



Istituto Documentazione
Ricerche e Formazione
per gli Enti locali

CONVEGNO DI STUDI
sul tema

PERCHÉ INVESTIRE IN SICILIA

a cura di *Claudio Trovato*

Palermo • 30-31 marzo 2012

TORRI del VENTO
EDIZIONI



con il patrocinio della
Presidenza della Regione Siciliana
e della **Presidenza dell'Assemblea Regionale**

© Copyright 2012 Torri del Vento Edizioni di Terra di Vento s.r.l.
Riproduzione vietata.

TORRI DEL VENTO EDIZIONI di Terra di Vento s.r.l.
www.torridelventoedizioni.it - info@torridelventoedizioni.it

Impaginazione - arch. GIUSEPPE NISI
Stampa - OFFICINE GRAFICHE Soc. Coop.
ISBN - 978-88-97373-15-5

INDICE

PRIMA SESSIONE

Saluto e presentazione del convegno del Presidente dell'Isel

dott. **Antonino Sancetta**

Presidente onorario della Corte dei conti

PERCHÉ INVESTIRE IN SICILIA

On. avv. **Michele Cimino**

Deputato Assemblée Regionale Siciliana9

cons. **Pietro Russo**

Componente della Corte dei conti Europea

I Fondi strutturali della Comunità Europea: un'occasione per la Sicilia..... 13

prof. avv. **Gaetano Armao**

Assessore per l'Economia

**L'Autonomia finanziaria negoziata della Sicilia (e delle altre autonomie differenziate)
nella recente lettura della Corte costituzionale**..... 21

dott. **Giuseppe Di Giovanna**

Presidente ANCE Palermo.....31

prof. **Vincenzo Fazio**

Ordinario nell'Università degli Studi di Palermo

Aspetti istituzionali e potenzialità di investimenti in Sicilia..... 33

dott. **Alessandro Albanese**

Presidente Confindustria Palermo

Impresa tra pubblico e privato, la grande sfida delle liberalizzazioni..... 44

dott. **Andrea Miccio**

Responsabile U.O. Credito Agevolato della Banca Nuova

**Investimenti in R & S e nell'energia: opportunità offerte dalla programmazione
comunitaria 2007/2013 della Regione Siciliana**..... 46

prof. ing. **Celidonio Dispenza**

Dipartimento Energia - Facoltà di Ingegneria Università di Palermo

Aspetti Istituzionali e potenzialità di investimenti in Sicilia.....54

SECONDA SESSIONE

- on. prof. **Enrico La Loggia**
Presidente bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale..... 99
- dott. **Roberto Bertola**
Responsabile di Territorio Sicilia Unicredit
Le reti d'Impresa e lo Sviluppo del territorio.....103
- dott.ssa **Patrizia Di Dio**
Presidente Nazionale Terziario Donna Confcommercio
Fare impresa in Sicilia: una sfida da vincere.....118
- dott. **Vincenzo Paradiso**
Direttore Generale - Sviluppo Italia Sicilia
Agenzia di Sviluppo nei processi di attrazione degli investimenti..... 122
- prof. **Giuseppe Sancetta**
Dipartimento Management "Sapienza" - Università degli Studi di Roma
Strategie d'impresa, creazione di valore e ruolo delle Amministrazioni Locali....127
- prof. **Carlo Dominici**
Ordinario nell'Università degli Studi di Palermo
Presupposti per lo sviluppo dell'economia nella prospettiva del federalismo..... 141

TERZA SESSIONE

- dott. **Vincenzo Oliveri**
Presidente della Corte d'Appello di Palermo..... 153
- prof. **Pietro Busetta**
Ordinario nell'Università degli Studi di Palermo
**Attrazione degli investimenti dall'esterno dell'area-soluzione
per risolvere i problemi occupazionali.....**154
- prof. **Fabio Mazzola**
Preside della facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Palermo
Investimenti esterni e sviluppo endogeno.....159

