

Corte dei Conti
Sezione di controllo per la Regione siciliana

Convegno di studi

**RIFORMA DELLA CONTABILITA' PUBBLICA
AVVIO DEL FEDERALISMO FISCALE E
ADEGUAMENTI ORGANIZZATIVI**

Atti del Convegno
Palermo, 4-5 marzo 2011

INDICE

SALUTI

<i>Giovanni TOMASELLO</i>	9
<i>Miuseppe GENCO</i>	11
<i>Stefano LOMBARDO</i>	16

PRIMA SESSIONE

RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA E NUOVA POLITICA DI BILANCIO

PRESEDENTE DELLA SESSIONE DI LAVORO

<i>Luigi GIAMPAOLINO</i>	23
--------------------------------	----

PRESENTAZIONE DEI TEMI DEL CONVEGNO

<i>Stefano ARRIGONI</i>	39
-------------------------------	----

ISTITUZIONI ED ECONOMIA: QUALE GOVERNANCE PER LA FINANZA PUBBLICA EUROPEA E ITALIANA ?

<i>Stefano DE IOANNA</i>	47
--------------------------------	----

EVOLUZIONE DELLA DECISIONE FINANZIARIA

<i>Stefano PEREZ</i>	98
----------------------------	----

CRISI E RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA E NUOVA POLITICA DI BILANCIO

<i>Stefano MANZELLA</i>	120
-------------------------------	-----

INDICE

SALUTI

<i>Giovanni TOMASELLO</i>	9
<i>Giuseppe GENCO</i>	11
<i>Raffaele LOMBARDO</i>	16

PRIMA SESSIONE

RIFORMA DELLA FINANZA PUBBLICA E NUOVA POLITICA DI BILANCIO

PRESEDENTE DELLA SESSIONE DI LAVORO

<i>Luigi GIAMPAOLINO</i>	23
--------------------------------	----

PRESENTAZIONE DEI TEMI DEL CONVEGNO

<i>Rita ARRIGONI</i>	39
----------------------------	----

STITUZIONI ED ECONOMIA: QUALE GOVERNANCE PER LA FINANZA PUBBLICA EUROPEA E ITALIANA ?

<i>Paolo DE IOANNA</i>	47
------------------------------	----

EVOLUZIONE DELLA DECISIONE FINANZIARIA

<i>Rita PEREZ</i>	98
-------------------------	----

DECISIONE DI FINANZA PUBBLICA E NUOVA DEMOCRAZIA DI BILANCIO

<i>Andrea MANZELLA</i>	120
------------------------------	-----

I PRINCIPI DI ARMONIZZAZIONE DEI BILANCI
PUBBLICI E LA RIFORMA DELLA CONTABILITÀ
REGIONALE
Salvatore DI GREGORIO - Mariano PISCIOTTA 133

NUOVA LEGGE DI CONTABILITÀ E COORDINAMENTO
DELLA FINANZA PUBBLICA: RUOLO DELLA CORTE
DEI CONTI
Maurizio MELONI..... 163

SECONDA SESSIONE

ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

PRESIDENTE DELLA SESSIONE DI LAVORO
Santi FORMICA 195

FEDERALISMO FISCALE E NUOVA *GOVERNANCE*
EUROPEA
Adriano DI PIETRO..... 199

IL FEDERALISMO MUNICIPALE. DOPO IL DECRETO
ATTUATIVO
Loris TOSI..... 242

MECCANISMI SANZIONATORI E PREMIALI IN AMBITO
REGIONALE E LOCALE; NUOVE COMPETENZE PER LA
CORTE DEI CONTI
Mario RISTUCCIA 258

ATO DI ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE
Enrico LA LOGGIA..... 269

