica del Pil pro capite nel periodo 2008-2018 della Sicilia, del Mezzogiorno d'Italia e dell'Italia nel suo complesso mette in evidenza una distanza tra il dato complessivo nazionale ed il gruppo delle regioni del Mezzogiorno che non accenna a ridursi nell'arco temporale considerato, facendo registrare per la Sicilia una lieve e progressivo distanziamento dal gruppo di regioni del Mezzogiorno a partire dal 2014 (figura 5).

Fig. 4 - Pil pro capite e tasso di disoccupazione per regioni - Anno 2018
(valori assoluti e valori in %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Fig. 5 - Pil Pro capite in Sicilia, Mezzogiorno e Italia - Anni 2000-2018
(valori concatenati 2015)

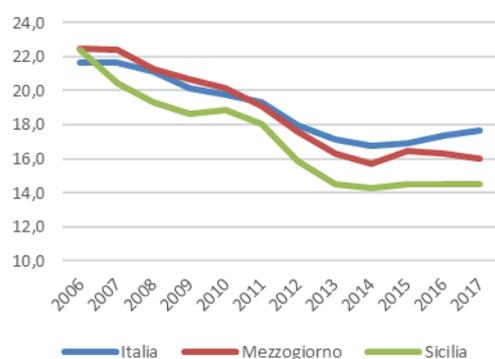


Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Per quanto concerne gli investimenti fissi lordi, ossia la variabile in grado di stimolare l'incremento della capacità produttiva e di mitigare il gap

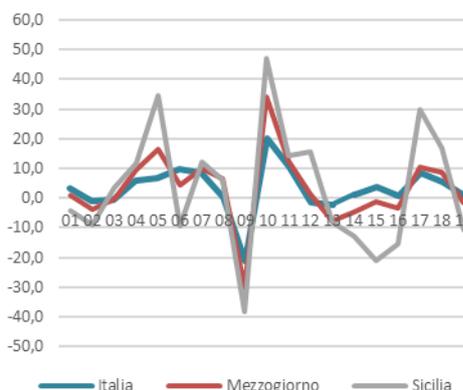
infrastrutturale esistente, in figura 6 è possibile osservare, oltre ai valori pressoché sempre inferiori della Sicilia rispetto all'Italia e al Mezzogiorno, anche come essi tendano a diminuire in misura più marcata nell'Isola, per effetto della minore propensione agli investimenti, specie nel periodo della crisi finanziaria del 2008, con effetti tangibili sui sistemi economici particolarmente fragili come quello della Sicilia fino al 2015. Per quanto concerne lo scambio commerciale con l'estero (import ed export) esso rappresenta un importante indicatore per valutare l'apertura commerciale di un sistema economico, e in figura 7 possiamo osservare, in particolare, come la Sicilia registri maggiori oscillazioni in positivo e in negativo rispetto ai valori nazionali e del Mezzogiorno, mostrando una maggiore sensibilità o vulnerabilità rispetto ai cambiamenti dei mercati di riferimento⁶⁹.

Fig. 6 - Investimenti fissi lordi – Anni 2008-2017 (Incidenza % sul PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Istat

Fig. 7 – Importazioni ed esportazioni con l'estero – Anni 2001-2019 (variazioni %)



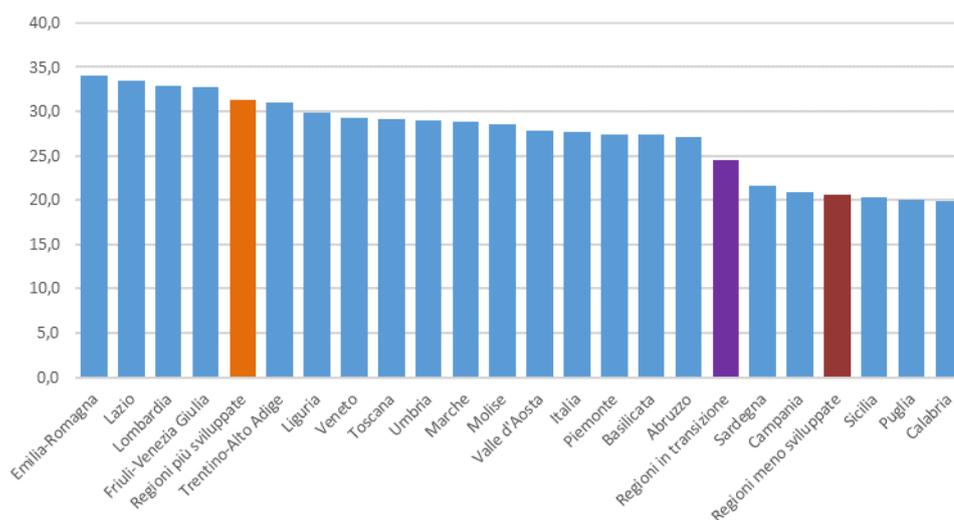
Fonte: elaborazioni su dati Istat

A completare il quadro dei principali divari che caratterizzano la Sicilia va aggiunto un ulteriore elemento che è contemporaneamente causa e conseguenza dello scarso dinamismo economico di un territorio, ossia l'investimento in capitale umano.

⁶⁹ Va ricordata, in proposito, la specializzazione della Sicilia nella lavorazione dei derivati del petrolio, la cui produzione copre tradizionalmente oltre il 60% delle esportazioni regionali ed è fortemente influenzata dalle variazioni nei prezzi e nella domanda della materia prima. Tuttavia, va ricordato che trattasi di una economia regionale con una rilevante incidenza delle importazioni ad alto valore aggiunto.

In figura 8 possiamo osservare come la quota dei soggetti con livelli elevati d'istruzione, (calcolata come rapporto tra la popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 della scala "Isced" in percentuale sulla popolazione nella stessa classe di età)⁷⁰ si colloca al di sotto sia della media nazionale sia della media del Mezzogiorno. Emerge, in particolare, il basso il livello di istruzione terziaria della Sicilia (20,3 per cento), superiore solo ai valori della Puglia e della Calabria e inferiore alla media delle "Regioni meno sviluppate" (20,6 per cento).

Fig. 8 – Tasso di istruzione terziaria nella fascia d'età 30-34 anni per regioni – Anno 2019 (valori %)



Fonte: elaborazioni su dati Istat.