- prof. **Marco Romano**
Presidente Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia
Ricerca industriale e innovazione tecnologica per lo sviluppo in Sicilia..... 164
- prof. **Angelo Cuva**
Docente nell'Università di Palermo - Componente Commissione paritetica Stato Regione
Perché investire in Sicilia: i profili fiscali.....177
- dott. **Salvatore Taormina**
Dirigente Assessorato Economia Regione Siciliana
L'esperienza del credito d'imposta per gli interventi in Sicilia..... 181
- avv. **Ugo Mastelloni**
Avvocato in Roma - Studio Legale Ugo Mastelloni
Project Financing. Opportunità di investimenti nel Mezzogiorno.....188

prof. avv. GAETANO ARMAO
Assessore per l'Economia

L'autonomia finanziaria negoziata della Sicilia (e delle altre autonomie differenziate) nella recente lettura della Corte costituzionale

1. La Corte Costituzionale con la recente sentenza n. 64/2012 ha confermato quanto più volte affermato dalla Regione Siciliana in merito al diritto della Sicilia ad una negoziazione diretta con lo Stato per l'applicazione delle norme sul federalismo fiscale municipale.

La citata sentenza ha precisato che le norme varate sul federalismo fiscale municipale dal Governo nazionale con il decreto legislativo n. 23/2011 non trovano diretta ed immediata applicazione nell'isola, se non divengono oggetto di negoziato (ormai non più procrastinabile) tra la Regione e lo Stato.

Il Giudice delle leggi ha reso, in buona sostanza, una chiara interpretazione sulla integrale spettanza alla Regione Siciliana del gettito dei tributi riscossi sul suo territorio, che il decreto legislativo 23/2011, impugnato, prevedeva di devolvere ai comuni e che il successivo decreto "salva Italia" trasferiva allo Stato.

In particolare con la sentenza n. 64/2012 la Corte Costituzionale si è pronunciata in ordine al ricorso sollevato dalla Regione Siciliana, su proposta dell'Assessorato dell'Economia, avverso talune disposizioni contenute nel D.lgs 14 marzo 2011, n.23, *"Disposizioni in materia di federalismo Fiscale Municipale"*.

La Consulta, pur avendo dichiarato l'infondatezza delle questioni prospettate dalla Regione, in ordine alla interpretazione che si poteva rendere alle disposizioni contenute nel menzionato decreto legislativo, estendendone l'applicazione anche nel proprio territorio, ha reso una chiara interpretazione sulla spettanza alla Regione siciliana del gettito dei tributi riscossi nel suo territorio, che nel decreto legislativo di che trattasi si prevede di devolvere ai Comuni, invocando a tal fine l'operatività della clausola di salvaguardia degli Statuti speciali contenuta nello stesso D.lgs.23/2011, con la conseguente inapplicabilità alla Regione siciliana delle disposizioni recate dall'art.2 che il Giudice delle leggi ha espressamente definito *"non rispettose dello Statuto di autonomia"*.

In altri termini, la Corte Costituzionale ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate e si è sostanzialmente espressa in senso favorevole alla Regione, ritenendo, tra l'altro, che *"pur non potendosi negare la spettanza alla Regione siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato contrasto, deve ritenersi che proprio questo contrasto rende operante la clausola di "salvaguardia" degli statuti speciali contenuta nel parimenti censurato comma 2 dell'art. 14 del dlgs. n. 23 del 2011, secondo cui il decreto «si applica nei confronti delle regioni a statuto speciale» solo «nel rispetto dei rispettivi statuti». Ne consegue l'inapplicabilità alla Regione ricorrente dei censurati commi dell'art. 2, in quanto "non rispettosi" dello statuto d'autonomia"*.

La pronunzia in esame si segnala per almeno tre rilevanti e reciprocamente interferenti aspetti: per il tema, particolarmente attuale e sentito della presente congiuntura politico-istituzionale, del federalismo fiscale municipale (e della sua, possibile, estensione anche alle Regioni a Statuto speciale); per il precipuo rilievo assunto dal principio di leale collaborazione tra Stato e Regioni pure nella materia finanziaria; per taluni rilievi, infine, sul peculiare rapporto legge delega-decreto legislativo.

Con riguardo al primo profilo la disposizione di cui all'articolo 2, comma 8, del decreto legislativo n. 23/2011 sembrerebbe determinare uno squilibrio nelle disponibilità finanziarie regionali tale da pregiudicare la possibilità per lo stesso ente regionale di esercitare le proprie funzioni, con conseguente violazione anche degli artt. 81 e 119, comma 4, Cost. (la sentenza in questione richiama a tal proposito una serie di pronunce tutte orientate nello stesso senso)

Per quanto concerne il secondo aspetto l'intesa Stato-Regioni si conferma ancora lo strumento "principe" della concertazione tra centro e periferia.