FEDERALISMO FISCALE E LA REGIONE SICILIANA
Gaetano ARMAO 279

FEDERALISMO REGIONALE E COSTI STANDARD
Andrea PARLATO..... 291

NUOVE PROSPETTIVE DI CONTROLLO PER LA CORTE
DEI CONTI
Maurizio GRAFFEO 321

TERZA SESSIONE

FEDERALISMO E AUTONOMIE SPECIALI

PRESIDENTE DELLA SESSIONE DI LAVORO
Giancarlo CORAGGIO..... 347

FEDERALISMI, FEDERALISMO EUROPEO, FEDERALISMO
FISCALE
Beniamino CARAVITA DI TORITTO..... 352

FEDERALISMO FISCALE E PEREQUAZIONE:
Giovanni PITRUZZELLA..... 364

ADEGUAMENTI ORGANIZZATIVI

RIFORMA DI BILANCIO E ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA <i>Carlo CHIAPPINELLI</i>	379
---	-----

PROSPETTIVE DI RIFORMA DELL'AMMINISTRAZIONE REGIONALE <i>Maria IMMORDINO</i>	420
--	-----

CONCLUSIONI <i>Guido CORSO</i>	458
---	-----

COMUNICAZIONI

<i>Aldo CAROSI</i>	471
--------------------------	-----

<i>Giuseppe COGLIANDRO</i>	509
----------------------------------	-----

<i>Michele ORICCHIO</i>	513
-------------------------------	-----

<i>Sebastiano TORCIVIA</i>	526
----------------------------------	-----

IL FEDERALISMO FISCALE E LA REGIONE SICILIANA

Gaetano ARMAO*

Intanto ringrazio il professore Parlato e mi scuso anticipatamente in quanto devo poi correre in assessorato, ringrazio il Presidente Giampaolino e la Presidente della cortesia di avermi invitato a svolgere un intervento sui temi del cosiddetto federalismo fiscale applicabili alla Regione siciliana.

Una piccola notazione di ordine personale: quando svolgevo approfondimenti e interventi di tipo giuridico, mi sforzavo di non cadere nelle questioni politiche o nell'eterna tentazione di sfociare nei sociologismi, di cui ricordava Vittorio Emanuele Orlando nella sua famosa prolusione palermitana. Adesso mi viene chiesto un intervento di tipo istituzionale e quindi farò una relazione di tipo giuridico, ma tenterò di equilibrare le mie analisi, le mie valutazioni nella duplice veste di responsabile dell'economia siciliana in questo momento nonché di tecnico di questo settore.

Sul punto dell'applicazione della legge 42 alla Regione siciliana, ho fornito relazione alla segreteria del convegno, quindi molte delle considerazioni potrete vederle in modo molto più sviluppato e compiuto negli atti scritti, cercherò qui di fare una sintesi anche per non

* Assessore Regionale dell'Economia per la Regione siciliana

dilungarmi eccessivamente.

La Regione siciliana ha, sin dalla fine 2010, avviato un serrato confronto con lo Stato in ordine alla sua ricomprensione nell'ambito dei decreti attuativi della legge 42 del 2009.

Il tentativo del Governo nazionale è stato quello di ricondurre pienamente le Regioni a Statuto speciale nell'alveo della disciplina generale delle Regioni ordinarie, quindi in qualche modo in contraddizione rispetto alle previsioni della legge 42 stessa che distingue puntualmente le Regioni a statuto ordinario da quelle a statuto speciale, non per farne una riserva indiana ma per consentire che la disciplina sull'autonomia finanziaria - condivido la contestazione che tutti da giuristi facciamo della denominazione pubblicitaria "federalismo fiscale" invece di ricondurla al concetto di autonomia finanziaria o finanziamento dell'autonomia, come diceva puntualmente il professore Di Pietro - e in questo senso ha cercato la Regione siciliana di ricondurre la disciplina dell'autonomia finanziaria ad una disciplina che fosse letta nel crisma dell'autonomia statutaria e dello Statuto. Quindi, non una disciplina del tutto riconducibile al decreto attuativo della legge 42, ma una disciplina che passasse per una declinazione puntuale alla stregua e alla luce dei principi statutari.