Occorre infine aggiungere che in un contesto caratterizzato da una storia di ritardi e svantaggi mai colmati, la Sicilia oggi, a causa della pandemia da Covid 19, sta subendo uno dei peggiori declini dal dopoguerra, con effetti persino più gravi di quelli della bolla speculativa del 2008, in termini di intensità e pervasività degli impatti sui singoli settori e territori. Si assiste cioè non soltanto ad un'emergenza di natura sanitaria, ma anche ad una crisi dai gravi risvolti economici e sociali con effetti negativi non solo congiunturali,

⁷⁰ L'ISCED (International Standard Classification of Education) è uno standard creato dall'UNESCO come sistema internazionale di classificazione dei corsi di studio e dei relativi titoli con graduatoria che va da 1 a 7. I livelli 5 e 6 corrispondono a quelli in grado di fornire le competenze professionali di livello avanzato (diploma o laurea di primo livello).

ma anche strutturali, acuendo i divari esistenti tra la Sicilia e le altre regioni europee.

2. Stime sperimentali dei costi dell'insularità

La letteratura scientifica offre numerosi esempi di esercizi valutativi volti a stimare l'impatto socioeconomico derivante dalla condizione di insularità su un determinato territorio. Tuttavia, una valutazione complessiva dei costi dell'insularità richiede un impegno significativo per individuare e valutare gli effetti dei diversi fattori che entrano in gioco, scontando la mancata univocità di indirizzo metodologico o politico nel definire l'insularità, tanto che il Parlamento europeo ha approvato la risoluzione del 4 febbraio 2016⁷¹, affermando che "per le isole dovrebbe esistere una definizione/categorizzazione adeguata che tenga conto non solo delle loro differenze e peculiarità, ma anche della loro situazione specifica" e richiedendo alla Commissione di articolare una categoria omogenea, composta da tutti i territori insulari, sulla base dell'articolo 174 TFUE. La risoluzione invita, inoltre, la Commissione a "tener conto di altri indicatori statistici, oltre al PIL, in grado di riflettere la vulnerabilità economica e sociale conseguente agli svantaggi naturali permanenti"⁷².

Nell'intraprendere un percorso analitico di valutazione, si è prefigurato l'obiettivo di ottenere una prima stima macroeconomica sugli effetti/costi dell'insularità per la Sicilia, propedeutica alla successiva costruzione di un modello più complesso che permetta di stimare ogni possibile "voce di costo" e, quindi, poter più efficacemente supportare il decisore politico.

In riscontro, quindi, all'esigenza istituzionale di predisporre una stima preliminare dell'impatto economico dell'insularità e sulla base dell'analisi della letteratura si è scelto di seguire due differenti percorsi metodologici riassumibili nei seguenti approcci, non alternativi e in grado di sostenere,

⁷¹ Procedura [2015/3014\(RSP\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049_IT.html), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0049_IT.html

⁷² G. Armao, *Insularità ed autogoverno*, in Saija, M., Anchustegui, E., Armao, G. (2016). *Autogoverno e autonomia. Baschi e siciliani a confronto*, Padova, 33 e ss.; Cfr. il punto 5 della Risoluzione.

anche quantitativamente, le ipotesi iniziali per orientare al meglio le decisioni politiche. In dettaglio, nel presente paper si intende:

- stimare con un modello econometrico, attraverso una selezione di variabili esplicative, l'impatto sul PIL pro capite di opportuni indicatori legati ai fattori che determinano la ricchezza di un territorio. Quella che si ottiene è una valutazione macroeconomica complessiva che però non consente di distinguere il costo delle diverse componenti su cui incide l'insularità e che inoltre è condizionata dal modello scelto, dalle variabili disponibili e dal set di dati utilizzati;
- stimare gli effetti dell'insularità sui costi di trasporto e valutare poi, con il modello multisetoriale della Regione Siciliana (MMS), le ricadute complessive del maggiore costo di trasporto sull'economia dell'Isola, con riferimento sia alle esportazioni internazionali di beni, che ad altre variabili di domanda sensibili a variazioni nei livelli dei prezzi (consumi delle famiglie, ecc.). L'approccio è in parte simile a quello utilizzato per valutare le ricadute economiche delle ZES⁷³ in Sicilia e fornisce la stima di uno dei principali effetti dell'insularità.

Il primo approccio si basa sul lavoro svolto nel 2020 dall'Istituto IBL⁷⁴ (Istituto Bruno Leoni) attraverso un modello econometrico che fa riferimento alla letteratura dello sviluppo per quantificare l'impatto medio annuo dell'insularità sul PIL pro capite e sul PIL complessivo senza però, come anticipato, potere differenziare rispetto alle singole "voci di costo" legate all'insularità. Questo modello in primo luogo definisce un'isola dal "punto di vista economico" enunciando tre fattori che devono presentarsi congiuntamente: i) tendenza alla piccola dimensione; ii) lontananza; iii) vulnerabilità. Nello specifico, la tendenza alla piccola dimensione causa a sua volta una tendenza ad una maggiore autoreferenzialità economica e limita un uso efficiente dei fattori della produzione determinando così una condizione di strutturale sotto utilizzo; la lontananza comporta maggiori costi (in senso lato) di trasporto e causa la perdita delle opportunità di specializzazione produttiva che derivano invece dall'integrazione tra mercati più vicini aumentando i costi unitari sia dei beni prodotti in loco sia di quelli importati; infine, la vulnerabilità è legata al maggiore rischio di subire conseguenze

⁷³ Cfr. Regione Siciliana, "Piano di Sviluppo Strategico Zone Economiche Speciali Sicilia Orientale", vedi in particolare il paragrafo "5. L'impatto sociale ed economico atteso", pag. 173; <https://www.euroinfocilia.it/zes-sicilia-orientale-e-occidentale/>

⁷⁴ Carlo Amenta, Carlo Stagnaro e Luca Vitale, Il costo dell'insularità. Il caso della Sardegna, IBL Briefing Paper 189, 24 agosto 2020. Per i riferimenti teorici, vedi, in particolare, pag. 10-11.

negative a causa di shock esogeni sia economici che naturali. Questi tre fattori sono ampiamente correlati tra loro per cui “gli effetti della piccola dimensione sono tanto più significativi quanto più l’isola è vulnerabile e lontana dai mercati di riferimento, la distanza è più problematica per isole più vulnerabili e di piccole dimensioni, e la vulnerabilità va presa tanto più sul serio per isole piccole e lontane. Se anche una sola di queste condizioni tende a ridursi, buona parte degli svantaggi legati all’insularità si ridimensionano”⁷⁵.