La stessa Corte Costituzionale, con precedente sentenza n. 201/2010, non ha mancato sul punto di chiarire gli ambiti operativi e le funzioni del tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, precisando che detto Tavolo "rappresenta...il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzione, il confronto tra lo Stato e le Autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla legge di delegazione n. 42/2009, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione legislativa censurata".

Relativamente all'ultimo dei profili poc' anzi accennati, infine, non è secondario rilevare come il decreto legislativo n. 23/2011 nel proprio preambolo menzioni solo gli artt. 2, comma 2, 11, 12, 13, 21 e 26 della legge di delegazione con riferimento alla quale la Corte Costituzionale con sentenza n. 201/2010 aveva già precisato che l'art. 1, comma 2, di essa, "stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a Statuto speciale sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27", ritenendo corrispondentemente non applicabili alla Regione Siciliana i principi e i criteri di delega contenuti nelle disposizioni della legge n. 42 che la ricorrente aveva all'epoca impugnato.

Ma è sul piano della così detta "neutralità finanziaria" – sempre attinente al terzo dei rilievi ora in esame – che la Consulta appunta la sua attenzione per dichiarare infondata la questione sollevata. Infatti, pur non potendosi negare la spettanza alla Regione Siciliana del gettito degli indicati tributi riscossi nel suo territorio, e, quindi, la potenziale sussistenza del denunciato conflitto, deve ritenersi che proprio il suddetto contrasto rende operante la clausola di "salvaguardia" degli Statuti speciali contenuta nel comma 2, dell'articolo 14 del decreto legislativo n. 23/2011.

Alla luce di siffatta interpretazione giurisprudenziale deriva che le modifiche apportate con il decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 "Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici", convertito dalla legge 23 dicembre 2011,

n. 214, anticipando al 2012 l'applicazione dell'IMU non possono determinare effetti negativi per il bilancio della Regione siciliana.

Infatti, il citato decreto legge, oltre a prevedere una immediata applicazione dell'imposta anche nel territorio delle Regioni a Statuto speciale, va a disporre una ripartizione del gettito che deriva da quest'ultima, tra i Comuni e lo Stato al quale riserva una quota pari al 50 per cento dell'imposta calcolata ad aliquota base. Con la conseguenza che il gettito derivante dall'IMU per la parte che sostituisce l'Irpef sulla componente immobiliare riscosso nell'ambito del territorio della Regione siciliana, risultando di pacifica spettanza regionale, non può non essere attribuito al bilancio della stessa.

La suddetta ipotizzata decurtazione del gettito regionale andrebbe ad aggiungersi alle altre diminuzioni di gettito operate dalle precedenti manovre finanziarie degli anni 2010 e 2011, determinando, in tal modo, un ingiustificato squilibrio per il bilancio regionale.

Valgono in merito talune brevi considerazioni.

Il decreto legislativo n.23 del 2011 in materia di federalismo fiscale municipale, emanato in attuazione della legge 5 maggio 2009, n.42 interviene sull'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali, con decorrenza, dal 2011, in una prima fase transitoria, e poi, a regime, a decorrere dal 2014, con l'introduzione, in sostituzione di tributi vigenti, dell'imposta municipale (IMU).

Le entrate che si prevedono di attribuire a favore dei Comuni sono:

dal 2011 al 2013

- Art.2, comma 2 - il 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale, tassa ipotecaria e tributi speciali catastali);
- Art.2, comma 1 lett.a) - il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione (devoluzione 100%)
- Art.2, comma 1 lett.c) - il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari (devoluzione 100%);
- Art.2, comma 4 - la compartecipazione all'IVA pari all'ammontare del 2% del gettito Irpef;
- Art.2, comma 8 - una quota del 21,7 per l'anno 2011 e del 21,6 per l'anno 2012 del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale.

dal 2014

- Art.7 comma 2 - Il 30% dei prelievi indiretti su trasferimenti immobiliari;
- Art.7 comma 3 - Il 30% dei prelievi indiretti sui trasferimenti immobiliari di cui all'art.2 comma 2 lett. a), b), e) ed f);
- Art.7 comma 3 - Il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione;
- Art.7 comma 3 - Il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari;
- Art.2 comma 8 - Una quota, pari al 21,6% del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale;
- Art. 5 - potenziale manovrabilità dell'addizionale comunale all'Irpef (max 0,4%);
- Art.8 - IMU, che sostituisce per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relative ai beni non locati, e l'ICI.

