

# Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione Siciliana

Gaetano Armao

## ECONOMIA SICILIANA

*Politica di risanamento e autonomia regionale: con questo intervento di Gaetano Armao, StrumentiRes apre un dibattito sulla situazione economica della Regione*

1 La situazione economica e finanziaria della Sicilia impone un supplemento straordinario di attenzione, proprio in relazione all'avvio della nuova legislatura del Parlamento siciliano, avuto riguardo anche alla controversa ed ancora iniziale attuazione del federalismo fiscale<sup>1</sup> che rischia di mutare fisionomia proprio intersecando la crisi finanziaria ed le misure relative - in taluni casi assai drastiche - che l'ordinamento ha apprestato per farvi fronte.

Se nel dibattito elettorale tra le forze politiche hanno prevalso le (miopi) ragioni tattiche delle formule e delle alleanze, provocandone la frammentazione, appare necessario che adesso - finalmente - si guardi al futuro e si individuino le soluzioni da offrire per la fuoriuscita dalla crisi economica, il consolidamento del risanamento di bilancio, l'attuazione dell'autonomia finanziaria<sup>2</sup>, e per far fronte al progressivo abbandono degli interventi di perequazione economica ed infrastrutturale da parte dello Stato.<sup>3</sup>

La grave congiuntura economica, la debolezza diffusa del sistema dell'impresa, la desertificazione industriale, l'esclusione strutturale di giovani generazioni dal mondo del lavoro<sup>4</sup> ed i pesanti tagli sanciti dalle manovre nazionali - che hanno condotto alla drastica e repentina contrazione dei trasferimenti statali - rendono, così, il contesto estremamente preoccupante in

---

<sup>1</sup> Appare di tutta evidenza che non sia questa la sede acconcia per entrare nel merito semantico della più che controversa espressione 'federalismo fiscale' che correttamente si evidenzia non corrisponde affatto al processo in corso nel nostro ordinamento il quale va invece definito di "(ri)articolazione sussidiaria delle competenze accompagnata da processi di redistribuzione delle risorse e dalla volontà di introdurre strumenti più importanti di controllo della spesa pubblica", in tal senso v. per tutti B. Caravita di Toritto, *Federalismi, Federalismo europeo, Federalismo fiscale*, in AA.VV., *Riforma della contabilità pubblica avvio del federalismo fiscale e adeguamenti organizzativi*, Atti del Convegno organizzato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana a Palermo il 4-5 marzo 2011, Roma, Corte dei conti, Roma, 2011, 360.

Sulla legge n. 42 del 2009 e sui relativi provvedimenti attuativi ed, in particolare al federalismo fiscale nel nostro Paese, la letteratura e' ormai assai vasta si rinvia per tutti, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, a A. Valdesalici, U. Ladurner *Federalismo fiscale: una bibliografia selezionata e ragionata*, in <http://www.eurac.edu/en/research/institutes/sfere/Projects/Documents/Valedesalici,%20Ladurner,%20Federalismo%20fiscale%20una%20bibliografia%20selezionata%20e%20ragionata.pdf>, nonché ai contributi (M. Bertolissi; C. Billardi; A. Carinci; G. Corasaniti; C. Corrado Oliva; P. de'Capitani di Vimercate; A. Di Pietro; T. Fox; F. Gallo; E. Giardina; S. La Rosa; J. Lasarte Alvarez; E. La Scala; G. Marongiu; P. Panteghini; A. Quattrocchi; F. Roccatagliata; L. Salvini; G. Vezzoso) contenuti negli *Atti del Convegno "Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione Europea"*, organizzato dalla Fondazione A. Uckmar,, Taormina 27-28 aprile 2012, I "Venerdì di Diritto e Pratica Tributaria", in <http://www.uckmar.net/circolari/altro/volumeatti.pdf>, ed, in particolare, a L. Antonini, *Federalismo fiscale e Costituzione:una valutazione complessiva della attuazione della legge n. 42 del 2009*, 9 ss.

<sup>2</sup> Sull'autonomia finanziaria della Regione siciliana e le sue vicende evolutive v. A. Cuva, *L'autonomia finanziaria della regione siciliana. I limiti e le ipotesi di riforma*, Palermo, 1999, passim, e, più recentemente, G. Verde, *Finanza e patrimonio*, in G. Verde, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, 2012, 365 ss., A. E La Scala, *L'autonomia tributaria e finanziaria della Regione Siciliana ai tempi del c.d. federalismo fiscale*, in *Dir. e Prat. Trib.*, n. 4, 2011, 687 e ss., Id, *L'autonomia statutaria della Regione Siciliana in materia finanziaria e tributaria*, in AA. VV., *Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione Europea*, cit., 209 ss.

<sup>3</sup> Come ha sottolineato la Svimez, nel *Rapporto 2012 sull'economia del Mezzogiorno*, il Pil per abitante nel 2011 ha confermato, al Sud, lo stesso livello (il 57,7%) rispetto al valore del Centro-Nord del 2010, anche se le previsioni per il 2012/13 sono di peggioramento del divario. In un decennio il recupero del *gap* è stato di poco più di un punto percentuale, mentre, a seguito della contrazione, il Pil del Mezzogiorno e' tornato ai livelli del 1997: continuando così, ci vorranno 400 anni per recuperare lo svantaggio.