Il secondo approccio intende stimare il gap che l’insularità determina nei costi di trasporto per stimare a cascata gli effetti sugli operatori economici e sui diversi settori economici delle attività di riferimento. Questo approccio si basa su due differenti “step”: i) stima dei costi di trasporto imputabili all’insularità ricavata dal confronto tra il livello dei costi in Sicilia e quello in un’area benchmark; ii) valutazione degli effetti dei maggiori costi di trasporto individuati come impatto sull’economia della Sicilia, ottenuta attraverso il MMS. In dettaglio, è stato preso a riferimento l’utilizzo della banca dati REGTCS per simulare gli effetti di variazioni nei costi di trasporto già praticato da “JRC Policy”⁷⁶, che ha valutato le ricadute economiche di investimenti infrastrutturali sull’estensione della rete autostradale e dei conseguenti risparmi nei costi di trasporto.⁷⁷

Una strategia in parte analoga è stata quindi realizzata utilizzando il modello MMS che contiene una rappresentazione completa dei prezzi a livello di 29 branche d’attività dell’economia regionale. I prezzi entrano nelle equazioni che determinano diverse componenti della domanda finale (consumi delle famiglie, esportazioni internazionali di beni, ecc.), nonché nelle equazioni dei redditi da lavoro dipendente.

3. Stima econometrica sul PIL pro capite

Come già descritto, questo esercizio si basa sul modello econometrico utilizzato dall’Istituto Bruno Leoni, avvalendosi di un panel di dati territoriali

⁷⁵ Ibidem, pag. 8

⁷⁶ “Joint Research Centre” è il centro di ricerche della Commissione Europea che produce consulenze scientifiche a supporto delle policy; https://ec.europa.eu/knowledge4policy/organisation/jrc-joint-research-centre_en

⁷⁷ Vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, cit., pp. 14-19.

a livello regionale e in serie storica (2000-2018) su cui è stata costruita una procedura regressiva ad effetti fissi.⁷⁸

Nel presente lavoro si è scelto di presentare i risultati derivanti dall'applicazione originale del modello IBL, insieme ai risultati derivanti dall'applicazione di una variante del modello. Nel blocco originale delle equazioni, sono state cioè introdotti alcuni cambiamenti, al fine di conseguire una maggiore aderenza del modello alle peculiari caratteristiche del territorio rappresentato, aggiungendo una variabile esplicativa del quadro infrastrutturale (inserimento dei porti regionali), nonché modificando la parte che rappresenta le competenze (inserimento della quota di soggetti laureati).

Il modello IBL è il seguente:

$$\text{GDPpcit} = \beta_0 + \beta_1 \text{Distanza_continente} + \beta_2 \text{Tasso_interessi_attiviit} + \beta_3 \text{Risparmio_GDPit} + \beta_4 \text{Autostrade_supit} + \beta_5 \text{Ferrovie_supit} + \beta_6 \text{SpesaPubblica_GDPit} + \beta_7 \text{Analfabetiit} + \beta_8 \text{Numero_Aeroportiit} + \beta_9 \text{Interscambioit} + \beta_{10} \text{Superficie_territorialeit} + \epsilon_{it}$$

Il modello Variante è il seguente:

$$\text{GDPpcit} = \beta_0 + \beta_1 \text{Distanza_continente} + \beta_2 \text{Tasso_interessi_attiviit} + \beta_3 \text{Risparmio_GDPit} + \beta_4 \text{Autostrade_supit} + \beta_5 \text{Ferrovie_supit} + \beta_6 \text{SpesaPubblica_GDPit} + \beta_7 \text{Analfabetiit} + \beta_8 \text{Aeroportiit} + \beta_9 \text{Interscambioit} + \beta_{10} \text{Superficie_territorialeit} + \beta_{11} \text{Portiit} + \beta_{12} \text{Tasso istruzione terziaria} + \epsilon_{it}$$

Dove per entrambi i modelli abbiamo:

GDPpc è il Prodotto interno lordo pro capite annuo della regione Sicilia. I dati sono di fonte Istat a livello regionale;

Distanza_continent: è una variabile che misura la distanza rispetto al continente. Naturalmente la variabile assume valori positivi solo per le due Isole - Contente_mediareggio esprime la distanza come media tra la distanza chilometrica Cagliari-Roma e Sassari-Roma per la Sardegna (495 km) e Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria per la Sicilia (183);

Tasso_interessi_attivi è il tasso di interesse attivo medio per le banche delle regioni. I dati sono di fonte Banca D'Italia;

⁷⁸ Per le analisi del modello econometrico è stato utilizzato il software GRETL (Gnu Regression, Econometrics and Time-series Library), pacchetto multipiattaforma per l'analisi statistica ed econometrica scritto nel linguaggio di programmazione C, open source e gratuito. Un panel è un campione che contiene osservazioni su N elementi per T anni. Le osservazioni su ogni elemento sono, cioè, ripetute nel tempo (dati time series su ogni elemento). Nel presente caso le regioni italiane sono gli elementi. Il modello ad effetti fissi misura in modo deterministico l'effetto specifico, cioè quell'insieme di caratteristiche specifiche proprie di ciascun elemento che però restano immutate nel tempo.

Risparmio_GDP è una proxy del risparmio delle regioni. In particolare è stato utilizzato il rapporto tra l'ammontare dei depositi bancari e il PIL regionale. I dati sono di fonte Banca d'Italia;

Autostrade_sup misura il rapporto tra i chilometri di rete autostradale e la superficie territoriale della regione. I dati sono di fonte Istat;

Ferrovie_sup misura il rapporto tra i chilometri di rete ferroviaria e la superficie territoriale della regione. I dati sono di fonte Eurostat;

SpesaPubblica_GDP misura la spesa pubblica regionale. I dati sono di fonte Istat;

Analfabeti misura la quota di analfabeti delle regioni. In particolare, la variabile è calcolata come rapporto tra il numero di analfabeti e la relativa popolazione residente al censimento del 2011. Tale variabile rappresenta una proxy del capitale umano. I dati sono di fonte Istat;

Aeroporti misura il numero di aeroporti riconosciuti dall'Enac (vengono esclusi gli aeroporti militari o inattivi). I dati sono di fonte ENAC;

Interscambio è la variabile che rappresenta il rapporto tra la somma dei valori di Import ed Export e il Prodotto interno lordo delle regioni. I dati sono di fonte Istat;

Superficie_territoriale rappresenta la misura della superficie territoriale delle regioni;

Per il modello Variante abbiamo le seguenti integrazioni nella composizione dei regressori:

Porti rappresenta il numero dei porti nelle regioni. I dati sono di fonte Istat;

Tasso di istruzione terziaria calcolato come rapporto tra la popolazione in età 30-34 anni che ha conseguito un livello di istruzione 5 e 6 (Isced7) e la popolazione nella stessa classe di età (totale). I dati sono di fonte Istat.