È appena il caso di ricordare che alcune disposizioni del citato Decreto legislativo n.23 del 2011, sono state contestate dalla Regione siciliana sotto il profilo della compatibilità con il proprio impianto finanziario, con ricorso alla Consulta per questione di legittimità costituzionale, autorizzato con delibera di Giunta n. 136 del 13 maggio 2011.

Al riguardo, è stato fatto rilevare che la formula di presunta salvaguardia introdotta dal legislatore (art.14, comma 2 del D.lgs 23/2011), limitandosi a rinviare le sole "decorrenza e modalità" di applicazione delle norme alle procedure negoziali di cui all'art.27 della legge 5 maggio 2009, n.42, non risultava idonea a scongiurare gli effetti negativi per il bilancio regionale, poiché non escludendo i Comuni ubicati nel territorio siciliano, né prevedendo forme compensative idonee in favore della Regione, pregiudicava l'autonomia finanziaria della Regione siciliana.

La Corte Costituzionale con la recente sentenza n.64/2012 risolvendo il ricorso di cui sopra, ha confermato le legittime doglianze della Regione siciliana che assumeva lese le competenze alla stessa statutariamente attribuite.

Infatti, pur avendo dichiarato l'infondatezza delle questioni prospettate dalla Regione, in ordine alla interpretazione che, in via di fatto, si poteva rendere alle disposizioni contenute nel menzionato decreto legislativo, estendendone l'applicazione anche nel proprio territorio, ha reso una chiara interpretazione sulla spettanza alla Regione siciliana del gettito dei tributi riscossi nel suo territorio, che nel decreto legislativo di che trattasi si prevede di devolvere ai Comuni, invocando a tal fine l'operatività della clausola di salvaguardia degli Statuti speciali contenuta nello stesso D.lgs.23/2011 con la conseguente inapplicabilità alla Regione siciliana delle disposizioni recate dall'art.2 che il Giudice delle leggi ha espressamente definito "non rispettose dello Statuto di autonomia".

E tuttavia, le problematiche affrontate in ordine al D.lgs.23/2011 sulle quali la Corte ha fornito una interpretazione giurisprudenziale indiscutibile, rimangono irrisolte per la prevista anticipata applicazione in via sperimentale dell'IMU.

Infatti il Decreto legge 6 dicembre 2011, n.201 "*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*" convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n.214, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n.300 del 27 dicembre 2011, al Titolo III, Capo II, l'art.13 anticipa al 2012 l'applicazione dell'imposta municipale propria (IMU) istituita e disciplinata dal D.lgs n.23/2011. E siffatta disposizione, non esclude la diretta e immediata applicazione anche nelle Regioni a Statuto speciale.

Si precisa che la disciplina della nuova imposta municipale in nulla differisce rispetto a quella introdotta dal D.lgs.23/2011 se non per la parte in cui ne estende l'applicazione anche all'abitazione principale e ai fabbricati rurali.

Posto quanto sopra, analogamente ai rilievi formulati nel ricorso avverso il D.lgs n.23/2011, sono state evidenziate le lesioni all'autonomia finanziaria della Regione, laddove oltre a prevedere una immediata applicazione dell'imposta anche nel territorio delle Regioni a Statuto speciale, il D.L.201/11 va a disporre una ripartizione del gettito che deriva da quest'ultima, tra i Comuni e lo Stato al quale riserva "*la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili ad*

eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7"

E tanto giacché risulta di indiscussa spettanza regionale l'intero gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche sulla componente immobiliare che oggi la Corte Costituzionale dichiara innegabile.