In questo senso abbiamo, in un primo momento, reagito al tenore della prima stesura del decreto attuativo del cosiddetto federalismo regionale e siamo riusciti, coordinando tutte le Regioni a statuto speciale, a far introdurre una chiara clausola di esclusione, parimenti è avvenuto per quanto concerne il cosiddetto federalismo municipale e lo

stesso per quanto concerne la omogeneizzazione o armonizzazione dei bilanci pubblici.

Questo non, ripeto, al fine di creare una riserva indiana dove non troverà applicazione il federalismo fiscale, in quanto dobbiamo conformarci anche alla denominazione legislativa, ma per consentire un'opportuna disciplina che sia ricondotta alle clausole statutarie, ai principi della stessa legge 42.

La legge 42, peraltro, è stata opportunamente interpretata dalla Costituzione su impugnativa proposta dalla stessa Regione siciliana, con la sentenza, a voi ben nota, del 2010, la 201, laddove con la sentenza interpretativa di rigetto, la Corte ha chiaramente richiamato quali articoli puntualmente si applicano alle regioni a statuto speciale, cioè gli articoli 15, 22 e 27, ritenendo che nessuna delle disposizioni della legge 42, ad eccezione di quelle poc'anzi citate, possa trovare applicazione, neanche in termini di principio, nei confronti delle regioni stesse, con la conseguenza che la sede opportuna per declinare il federalismo fiscale per quanto concerne le regioni a statuto speciale sia la commissione paritetica e, conseguentemente, siano le norme di attuazione che, con la nota natura pattizia, possano puntualmente disciplinare i canoni e i criteri del federalismo fiscale delle regioni a statuto speciale.

In questo senso l'Assemblea regionale ha puntualmente approvato un ordine del giorno, all'unanimità, e questo è di grande rilievo politico-istituzionale, al di là delle divisioni, peraltro abbastanza forti, che in questo momento agitano il Parlamento siciliano in un confronto serrato tra maggioranza e opposizione, lì il Parlamento si è

trovato unanime nel reagire all'applicazione indiscriminata degli schemi dei decreti attuativi della legge 42 e qui chiedendo invece una puntuale regolazione del federalismo fiscale nell'ambito delle norme di attuazione, ripeto, in attuazione delle norme dello Statuto costituzionalmente garantite.

L'articolo 27 in tal senso lancia evidenti margini di distacco della disciplina per le Regioni a statuto speciale dalla disciplina delle Regioni a statuto ordinario. Sono evidenti i riferimenti all'insularità, i costi dell'insularità, agli svantaggi strutturali permanenti, i riferimenti alla cosiddetta fiscalità di sviluppo; quindi ci sono elementi chiari che sono evidentemente riconducibili all'articolo 119, V comma, che riescono a consentire la costruzione di un tessuto normativo che dovrà tenere conto delle forti divergenze tra i territori che esistono e che, in particolare, riguardano le due isole: la Sicilia e la Sardegna. Su questo, sempre in termini di politica legislativa, stiamo realizzando con la Regione Sardegna una forte sinergia sul tema delle spese dell'insularità che andranno strutturate, individuate puntualmente, e che dovranno diventare un elemento che qualifica la normativa sul piano documentale, nel senso che consentirà sul piano numerico di suffragare talune posizioni, talune richieste di tipo perequativo che certamente non potranno mancare nel contesto della disciplina attuativa del federalismo fiscale.