Il coefficiente di interesse nel modello è ovviamente β_1 Distanza_continente. Questo coefficiente rappresenta una sorta di penalità economica sul reddito pro capite in funzione dell'aumento unitario della distanza dal continente e quindi della condizione di insularità, definibile anche come una tassa implicita per i residenti nelle isole. Questa penalità, moltiplicata per la distanza dal continente, fornisce una misura approssimata della perdita del PIL pro capite regionale che, moltiplicata per il bacino di riferimento delle regioni (es. popolazione residente), offre una prima stima in termini di PIL complessivo del costo di insularità.

La scelta del modello IBL di misurare le distanze in chilometri è legata ad una scelta logistica di movimento delle merci e delle persone. Per quanto riguarda la distanza dalla Sicilia, la scelta si è indirizzata sulla provincia più vicina in termini di distanza fisica (Reggio Calabria), Ovviamente questa scelta, su cui sono in corso ulteriori approfondimenti, rappresenta una prima, ragionevole e prudentiale proxy del concetto di distanza, in senso lato, dai mercati economici di riferimento, identificando il punto continentale geograficamente più prossimo. Come è possibile osservare in tabella 1 e 3, il coefficiente della distanza dalla penisola è negativo e fortemente significativo in entrambi i modelli.

Tab. 1 - Risultati delle regressioni – stime IBL (Istituto Bruno Leoni)

Variabili	GDP_pc	
β_1 Continente_mediareggio	-11,57	***
β_2 Tasso_interessi_attivi _{it}	-4,326	***
β_3 Risparmio_GDP _{it}	-6,366	***
β_4 Autostrade_sup _{it}	54,483	***
β_5 Ferrovie_sup _{it}	-24,628*	*
β_6 SpesaPubblica_GDP _{it}	5,556	***
β_7 Analfabeti _{it}	-2,705	***
β_8 Aeroporti _{it}	-177,6	
β_9 Interscambio _{it}	-7,420	***
β_{10} Superficie_territoriale _{it}	0,0816	
Costante	58,075	***
Osservazioni	378	
R-squared	0,839	

Fonte: Modello IBL - *** significatività al 99%

Dal modello IBL emerge che è possibile quantificare la perdita del PIL pro capite annuo per la Sardegna in 5.700 euro⁷⁹. La stima di tale grandezza è ottenuta dalla stima della perdita di PIL pro capite per chilometro di distanza (circa 11,6 utilizzando la stima di β_1 Continente_mediareggio) moltiplicata per la media delle distanze di Cagliari-Roma e Sassari-Roma (pari a 495 chilometri). Tenendo conto dell'intervallo di fiducia al 95 per cento, il costo dell'insularità per la Sardegna si colloca nella forbice di valori tra 3.800-7.600 euro pro capite.

La stessa perdita di PIL pro capite (11,6) per chilometro di distanza può essere applicata alla Sicilia, per cui moltiplicando la perdita del PIL pro capite

⁷⁹ L'extra costo di trasporto che contribuisce a questo risultato è quantificato, nello studio di Meloni e Teulada (op. cit. pag.19), in 660, 3 milioni di euro per l'anno 2013, ovvero il 2,1% del PIL regionale di quell'anno.

per la media delle distanze di Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria (pari a 183 chilometri) si ottiene una perdita del PIL pro capite pari a 2.123 euro. In termini di PIL complessivo si ottiene un valore pari a 10,6 miliardi di euro pari all'11,9 per cento del PIL (tabella 2).

Per quanto riguarda le altre variabili del modello è possibile notare un effetto negativo delle variabili riguardanti la percentuale di popolazione analfabeta nell'ultimo censimento (usata come proxy del capitale umano), dei chilometri di ferrovie, del tasso di interesse attivo per le banche, della quota dell'interscambio, che potrebbe riflettere inefficienze e costi di transazione elevati negli scambi con l'esterno, accentuando così l'effetto negativo della condizione insulare. La spesa pubblica ha un effetto positivo e significativo data la definizione stessa di PIL. Le altre variabili considerate non danno risultati statisticamente significativi (tabella 1).

Tab. 2 – Stima dei costi in termini di PIL e popolazione residente (IBL)

Regioni	Perdita di PIL pro capite	PIL a prezzi correnti (2018)	PIL pro capite (2018)	Popolazione residente (2018)	Costo insularità	Quota su PIL
Sicilia	2.123	88.843.600.000	17.721	4.999.891	10.614.768.593	11,9%
Sardegna	5.700	34.578.300.000	21.034	1.639.591	9.345.668.700	27,0%

Fonte: elaborazioni su dati modello IBL

Nel modello Variante, come s'è detto, si è scelto di inserire due nuove variabili esplicative, ovvero "Porti" e "Tasso di istruzione terziaria", con cui completare il quadro relativo all'accessibilità e alle competenze di un territorio. L'introduzione di queste due variabili ha comportato un leggero incremento della "spiegazione" della variabilità complessiva con un R2 pari a 0,840 e nel contempo una variazione del coefficiente β_1 Continente_mediareggio legato alla distanza da -11,57 del modello IBL a -7,15 del modello variante. Tale variazione comporta una riduzione dell'impatto negativo sul PIL pro capite in quanto, soprattutto i porti, rappresentano un miglioramento della posizione delle due Isole in termini di accessibilità rispetto alla media nazionale (tabella 3).