Pertanto è palese che con siffatta anticipazione il legislatore statale, che non ha introdotto un tributo nuovo da attribuire agli Enti Locali, ha tentato di eludere la clausola di salvaguardia posta, per le Regioni a Statuto speciale, nel D.lgs sul federalismo fiscale municipale che, invece, ripetesi, prevedeva l'applicazione delle disposizioni recate dal medesimo nel "*rispetto dei rispettivi Statuti e in conformità con le procedure previste dall'art.27 della citata legge n.42/2009*", provocando, in tal modo, disorientamento negli Enti interessati (Stato, Regioni a Statuto speciale e Comuni) chiamati a qualunque titolo ad applicare la norma.

Da quanto innanzi detto risulta indubitabile la perdita di gettito sul tributo Irpef, sin dall'anno in corso a carico del bilancio regionale.

Pertanto, il principio sopra enunciato, riportato dalla sentenza in parola, non può non estendersi anche alle disposizioni di cui al cennato art.13, con la conseguenza che il gettito derivante dall'IMU per la parte che sostituisce l'Irpef sulla componente immobiliare riscosso nell'ambito del territorio della Regione siciliana, risultando di pacifica spettanza regionale, non può non essere attribuito al bilancio della stessa. In ordine a quanto sopra la Regione farà valere siffatte ragioni, così come sancite dalla Corte Costituzionale nella recente sentenza n.64/2012, nelle previste sedi istituzionali, non mancando di richiamare precedenti disposizioni del legislatore statale (D.lgs 446/97, art.60 comma 4) che prendendo atto correttamente della ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione aveva previsto il necessario equilibrio finanziario lasciando alla Regione la potestà di attribuire alle Province l'Imposta sulle Assicurazioni e di contestualmente ridurre i trasferimenti alle stesse.

Inoltre può legittimamente prospettarsi che non possono essere modificati, nelle more della definizione del negoziato in corso con lo Stato, i trasferimenti erariali effettuati agli Enti locali ubicati nel territorio della Regione siciliana.

Al riguardo, giova anche ricordare che nella "RELAZIONE DEL GOVERNO ALLE CAMERE IN OTTEMPERANZA ALLA DISPOSIZIONE DELL'ART.2, COMMA 6, DELLA LEGGE 5 MAGGIO 2009, N. 42" (COPAFF del 30/06/2010) nel considerare la particolare situazione delle Regioni a Statuto speciale la COPAFF ha rilevato che "*I trasferimenti da fiscalizzare dovrebbero riguardare solo gli enti locali situati nelle regioni a statuto ordinario, rimanendo nelle Regioni a Statuto speciale la fiscalizzazione affidata al particolare percorso che la legge 42/2009 ha riservato loro in ossequio all'autonomia statutaria*".

La pubblicazione della sentenza richiamata (che si aggiunge a quella di analogo tenore n. 71/2012 - di cui si dirà meglio innanzi - in tema di perequazione infrastrutturale pronunciata sempre su ricorso della Regione siciliana) rende ormai non più rinviabile il completamento dell'attività di ricognizione, ma soprattutto l'insediamento del tavolo di confronto di cui all'art. 27, settimo comma, della l. n. 42 del 2009, che la Regione ha richiesto già nel dicembre del 2010 senza ottenere risposta se non nel settembre dell'anno successivo.

Da allora non si riesce, pur di fronte a ripetute richieste, ad ottenere un'interlocuzione compiuta con gli organi del Ministero dell'Economia che possa condurre alla celere definizione del negoziato tra lo Stato e la Regione siciliana, e deve auspicarsi che, le puntuali interpretazioni prospettate dalla Corte costituzionale nella citata sentenza, inducano adesso ad accelerare i tempi senza alcun ulteriore indugio.

Peraltro in esito alla riunione del Tavolo tecnico che ha avuto luogo il 14 marzo c.a. La parte statale nel confermare la piena disponibilità ad avviare a soluzione i rapporti finanziari con la Regione Siciliana, in attuazione dello Statuto regionale e della vigente normativa, si era impegnata, tra l'altro, a convocare entro dieci giorni il Tavolo di confronto previsto dal citato art. 27, settimo comma, della legge n. 42 del 2009, al fine di adottare tempestivamente le norme di attuazione in materia finanziaria, i cui lavori andranno conclusi entro il mese di giugno 2012.

Tale impegno ad oggi non risulta, ed in modo del tutto ingiustificato, ancora assolto.

2. La stessa Corte Costituzionale con la sentenza n. 71/2012 ha sancito che non trovano diretta ed immediata applicazione nella Regione Siciliana le norme di cui al decreto legislativo 88/2011 che detta disposizione in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo l'art. 119 della Carta Costituzionale.