Il federalismo fiscale, a nostro modo di vedere, ha due gambe, cammina su due gambe: la prima delle gambe è la perequazione fiscale di cui si è detto prima, la seconda è la perequazione infrastrutturale. La

perequazione infrastrutturale, tema sul quale la Regione siciliana sta conducendo un confronto serrato con lo Stato, è in qualche modo il grande assente dal dibattito attuativo della legge 42. L'articolo 22 sulla perequazione fiscale è sostanzialmente inattuato a due anni dalla entrata in vigore della legge 42. Pensate che il decreto ministeriale attuativo della parte meramente ricognitiva propedeutica all'individuazione delle differenze, del divario che deve essere poi colmato attraverso la perequazione infrastrutturale, è stato sottoscritto dai ministri competenti ed emanato, sebbene in schema, il 26 novembre e ancora non è stato pubblicato.

E' paradossale che un Governo che vuole porre le basi di un federalismo di coesione, solidale, equo, ritardi per tanto tempo l'attuazione, invece di ricercare degli elementi necessari a fare camminare la perequazione infrastrutturale; altrimenti si realizzerà quello che si sta realizzando in questo momento e cioè un federalismo fiscale che sta andando avanti sul piano della disciplina fiscale in senso stretto, ma che sulla perequazione infrastrutturale non specifica nulla, non dice nulla, non effettua neanche la ricognizione dei fabbisogni.

Non si comprende come le differenze, il divario potranno avere la legittima risposta alle aspettative dei siciliani, dei sardi, di coloro che attraverso la perequazione infrastrutturale attendono risposte a situazioni di divario che, da incolmabili, rischiano di diventare assolutamente bloccate poiché senza risposta. In questo senso si inserisce anche, a nostro modo di vedere, in termini assolutamente preoccupanti, il piano per il Sud che, paradossalmente, rischia di

bloccare ulteriormente il tema della perequazione infrastrutturale, poiché tende a dare una risposta sul piano della perequazione infrastrutturale riconducendo gli interventi dovuti allo Stato nell'ambito del piano per il Sud.

Il piano per il Sud, com'è noto, su questo sia la Sicilia che le altre Regioni hanno già prodotto ricorsi in sede giurisdizionale ed esposti di fronte alle autorità competenti, non solo riduce le risorse già a disposizione delle aree sottoutilizzate, quindi FAS e fondi comunitari, ma soprattutto FAS, ma peraltro tende ad utilizzare queste risorse per compiti dello Stato. Basti leggere il piano per il Sud, come molti di voi hanno fatto, per trovare che lo Stato intende finanziare con il piano per il Sud, ad esempio, l'informatizzazione delle prefetture o l'informatizzazione dei tribunali per la digitalizzazione e la informatizzazione del processo civili; compiti di chiara pertinenza dello Stato che, laddove passasse questa soluzione, condurrebbero al paradosso che nel Mezzogiorno queste attività, questi compiti, vengono realizzati sulla scorta di una provvista finanziaria rinveniente nel piano per il Sud e nel resto del Paese sarebbero invece realizzati con risorse statali.

Il che è certamente contrario ad un vero piano per il Sud e, pertanto, assolutamente non condivisibile.

Quindi, sotto questo profilo, il piano per il Sud non può essere in alcun modo una soluzione alla perequazione infrastrutturale e, a nostro avviso, ne è addirittura un ostacolo. Si attende l'attuazione tempestiva dell'articolo 22, un'attuazione seria, un'attuazione con risorse vere e

aggiuntive, non certamente con risorse di cui già il Mezzogiorno dispone ad altro titolo.

Peraltro, si realizza anche un paradosso per cui, da un lato, la Corte costituzionale afferma che solo tre articoli si applicano alle Regioni a statuto speciale, dall'altro il piano per il Sud è strutturalmente legato ad una disciplina attuativa dell'articolo 16, sempre relativo ad interventi perequativi per le regioni a statuto ordinario, che sopprime sostanzialmente la normativa sul FAS, sui fondi per aree sotto utilizzate, introducendo un nuovo fondo, il fondo di sviluppo e coesione, con un acronimo poco felice, definito "FOSCO", e introduce il contratto di sviluppo.