Tab. 3 - Risultati delle regressioni – stime **Variante** su base IBL

Variabili	GDP_pc	
β_1 Continente_mediareggio	-7,15	***
β_2 Tasso_interessi_attivi _{it}	-3,92	***
β_3 Risparmio_GDP _{it}	0,55	
β_4 Autostrade_sup _{it}	9,22	***
β_5 Ferrovie_sup _{it}	-9,07	***
β_6 SpesaPubblica_GDP _{it}	5,26	***
β_7 Analfabeti _{it}	-15,98	***
β_8 Aeroporti _{it}	0,68	
β_9 Interscambio _{it}	-6,44	***
β_{10} Superficie_territoriale _{it}	3,55	***
β_{11} Porti _{it}	-11,44	***
β_{12} Tasso_istruzione_terziaria	5,11	***
Costante	16,42	***
Osservazioni	380	
R-squared	0,840	

Fonte: elaborazioni NVVIP da modello IBL ma con base dati Istat-Eurostat

*** significatività al 99%

Il modello Variante quantifica la perdita del PIL pro capite annuo per la Sardegna in 3.539 euro, (ottenuta dalla stima della perdita di PIL pro capite per chilometro di distanza, ovvero 7,15 moltiplicata per la media delle distanze di Cagliari-Roma e Sassari-Roma pari a 495 chilometri). Per la Sicilia il modello Variante ottiene una perdita del PIL pro capite pari a 1.308 euro, (calcolata sempre dalla stima della perdita di PIL pro capite per chilometro di distanza, ovvero 7,15 moltiplicata per la media delle distanze di Palermo-Reggio Calabria e Catania-Reggio Calabria pari a 183 chilometri). Tenendo conto dell'intervallo di confidenza al 95 per cento, il costo dell'insularità per la Sicilia si colloca nella forbice tra 600-1.990 euro pro capite. In termini di PIL complessivo è possibile stimare il costo annuale dell'insularità per la Sicilia in circa 6,5 miliardi di euro pari al 7,4 per cento del PIL (tabella 4).

Tab. 4 – Stima dei costi in termini di PIL e popolazione residente (modello Variante)

Regioni	Perdita di PIL pro capite	PIL a prezzi correnti (2018)	PIL pro capite (2018)	Popolazione residente (2018)	Costo insularità	Quota su PIL
Sicilia	1.308	88.843.600.000	17.721	4.999.891	6.542.107.378	7,4%
Sardegna	3.539	34.578.300.000	21.034	1.639.591	5.802.512.549	16,8%

Fonte: elaborazioni su dati modello IBL

4. Stima dell'impatto dei costi di trasporto

La stima dei costi dell'insularità tramite modello MMS è stata organizzata in due "step", di cui il primo step è volto a stimare i costi di trasporto imputabili all'insularità ricavata dal confronto tra il livello dei costi in Sicilia e quello in un'area benchmark, mentre il secondo è volto a stimare gli effetti dei maggiori costi di trasporto sull'economia della Sicilia applicando il MMS⁸⁰, in modo da ottenere una misura del gap che l'insularità determina nei costi di trasporti e valutarne poi, di conseguenza, gli effetti sugli operatori economici e sui settori di attività. In letteratura, un tentativo di questo genere è stato già condotto per la Sardegna misurando l'accessibilità dell'isola in riferimento al sistema dei trasporti marittimi⁸¹, attraverso la specificazione di una serie di attributi che fanno riferimento ai parametri di lontananza (distanza reale), isolamento e discontinuità geografica (frequenza e tempi di attesa). L'indicatore sviluppato è stato quindi utilizzato per valutare l'accessibilità della Sardegna rispetto a una regione continentale, proponendo una metodologia per monetizzare lo svantaggio dovuto all'insularità. Considerando sia il trasporto marittimo di merci che quello di passeggeri, l'extracosto totale, comprensivo non solo del tempo totale di viaggio ma anche dei tempi di attesa, è stato stimato nel 2013 in 660,3 milioni di euro, pari al 2.1 per cento del PIL della Sardegna⁸².

Primo step

Con riferimento a una metodologia adottata in sede UE e ad una base di dati più estesa, una stima preliminare dell'impatto dell'insularità sui costi di trasporto può essere ottenuta utilizzando la banca dati REGTCS83, pubblicata da JRC, che offre una misura relativa a distanza, tempi di percorrenza e costi di trasporto tra le regioni europee per le 267 Nuts2, ovvero tutte le unità amministrative equivalenti alle Regioni italiane.⁸⁴

⁸⁰ Trattandosi di una valutazione preliminare sono indicati nel testo i controlli e i potenziali miglioramenti che possono essere applicati alla procedura, se si ritiene di sviluppare ulteriormente questo approccio.

⁸¹ Italo Meloni, Benedetta Sanjust di Teulada, *cit.*, p. 1.

⁸² *Ibidem* Tab. 9 p. 19

⁸³ Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J., Conte, A., and Salotti, S (2019). *A new dataset of distance and time related transport costs for EU regions*. Territorial Development Insights Series, JRC119412, European Commission; Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, J. (2019). *Estimating road transport costs between EU regions*. JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No. 04/2019, European Commission, Seville, JRC114409.

⁸⁴ Per la nomenclatura delle unità territoriali (NUTS) vedi: Eurostat, *Statistical regions in the European Union and partner countries - NUTS and statistical regions 2021, 2020*.

Più precisamente, in funzione della stima preliminare del costo dell'insularità sono stati utilizzati due indicatori forniti dalla banca dati REGTCS:

- il costo totale di trasporto, riferito al costo medio della percorrenza di un autoarticolato di 40t tra i centroidi di ogni coppia di regioni.⁸⁵ Il parametro comprende gli elementi di costo riferiti a: salari, carburanti, pedaggi autostradali, ecc. Per le isole si è tenuto conto del costo dei traghetti in termini di trasbordo dei mezzi su ruote;
- il PIL delle regioni europee di origine e di destinazione dei flussi, che può essere utilizzato per costruire medie pesate dei costi di trasporto che riflettano non solo la distanza tra le regioni, ma anche la dimensione del loro mercato potenziale.

Per ogni regione europea (Nuts2) è stata quindi calcolata la media dei costi di trasporto rispetto a tutte le altre regioni europee, sia semplice che pesata con il PIL della regione di destinazione. I risultati per le regioni italiane sono presentati nella tabella 5.

Possiamo osservare che il gap della Sicilia in termini di maggiori costi di trasporto la rende la regione italiana con l'indice più elevato. Infatti, in base alla media semplice, l'indice dei costi di trasporto della Sicilia è superiore a quello medio italiano del 50,7 per cento ed è superiore a quello del Sud (il Mezzogiorno continentale) del 29,8 per cento. Inoltre, se si tiene conto anche della dimensione economica delle regioni di destinazione, gli indici dei costi di trasporto delle regioni italiane si modificano in maniera significativa, riducendosi per le regioni del Nord Ovest (-10,5 per cento), per quelle del Nord Est (-6,4 per cento) e per quelle del Centro (-4,3 per cento).