In particolare con la citata sentenza la Corte è intervenuta in merito al decreto legislativo n. 88/2011 attuativo dell'art. 16 della legge n. 42/09, rafforzando, anche in questo caso, il ruolo che il legislatore, con l'avvio del processo di riforma in senso federale, ha voluto attribuire alla procedura negoziale tra lo Stato e la Regione, non potendosi prescindere da questa procedura per l'attuazione di quei principi che sono propri del federalismo fiscale e che non possono risultare in contrasto con lo Statuto siciliano.

Più specificatamente, nel decidere il ricorso cautelativamente promosso dalla Regione siciliana, la Consulta, con la sentenza n. 71/2012 ha fornito un'interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni denunciate e si è sostanzialmente espressa in senso favorevole alla Regione, ritenendo, tra l'altro, che " il decreto legislativo impugnato non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale neppure per gli interventi di perequazione infrastrutturale (ai quali espressamente si riferisce il comma 2 dell'art. 1 del medesimo decreto legislativo). Infatti l'art. 27 riguarda tutte le misure di perequazione solidaristica, e, quindi anche gli interventi di perequazione infrastrutturale...."

Non ostando a tale conclusione quanto disposto dall'art. 22 della stessa legge di delegazione il quale, pur essendo applicabile agli enti ad autonomia differenziata, non prevede alcuna riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti speciali.

Pertanto – si legge nella sentenza – " l'art. 22..... è applicabile a detti enti limitatamente al comma 1, perché il comma 2 si riferisce non agli enti medesimi, ma alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali esistenti nel territorio di queste. Ne consegue che..... il comma 1.... non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione.

In particolare, detto comma 1, in sede di prima applicazione, disciplina la ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali.

Tale ricognizione - poi disciplinata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 (Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42) - ha funzione meramente conoscitiva. Essa non integra una disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma costituisce solo il supporto cognitivo necessario alla interlocuzione fra Regioni e Stato che - in forza dell'art. 27 - deve avere luogo nell'ambito delle procedure di attuazione statutaria..."

Sicché - conclude la Consulta - "L'efficacia meramente transitoria (in sede di prima applicazione) e la sopra evidenziata peculiare ratio del comma 1 dell'art. 22 rendono tale disposizione *lex specialis* rispetto all'art. 27 della stessa legge di delegazione e giustificano la sua diretta applicazione agli enti ad autonomia differenziata, senza alcun rinvio alle procedure legislative previste per l'attuazione statutaria. Sotto tale profilo, la sottolineata specialità dell'art. 22 non smentisce, ma conferma, la regola della riserva di competenza alle norme di attuazione degli statuti disposta dall'art. 27 della legge di delegazione".

Appare di notevole rilievo quanto affermato in ordine alla chiara determinazione del legislatore delegante, che nel dare attuazione all'art. 119, quinto comma, Cost. nei confronti delle autonomie speciali, "ha rinunciato - pur non essendo a ciò vincolato dal dettato del citato comma dell'art. 119 - a porre una disciplina unilaterale. Ha preferito infatti, nella sua discrezionalità, regolare la materia mediante il rinvio a norme da determinarsi attraverso le particolari procedure legislative previste per l'attuazione degli statuti speciali" in relazione a quanto puntualmente previsto dall'art. 27 della citata l.n. 42 del 2009.

L'interpretazione prospettata appare particolarmente gravida di conseguenze se riguardata alla luce delle prerogative offerte dagli statuti di autonomia alle Regioni a Statuto speciale.

A questo riguardo sembra utile sottolineare il puntuale riferimento che la sentenza Costituzionale in esame rinvia nell'art. 38 dello Statuto, a norma del quale: "1. *Lo Stato verserà annualmente alla Regione, a titolo di solidarietà nazionale, una somma da impiegarsi, in base ad un piano economico, nella esecuzione di lavori pubblici.* 2. *Questa somma tenderà a bilanciare il minore ammontare dei redditi di lavoro nella Regione in confronto della media nazionale.* 3. *Si procederà ad una revisione quinquennale della detta assegnazione con riferimento alle variazioni dei dati assunti per il precedente computo.*"