La fonte normativa sarebbe l'attuazione dell'articolo 16, un decreto attuativo dell'articolo 16, articolo che, com'è evidente, non si applica alle Regioni a statuto speciale con la conseguenza che ci troveremmo di fronte ad un regime normativo che troverebbe il proprio fondamento in un decreto attuativo che non trova applicazione nei confronti delle Regioni a statuto speciale, quindi con problemi applicativi non indifferenti.

Ora, se questo è il modo di dare soluzione alle aspettative di perequazione infrastrutturale nel Mezzogiorno, credo che siamo molto lontani dal rinvenire un elemento di condivisione nella trattativa con lo Stato. Trattativa che, tuttavia, è stata intavolata.

Con il ministro Tremonti e il ministro Calderoli abbiamo già aperto un tavolo di confronto, tavolo di confronto che tende a superare le discrasie legislative che si sono realizzate in questi anni. Quando è

nata l'autonomia siciliana e si diedero le prime norme di attuazione, l'articolo 37 trovava applicazione; poi la riforma fiscale ha via via costituito presupposti che hanno svuotato la portata attuativa dell'articolo 37 e, parimenti, l'articolo 38 dello Statuto.

Oggi né l'articolo 37 né l'articolo 38 trovano sostanzialmente applicazione.

L'obiettivo del federalismo fiscale applicato alle autonomie speciali e, in particolare alla Sicilia, è quello di dare pieno invero all'articolo 37 e all'articolo 38 con conseguente trasferimento di funzioni alla Regione. In tal senso abbiamo già, come Assessorato all'economia, non solo presentato la piattaforma alla Commissione paritetica ma anche a questo tavolo con il ministro Trémonti e il ministro Calderoli.

Siamo pronti, la settimana prossima, a definire i dettagli dell'accordo che dovrà essere un patto, proprio perché doveva essere trasfuso nelle norme di attuazione in materia finanziaria tra Stato e Regione. Questo accordo vede, da un lato, risorse nuove per la Regione in attuazione dei predetti articoli, anche con riguardo alle accise relativamente all'emissione al consumo per un ammontare corrispondente circa a 10 miliardi 500 milioni di euro, correlativamente si trasferirebbero alcune funzioni: istruzione scolastica, università, politiche sociali e salute, quota parte, per 8 miliardi e 300 milioni, la finanza locale, ancorché non statutariamente spettante, dovrebbe rientrare nel pacchetto complessivo per 10 miliardi e 200 milioni. Quindi, un ammontare sostanzialmente omogeneo di trasferimento di

risorse e funzioni che porterebbe ad inverare lo Statuto, ad inverare l'autonomia finanziaria definita, disciplinata dallo Statuto di autonomia, reintroducendo il principio di territorialità nella normativa attuativa che veniva invece elusa come regola fondamentale. Regola che adesso ispira l'intero cosiddetto federalismo fiscale.

Tuttavia vi è il tema aperto delle accise alla produzione: sostanzialmente la Sicilia raffina il 41% dei prodotti petroliferi dell'intero Paese, la percentuale delle accise alla produzione è di nove miliardi, quindi si arriverebbe a circa 9 miliardi; in questo senso una delle richieste fatte dalla Regione allo Stato al fine di riequilibrare il pregiudizio che da una così rilevante porzione di raffinazione che si realizza nella nostra Regione scaturisce sui territori, una retrocessione, sebbene in termini percentuali, di queste risorse alla Regione. Si arriverebbe così ad un riequilibrio che consentirebbe di eliminare una patologia che oggi è tutta siciliana.

L'altro giorno, opportunamente, il ministro Calderoli, quando si trattava della questione Sicilia diceva: "qui ci vuole più PIL, qui ci vuole più reddito, più risorse finanziarie".

C'è un tema di evasione. La Sicilia ancora ha ancora oggi un'evasione rilevante, in questo senso ci stiamo attivando nei confronti dell'Agenzia delle entrate e della Guardia di finanza, al fine di perfezionare e migliorare la riscossione e l'accertamento fiscale.