Le regioni del Sud evidenziano una riduzione dei costi di trasporto medi modesta che peraltro maschera il lieve aumento dell'indice per Puglia, Basilicata, Calabria e Sicilia che sono le regioni che hanno la minore accessibilità ai mercati italiani ed europei. Per la Sicilia, utilizzando la media pesata con il PIL, il gap nei costi di trasporto raggiunge il 58,8 per cento rispetto alla media nazionale ed il 31,9 per cento rispetto al Sud (tab. 5).

⁸⁵ Sull'uso dei centroidi per la stima delle distanze tra le regioni vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., Barbero, J., Conte, A., and Salotti, S, cit, pp. 6-8.

Tab. 5 – I costi di trasporto medi per le regioni italiane.

Regione	Media	Media pesata con il PIL	Media	Media pesata con il PIL	Media pesata / media
	<i>Valori assoluti</i>		<i>Numero indice Italia = 100</i>		
Piemonte	2.069	1.848	84,0%	78,2%	-10,7%
Valle d'Aosta	1.985	1.740	80,6%	73,6%	-12,4%
Liguria	2.158	1.951	87,6%	82,5%	-9,6%
Lombardia	1.985	1.795	80,6%	75,9%	-9,6%
Provincia Autonoma di Bolzano	1.848	1.701	75,0%	71,9%	-8,0%
Provincia Autonoma di Trento	1.917	1.761	77,8%	74,5%	-8,1%
Veneto	2.002	1.876	81,3%	79,4%	-6,3%
Friuli-Venezia Giulia	1.977	1.902	80,3%	80,5%	-3,8%
Emilia-Romagna	2.113	1.981	85,8%	83,8%	-6,3%
Toscana	2.212	2.077	89,8%	87,8%	-6,1%
Umbria	2.327	2.229	94,5%	94,3%	-4,2%
Marche	2.365	2.277	96,0%	96,3%	-3,7%
Lazio	2.525	2.439	102,5%	103,2%	-3,4%
Abruzzo	2.548	2.479	103,5%	104,9%	-2,7%
Molise	2.704	2.669	109,8%	112,9%	-1,3%
Campania	2.799	2.769	113,7%	117,1%	-1,1%
Puglia	2.910	2.934	118,2%	124,1%	0,8%
Basilicata	2.944	2.952	119,5%	124,9%	0,3%
Calabria	3.243	3.271	131,7%	138,3%	0,9%
Sicilia	3.711	3.753	150,7%	158,8%	1,1%
Sardegna	3.371	3.243	136,9%	137,2%	-3,8%
<i>Nord Ovest</i>	<i>2.049</i>	<i>1.833</i>	<i>83,2%</i>	<i>77,6%</i>	<i>-10,5%</i>
<i>Nord Est</i>	<i>1.971</i>	<i>1.844</i>	<i>80,1%</i>	<i>78,0%</i>	<i>-6,4%</i>
<i>Centro</i>	<i>2.357</i>	<i>2.255</i>	<i>95,7%</i>	<i>95,4%</i>	<i>-4,3%</i>
<i>Sud</i>	<i>2.858</i>	<i>2.845</i>	<i>116,1%</i>	<i>120,4%</i>	<i>-0,4%</i>
<i>Isole</i>	<i>3.541</i>	<i>3.498</i>	<i>143,8%</i>	<i>148,0%</i>	<i>-1,2%</i>
Italia	2.463	2.364	100,0%	100,0%	-4,0%

Fonte:

elaborazioni Prometeia sulla banca dati REGTCS.

Sulla base di queste elaborazioni preliminari si può utilizzare quest'ultima informazione come una stima⁸⁶ del gap della Sicilia attribuibile all'insularità⁸⁷.

⁸⁶ Stime alternative del gap nei costi di trasporto potrebbero essere ottenute utilizzando la banca dati PBL_EUREGIO, originariamente sviluppata da "PBL Netherlands Environmental Assessment Agency" e poi inserita nel modello RHOMOLO di JRC che fornisce una stima dei flussi commerciali di beni e servizi tra le regioni europee con un dettaglio settoriale. L'uso congiunto delle due banche REGTCS e PBL_EUREGIO permetterebbe di calcolare l'incidenza dei predetti costi a livello settoriale per ogni flusso commerciale tra le regioni europee. Per arrivare a questo risultato occorre però superare alcune difficoltà, tra cui:

- è necessario raccordare la nomenclatura geo-amministrativa della due banche dati, che fanno riferimento a due diverse edizioni delle NUTS di Eurostat.

- occorre controllare i valori degli aggregati regionali (valore aggiunto settoriale, ecc.) di PBL_EUREGIO che ad una prima verifica sono diversi da quelli dei conti economici regionali di Istat / Eurostat. Può quindi rendersi necessario un intervento di riallineamento della PBL_EUREGIO con i dati ufficiali più recenti.

In attesa di risolvere questi problemi, per la stima preliminare non è stata utilizzata la banca dati PBL_EUREGIO.

Cfr.: Thissen, M., Diodato, D., and Van Oort, F. (2013). *Integrated regional Europe: European regional trade flows in 2000*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague; Thissen, M., Diodato, D., and Van Oort, F. (2013). *European regional trade flows: An update for 2000–2010*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, The Hague; Thissen, M., Di Comité, F. Kancs, D., and Potters, L. (2014). *Modelling inter-regional trade flows: Data and methodological issues*, in RHOMOLO. Working Paper 02/2014, ISBN: 978-92-79-44509-5, doi: 10.2776/871154, European Commission, Directorate General for Regional and Urban Policy, Brussels..

⁸⁷ Il valore del divario (31,9%) si ottiene dal rapporto fra la media pesata della Sicilia (158,8%) e quella delle Mezzogiorno continentale (120,4%).

Secondo step

Nella seconda fase della elaborazione, è stato preso a riferimento l'utilizzo della banca dati REGTCS per simulare gli effetti di variazioni nei costi di trasporto già praticato da "JRC Policy", che ha valutato le ricadute economiche di investimenti infrastrutturali sull'estensione della rete autostradale e dei conseguenti risparmi nei costi di trasporto⁸⁸. Una strategia in parte analoga è stata quindi realizzata utilizzando il modello MMS che contiene una rappresentazione completa dei prezzi a livello di 29 branche d'attività dell'economia regionale. I prezzi entrano nelle equazioni che determinano diverse componenti della domanda finale (consumi delle famiglie, esportazioni internazionali di beni, ecc.), nonché nelle equazioni dei redditi da lavoro dipendente.