La pronuncia in questione impone poi alcune considerazioni in ordine all'autonomia della Regione Siciliana nella programmazione delle risorse del FAS e sui fondi strutturali. La riconosciuta autonomia della posizione della Regione Siciliana nella sentenza sulla programmazione del FAS, comporterebbe che lo Stato per il combinato disposto del

comma 1 e del comma 5, dell'art.119 Cost. si limiti a prendere atto delle priorità programmatiche regionali. Tale assunto interpretativo di natura costituzionale appare possa trovare applicazione in maniera completa sia per le risorse FAS non ancora impegnate e da riprogrammare sia per le nuove assegnazioni sulle quale la Regione Siciliana mantiene l'autonomia di cui al comma 1, dell'art.119 Cost.

Come sopra evidenziato, consegue che a fronte dell'autonomia della Regione siciliana, lo Stato recepisca nei suoi atti di programmazione unitaria le scelte della programmazione comunicata ed attuata in autonomia effettuando un controllo limitato agli aspetti di eventuali contrasti puntuali o specifici con interventi autonomamente finanziati dallo Stato.

Le procedure fin qui attuate per le risorse FAS, alla luce della sentenza n.71/2012, vanno pertanto sottoposte ad ampia rilettura al fine di permettere l'esplicitazione dell'autonomia statutaria pur valutando la portata vincolante dell'Intesa istituzionale di programma siglata fra Stato e Regione e i conseguenti Accordi di Programma Quadro nei limiti in cui conservano efficacia e vigenza giuridica. Resta inteso che per osservare il principio della coerenza programmatica e della leale collaborazione tra Stato e Regioni, le politiche regionali devono perseguire obiettivi in linea con gli orientamenti strategici dell'Unione Europea e dello Stato membro.

Per quanto concerne l'applicazione dell'interpretazione dell'autonomia regionale della sentenza della Corte costituzionale n.71/2012 alla programmazione dei fondi strutturali va rilevata la sua applicabilità, fermo restando che per la programmazione in corso si sono adottati percorsi negoziali e di accordo che conservano rilevanza giuridica cogente (vd. efficacia giuridica del Q.S.N.). Per la programmazione comunitaria futura - sulla quale sono in corso diversi tavoli tecnici di confronto tra le Regioni e lo Stato membro e di elaborazione di documenti preparatori - occorre che la Regione Siciliana ridefinisca i propri ambiti di autonomia statutaria con lo Stato e nei confronti dell'Unione europea tenuto conto della natura integrata dei fondi.

Se da un lato, infatti, è rinvenibile la posizione di autonomia nella "negoiazione" (in termini di definizione delle strategie di sviluppo e di spesa non in posizione di subordinazione o di necessario accordo, ma di definizione delle priorità), della Regione siciliana nei confronti dello Stato riferita ai fondi nazionali, occorre maggiormente approfondire l'eventuale titolarità negoziale della Regione direttamente con la Commissione europea, per i fondi comunitari, tenuto conto dei limiti costituzionali di rappresentanza dello Stato membro.

Va poi ricordato che nella seduta del 16 dicembre 2010 le Regioni, ed in questo la Sicilia ha avuto un ruolo trainante, hanno denegato in Conferenza Stato-Regioni l'intesa allo schema di provvedimento subordinandolo ad una serie di emendamenti, tra i quali, quello che ne escludeva l'applicabilità alle Regioni ad autonomia differenziata e ne subordinava l'efficacia alle procedure attuative dei rispettivi statuti speciali.

Peraltro, subito dopo, la Regione ha presentato formalmente le proprie contestazioni alla Commissione Bicamerale sul federalismo fiscale, evidenziando profili di illegittimità già illustrati alla Conferenza Stato-Regioni che avrebbero dovuto imporre la formale

esclusione, dall'ambito soggettivo ed oggettivo si applicazione della disciplina in questione, della Sicilia e delle Regioni a statuto speciale.

Nonostante tali doglianze si è provveduto lo stesso all'emanazione del citato decreto legislativo. Da qui poi l'impugnazione proposta dalla sola Regione siciliana al Giudice delle leggi del decreto legislativo, che - come evidenziato - non contiene alcuna clausola di salvaguardia, trascinando così le garanzie statutarie delle Regioni ad autonomia differenziata.