Tuttavia non si può non segnalare come oggi le entrate tributarie, al netto delle entrate di nuovo arrivo che scaturirebbero dall'accordo con lo Stato, sono 11 miliardi 280 milioni; quindi su 11 miliardi il

fabbisogno del fondo sanitario è di ben 8 miliardi. Laddove la Sicilia dovesse sopportare l'intero costo del servizio sanitario regionale, praticamente se aggiungiamo i due miliardi di euro tra stipendi e pensioni non rimarrebbe più un euro neanche per accendere la luce; mentre invece il Trentino Alto Adige, per esempio, al netto dell'intero carico del servizio sanitario regionale, dispone del 70% delle risorse raccolte sul territorio.

Ci sono elementi evidenti di differenziazione, di capacità contributiva che vanno riequilibrati attraverso forme di perequazione fiscale, forme di perequazione infrastrutturale, senza dimenticare quel chiaro orientamento verso il risanamento, verso i conti in regola che sta animando l'iniziativa del Governo regionale che, come riconosce lo stesso Ministero dell'Economia, proprio a partire dalla sanità ha invertito la tendenza di questi anni della Sicilia che aveva accresciuto pesantemente le situazioni di deficit fino ad arrivare ad una situazione parossistica che, certamente, era inconciliabile con l'equilibrio della finanza pubblica regionale.

In questo senso, pertanto, di fronte ad un processo virtuoso che si intende portare a compimento, elementi di riequilibrio dovranno essere realizzati. Senza questi, il federalismo rischia di diventare iniquo e non solidale, rischia di allontanare di più una parte del Paese rispetto ad un'altra che ha una diversa capacità di produzione, una diversa capacità di ricchezza che certamente penalizza altre parti del territorio. In questo senso proprio nella terra di Sturzo, del vero grande padre di questa Autonomia, Sturzo quando definisce l'autonomia finanziaria delle

reg
la
fur

del
sco
Iso
trov
sost

soli
moc
quel
ripro
che
guan
nostr
rimar
feder
che s
trasfo
intern
compo

regioni fa proprio riferimento a quell'autosufficienza finanziaria senza la quale la Regione non avrebbe senso, non avrebbe alcun tipo di funzione.

E' anche vero che intravede nell'articolo 119, vecchia versione della Costituzione, quell'articolo secondo il quale, per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali, trova quel pendant di quell'articolo 38 che, purtroppo, oggi troviamo sostanzialmente azzerato.

Resta l'idea, tuttavia, di un Paese coeso, di interventi di solidarietà, di una questione meridionale che va risolta con meccanismi moderni non riproducendo moduli che, purtroppo, hanno generato quelle patologie che il Presidente La Loggia poc'anzi richiamava, ma riproducendo invece un nuovo patto tra il Sud e il Nord del nostro Paese che deve guardare all'efficienza, deve guardare al risanamento, deve guardare ai conti in regola, ma deve comunque tenere presente che il nostro Paese la competizione internazionale la può vincere solo se rimane unito e non si divide. Altrimenti rischia - ripeto - di passare un federalismo, come finora è andato avanti, che ha un sapore più elettorale che sostanziale, rischia di diventare una bandiera, un manifesto e non di trasformare questo Paese in una realtà competitiva a livello internazionale così come l'auspichiamo tutti.

Le inefficienze vanno combattute e vanno premiati i comportamenti virtuosi.

E' questo il federalismo che la Sicilia intende seguire e, ripeto, lo

ripetiamo sempre, è lo Statuto il primo elemento prodromico del dibattito sul federalismo in Italia.

Bene, si tratta di inverarlo, e di inverarlo anche nelle parti che impongono regole chiare, che impongono risposte certe alle aspettative dei siciliani.

Concluderei con queste considerazioni di auspicio la mia relazione.