In teoria, il costo totale della logistica non coincide con il costo dei servizi di trasporto e magazzinaggio forniti dalla relativa branca. Secondo le indicazioni della letteratura, il costo totale della logistica delle merci è riconducibile a quattro elementi: costi di trasporto, costi di magazzino, costi delle scorte e costi amministrativi⁸⁹. Con tali premesse, la stima del costo della logistica delle merci a partire dalle informazioni dei conti nazionali e delle tavole input-output è un'operazione complessa che richiede diversi passaggi⁹⁰. Tale procedura a livello regionale, per quanto laboriosa, fornirebbe un quadro informativo molto rilevante che potrebbe evidenziare con maggiore precisione le caratteristiche specifiche della logistica siciliana.⁹¹

Per una stima preliminare, si è ritenuto sufficiente simulare gli effetti economici di una riduzione dei costi di trasporto della Sicilia che allinei questi ultimi con quelli dell'area benchmark (regioni del Sud). In termini operativi, nel modello MMS è stata quindi imputata una riduzione dei prezzi del settore d'attività Trasporti e magazzinaggio, tale da eliminare il gap stimato in

⁸⁸ Vedi Persyn, D., Díaz-Lanchas, J., and Barbero, cit., pp. 14-19.

⁸⁹ Antonio Dallara (2014) *Il costo totale della logistica delle merci a livello nazionale: un metodo di stima*, Rivista di Economia e Politica dei Trasporti, n. 3.

⁹⁰ Antonio Dallara, cit., Box I, pp. 17-18.

⁹¹ Ad esempio un elemento importante nella metodologia di stima di Dallara è rappresentata dai servizi di trasporto internalizzati (in-house). Nel 2008 i trasporti di merce su gomma realizzati in conto proprio rappresentavano a livello nazionale il 31% del trasporto totale (Antonio Dallara, cit., p. 28). Negli anni si è assistito ad una crescente esternalizzazione dei servizi di trasporto per cui dalla quota del 31,1% del 2008 si è passati al 21,3% del 2015 ed al 16,8% del 2018 (ISTAT, *Trasporto merci su strada*). Per la Sicilia la quota dei trasporti in conto proprio è più elevata: era del 58,3% nel 2008 ed è poi scesa al 30,3% nel 2018. Per eliminare le oscillazioni dei dati annuali si può fare riferimento alla media degli anni 2013-2018 che per la Sicilia è del 31,1% (20,5% per la media nazionale).

precedenza (31,9 per cento), lasciando che le equazioni del modello trasmettano l'effetto sui prezzi degli altri settori (via costi di produzione) e poi sulla domanda finale e sulle retribuzioni.

Seguendo questo approccio non è possibile distinguere i costi della logistica delle merci da quelli della logistica dei passeggeri, ma si calcolano gli effetti di una riduzione dei prezzi di tutte le attività comprese nella branca (Servizi di trasporto terrestre, Servizi di trasporto marittimo, Servizi di trasporto aereo, Servizi di magazzinaggio e di supporto per i trasporti, Servizi postali e di corriere). Si suppone inoltre che l'indicatore dei costi di trasporto fornito dalla banca dati REGTCS sia rappresentativo non solo dei trasporti merci su strada ma più in generale del gap di tutti i servizi di trasporto e magazzinaggio.

I risultati della simulazione sono riportati nella tabella 6 sotto forma di scostamenti percentuali rispetto allo scenario base che è l'andamento dell'economia siciliana negli anni 2010-2016. Si tratta quindi di un'analisi controfattuale nella quale viene rappresentato, con il MMS, cosa succede se i prezzi del settore Trasporti e magazzinaggio hanno una riduzione esogena pari al 23 per cento rispetto al livello di inizio periodo (2010). Per effetto delle interdipendenze tra i prezzi dei settori produttivi l'impatto sul deflatore del valore aggiunto del settore Trasporti e magazzinaggio è di -31,4 per cento (ovvero un valore molto vicino al gap con il Sud stimato in precedenza) nel primo anno di simulazione, per poi progressivamente raggiungere il -47,0 per cento dopo 7 anni quando l'economia si è stabilizzata su un nuovo livello di equilibrio.

In termini aggregati la riduzione dei prezzi innescata dalla riduzione una tantum del costo dei trasporti si diffonde progressivamente nel sistema economico regionale, lungo tutto il periodo considerato, raggiungendo il -9,5 per cento nell'ultimo anno. La riduzione dei prezzi e dei costi ha un effetto importante sulle esportazioni internazionali di beni che a fine periodo aumentano dell'8,1 per cento rispetto allo scenario base. Aumentano anche in termini reali (valori concatenati) i consumi delle famiglie (+2,4 per cento) e le spese per consumi finali delle AAPP (+1,1 per cento) che reagiscono sia alla riduzione dei prezzi sia all'aumento del reddito disponibile delle famiglie (+8,9 per cento in termini reali).

Tab. 6 - Gli effetti di una riduzione dei prezzi del settore Trasporti e magazzinaggio. Analisi controfattuale 2010-2016. Scostamenti dallo scenario di base (%)

Cod.	Variabili	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<i>Prezzi</i>								
CA_DVAI17	Shock esogeno prezzi Trasporti e magazz.	-23,0%	-	-	-	-	-	-
DVA17	Prezzi Trasporti e magazzinaggio	-31,5%	-36,4%	-39,1%	-40,8%	-42,9%	-43,6%	-47,0%
DVAT	Prezzi totali economia	-3,1%	-4,4%	-5,4%	-6,4%	-7,2%	-8,0%	-9,5%
<i>Impatto sull'economia regionale: valori %</i>								
PIL	Prodotto interno lordo	2,4%	3,3%	4,0%	4,7%	5,0%	5,6%	6,8%
MX	Importazioni nette	2,1%	3,1%	3,6%	4,2%	5,0%	5,5%	6,9%
XT	Esportazioni internazionali di beni	0,7%	1,4%	2,1%	3,1%	4,5%	6,6%	8,1%
CF	Spesa per consumi finali delle famiglie	0,5%	0,8%	1,2%	1,5%	1,8%	2,1%	2,4%
CC	Spesa per consumi finali delle AAPP	0,2%	0,3%	0,5%	0,6%	0,8%	0,9%	1,1%
IFL	Investimenti fissi lordi	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
KREDD	Reddito disponibile delle famiglie	3,0%	4,1%	5,0%	5,9%	6,6%	7,3%	8,9%
KRED1	Redditi da lavoro dipendente	3,0%	4,1%	4,9%	5,9%	6,6%	7,4%	9,2%
N	Occupati	0,1%	0,3%	0,7%	1,1%	1,6%	2,1%	2,8%

Fonte: Prometeia modello MMS per la Sicilia.