Del tutto ininfluyente, ai fini dell'applicabilità alla Regione siciliana - come da questa sostenuto anche in sede di Conferenza Stato-Regioni -, viene ritenuto dal giudice costituzionale quanto previsto dalla l. 8 giugno 2011, n. 85 (recante "Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale"), con l'art. 1, comma 1, lettera e), ha aggiunto all'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-bis, il quale recita: «Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione», ciò in quanto tale norma "non amplia la sfera di efficacia soggettiva attribuita dal richiamato comma 2 dell'art. 1 all'intero art. 16, il quale, quindi, continua a riferirsi nel suo complesso esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti territoriali in esse compresi".

Con tale disposizione, addirittura modificatrice della normativa fondamentale sul federalismo fiscale, si era tentato di porre riparo alle censure che la Regione aveva esplicitato nelle sedi istituzionali. Ma opportunamente il giudice delle leggi ha ritenuto del tutto ininfluyente tale modifica normativa, alla quale, invece, la difesa statale si era appellata per richiedere il rigetto del ricorso.

Direttamente applicabile alle Regioni ad autonomia differenziata viene invece ritenuto l'art. 22, comma 1, il quale pur non incidendo sulla disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., si limiterebbe a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione «in sede di prima applicazione», disciplinando infatti la «ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali».

Giova precisare, in merito, che siffatta ricognizione ? poi disciplinata con il decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 (recante "Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42", pubblicato soltanto l'1 aprile 2011) ? svolge una funzione meramente conoscitiva che tuttavia, ad oggi, è priva di qualsiasi risultato concreto. Circostanza, questa, che si segnala per i suoi ritardi ormai ingiustificabili.

In conclusione la sentenza sopra richiamata emessa sulla grande questione della perequazione infrastrutturale sancisce su tale tema il principio della negoziazione fra Stato e Regione - negoziato che non può più essere remorato - restando inibita ogni possibilità di intervento legislativo unilaterale.

3. Per quanto sin qui illustrato risulta ormai indifferibile definire le trattative in corso tra lo Stato e la Regione Siciliana con il coinvolgimento degli Enti Locali affinché l'equilibrio finanziario sia garantito e la Regione e i Comuni non subiscano indebite sottrazioni delle entrate agli stessi spettanti, come reiteratamente richiesto dalla Regione al Governo nazionale.

A questo proposito appare rilevante evidenziare che entrambe le pronunce del Giudice delle leggi si inseriscono nel solco delineato dalla giurisprudenza costituzionale sui principi di autonomia di entrata e di uscita riservati alle Regioni a statuto speciale richiamati nel comma 1 dell'art. 119 della Costituzione e nell'art. 1 e 2 della legge n. 42/2009 di attuazione dello stesso.

Tali principi sono stati più volte richiamati dalla giurisprudenza costituzionale: ad esempio con la sent. n. 157/2007 viene valorizzata l'autonomia finanziaria quale elemento necessario per tutelare ogni prospettiva dell'autonomia regionale (prima fra tutte quella politica), in linea con la *ratio* della riforma del Titolo V del 2001.

Al fine di garantire il rispetto di tale principio la Corte si è preoccupata di ricondurre l'intervento legislativo statale oggetto dell'impugnazione (relativo alla compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni per contenere il bilancio nei limiti del patto di stabilità) nell'ambito della disciplina di principio e, al tempo stesso, di sottolinearne la transitorietà, quasi riconoscendo con tale seconda precisazione l'esistenza di una (indebita) compressione dell'autonomia finanziaria degli enti interessati, ancorché giustificata da situazioni definite di "emergenza finanziaria", per lo più legate al rispetto dei noti obblighi comunitari per le politiche di bilancio.

Non si può, al riguardo, che avvertire il rammarico per il permanere, ancora oggi, di una condizione di stallo nella definizione delle problematiche attuative della riforma federalista in una cornice di pieno riconoscimento delle prerogative costituzionalmente attribuite dallo Statuto alla Regione Siciliana, nonostante le molteplici proposte articolate dalla Regione, ed augurarci che siano sollecitamente adottate le opportune iniziative al fine di addivenire alla conclusione del percorso attuativo intrapreso, così da escludere l'ulteriore grave pregiudizio che deriverebbe alla Sicilia dal procrastinarsi di siffatta situazione.