Il PIL aumenta fino a raggiungere un incremento del 6,8 per cento rispetto allo scenario base, mentre gli occupati aumentano del 2,8 per cento dopo 7 anni sempre rispetto allo scenario base (tabella 6).

A completamento dell'analisi controfattuale, valgono alcune considerazioni. Occorre tenere presente che nell'attuale struttura del MMS (versione 4.0) gli investimenti fissi lordi sono prefissati (esogeni) e quindi non reagiscono alla riduzione dei costi di trasporto o ad altre variabili economiche regionali, come è evidenziato dai risultati riportati nella tabella 6. Anche le esportazioni verso le altre regioni italiane nel MMS non sono collegate ai prezzi⁹² e di conseguenza ai costi di trasporto.

In effetti nello scenario controfattuale le importazioni nette (in termini reali) seguono l'andamento del PIL, inducendo alla non realistica conclusione che la bilancia della Sicilia con il resto d'Italia non sia influenzata dalla riduzione dei costi di trasporto. Si tratta comunque di limiti, nella rappresentazione dei canali di trasmissione delle variazioni dei costi di trasporto alle variabili dell'economia regionale, che possono essere successivamente modificati con interventi ad hoc, ad esempio sul commercio interregionale⁹³.

⁹² In Italia non si dispone di informazioni sui prezzi a livello regionale (tranne che per l'agricoltura) e quindi non è possibile modellare il commercio interregionale in funzione dei prezzi. I deflatori del valore aggiunto che si possono ricavare dai conti economici regionali di Istat sono la riponderazione con pesi regionali dei deflatori nazionale e di conseguenza sono completamente appiattiti sui dati medi nazionali.

⁹³ Nei prossimi aggiornamenti del modello si possono inoltre rivedere le stime delle elasticità di diverse variabili rispetto ai prezzi delle esportazioni internazionali di beni.

Si deve infine evidenziare che l'effetto sull'economia regionale dei costi di trasporto imputabili all'insularità corrisponde al 6,8% del PIL per la Sicilia, ovvero a un valore superiore a quello stimato per la Sardegna (2,1% del PIL del 2013 nello studio di Meloni e Teulada; cfr. nota 24). Le differenze tra le due stime possono derivare da diversi fattori⁹⁴:

- per la Sardegna è stato considerato solo l'extra-costo dell'insularità sui trasporti marittimi mentre per la Sicilia si osserva l'intero costo su tutte le modalità di trasporto e sulle attività collegate (magazzinaggio, ecc.);
- se consideriamo i costi di trasporto calcolati sugli indicatori della banca dati REGTCS (comprensiva dei flussi con tutte le regioni d'Europa) la Sardegna presenta un gap minore fra i propri parametri e quelli medi dell'Italia. In effetti, per la Sardegna, i costi di trasporto sono superiori del 36,9 per cento (media semplice) e del 37,2 per cento (media pesata con il PIL) rispetto alla media nazionale, mentre per la Sicilia i valori degli stessi parametri sono rispettivamente superiori del 50,7 per cento e del 58,8 per cento (vedi sopra, Tab.1).
- i metodi di calcolo sono molto diversi e questo può incidere sui risultati. In Sardegna si calcola il costo monetario del maggiore tempo di viaggio mentre in Sicilia la stima tiene conto di una più ampia gamma di fattori.

5. Conclusioni

La condizione di territorio penalizzato da specificità geografiche limitanti come la perifericità, l'insularità o la scarsa accessibilità, è comune a molte regioni dell'UE e impone l'adozione di scelte politiche di contrasto che, tuttavia, vanno commisurate all'entità degli svantaggi che devono essere mitigati o rimossi, ma anche ai possibili vantaggi che ne potrebbero derivare. In particolare, l'insularità intesa come discontinuità territoriale, determina delle ulteriori specificità di natura economica, trasportistica, ambientale,

⁹⁴ Anche su questo confronto, come su altri aspetti controversi sopra evidenziati, potrà essere approfondita l'analisi, in riscontro alle esigenze dell'amministrazione ed alla disponibilità di informazioni statistiche europee e nazionali.

sociale e demografica che determinano un oggettivo svantaggio rispetto ai territori continentali come rilevato nella vasta letteratura di riferimento.

Nel presente lavoro si è cercato di fornire una stima preliminare dei possibili costi legati alla condizione di insularità della Sicilia, ricorrendo a due diversi approcci metodologici:

- un primo approccio basato sull'analisi dei principali elementi che determinano lo sviluppo di un territorio insulare individuati nei fattori "dimensione", "distanza" e "vulnerabilità". Questi fattori sono stati misurati attraverso alcune variabili proxy poste in serie storica e riferite agli ultimi venti anni per tutte le regioni italiane e a seguito dell'applicazione di un modello regressivo, è stata ottenuta una stima econometrica che quantifica il costo dell'insularità per la Sicilia in circa 6,54 miliardi di euro pari al 7,4 per cento del PIL regionale (a valori correnti dell'anno 2018).
- un secondo approccio, basato sulla determinazione dei maggiori costi di trasporti che penalizzano la regione e sul loro impatto sugli operatori economici e sui vari settori di attività, ha condotto, in termini contro fattuali, tramite l'applicazione al modello multisetoriale della Regione Siciliana (MMS), ad una stima dell'impatto che una riduzione dei prezzi del settore "Trasporti e magazzinaggio" può determinare sull'economia siciliana. Secondo questa procedura, l'effetto positivo di una riduzione tale da equiparare i costi di trasporto della Sicilia a quelli medi del Mezzogiorno continentale determina un aumento del PIL complessivo regionale (2018) pari al 6,8 per cento, quantificabile in circa 6,04 miliardi di euro.

Per quanto modelli di stima più raffinati e maggiormente aderenti alle specificità regionali possano (e debbano) essere sviluppati, al fine di approntare ulteriori esercizi valutativi, entrambi i modelli, pur nelle loro differenze metodologiche, si collocano sullo stesso ordine di grandezza nella stima dell'impatto del costo dell'insularità sull'economia della Sicilia, conferendo in definitiva una certa robustezza ai risultati conseguiti.