<sup>4</sup> La crescita della disoccupazione ha assunto connotati più che preoccupanti, soprattutto tra i giovani: il tasso disoccupazione giovanile e' giunto al 42,8 e la quota di giovani fuori dalla formazione e dal lavoro, c.d. *neet*, arriva a superare il 35,7 %, conferendo alla Sicilia un primato purtroppo in crescita (dati Fondazione Curella, *Rapporto Sud 2012*).

termini macroeconomici per il Mezzogiorno, ed ancor più per la Sicilia, ove assume connotati ormai drammatici<sup>5</sup>.

Nella pesante crisi che attraversa l'economia italiana, il Sud, infatti, ha già pagato un prezzo molto alto, con ingenti riduzioni delle risorse disponibili per investimenti, allontanandosi dal resto del Paese<sup>6</sup>, anche per la capacità di realizzare l'essenziale ammodernamento infrastrutturale<sup>7</sup>. E ciò sebbene tale divario non possa ascrivere esclusivamente alla diminuita disponibilità di risorse finanziarie, ma anche a gravi problemi di efficienza della spesa e della tempestività di assunzione delle decisioni programmatiche ed amministrative che, anche a parità di spesa, fanno segnare una grave discrasia nella qualità dei servizi resi ai cittadini ed alle imprese del Mezzogiorno rispetto ai valori medi nazionali<sup>8</sup>.

In un contesto di federalismo fiscale "in itinere" ed a "geometria variabile", che, in fase applicativa, sembra aver smarrito gli elementi essenziali della perequazione<sup>9</sup> e rischia di restare un'incompiuta nella quale prevalgono gli elementi di differenziazione, ben lontana dal modello che emerge dalla riforma del 2009, lo Stato sembra sostanzialmente tralasciare<sup>10</sup> gli interventi di perequazione infrastrutturale<sup>11</sup>, mentre - come imposto dalla riforma costituzionale sul pareggio di bilancio (l. Cost.

---

<sup>5</sup> Per una ricostruzione storica delle politiche di sostegno al Mezzogiorno dall'Unificazione all'intervento straordinario v. P. Saraceno, *Il nuovo meridionalismo*, Napoli, 2005, 93 ss., ed in termini più attuali G. Silvestri, *Questione meridionale e riforma dello Sfato*, in AA.VV., *Ripensare il federalismo*, Roma, 1999, 68 ss., S. Cassese, *Amministrazione speciale e amministrazione ordinaria per lo sviluppo del Mezzogiorno*, adesso in *Riv. Giur. Mezz.*, 1-2/2011, 103 ss., G. Melis, *Uniformità formale e frammentazione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno*, ivi, 109 ss.

<sup>6</sup> Sempre secondo la Svimez, in un generale contesto di crisi recessiva, le quattro manovre effettuate nel 2010 e nel 2011, ed approvate dai Governi nazionali che si sono succeduti nel periodo hanno determinato un impatto complessivo sul Pil più pesante nel Mezzogiorno rispetto al Centro-Nord (effetto depressivo sul PIL nel 2012 dell'1,1% di cui però: 8 decimi di punto nelle regioni centro settentrionali e 2,1 punti percentuali in quelle meridionali). L'impatto delle manovre al Sud ricade per il 75% sulla dinamica degli investimenti al Sud (causa i tagli operati al Fondo per le aree sottoutilizzate-FAS) e determina il calo del PIL di 1,7 punti percentuali sui complessivi 2,1 punti.

<sup>7</sup> Ad analoghe conclusioni giunge l'ultimo *Check-up Mezzogiorno*, dicembre 2012, curato da Confindustria Mezzogiorno e SRM (Studi e ricerche per il Mezzogiorno), in <http://www.sr-m.it/check-up-mezzogiorno/2.html>, secondo quest'ultima ricerca, infatti, "il persistere della crisi è causa ed effetto del forte calo degli investimenti pubblici. La spesa in conto capitale nel Mezzogiorno si è ridotta, dal 2007 al 2011, di circa 7 miliardi di euro, passando dai 22 miliardi del 2007 a poco più di 15 nel 2011. Inoltre, il venir meno della capacità d'indebitamento, la graduale contrazione dei trasferimenti statali ed i vincoli sempre più stringenti imposti dal Patto di Stabilità portano ad una riduzione delle attività d'investimento delle Amministrazioni Pubbliche. Attività di investimento che risulta limitata anche dal consistente stock debitorio, che fa del Mezzogiorno la macro-area più indebitata: i dati mostrano un indebitamento complessivo di Regioni, Province e Comuni pari a circa 30,44 miliardi di euro (circa il 30% del totale nazionale)"

<sup>8</sup> Va condivisa la puntuale analisi in questo senso di L. Cannari, G. de Blasi, D. Franco, *Servizi pubblici, infrastrutture, incentivi: quali azioni per lo sviluppo del Mezzogiorno?*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2011, "Federalismo e Mezzogiorno a 150 anni dall'Unità d'Italia", 415 ss.,

<sup>9</sup> Il tema delle misure perequative del federalismo fiscale va ricollegato, com'è noto, alle previsioni del novellato art. 119 Cost., sul quale v. L. Antonini, *La vicenda e la prospettiva dell'autonomia finanziaria regionale: dal vecchio al nuovo art. 119 Cost.*, in *le Regioni*, 2003, 18 ss., G. Della Cananea, *Autonomie e perequazione nell'articolo 119 della Costituzione*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 1/2005, 138 ss.; più in generale F. Covino, *La perequazione finanziaria nella Costituzione*, Napoli 2008, spec. 193 ss. Mentre per alcune considerazioni di tipo economico si rinvia a P. Giarda, *Le regole del federalismo fiscale nell'art. 119: un economista di fronte alla nuova Costituzione*, in *le Regioni*, 6/2001, 1425 ss.

<sup>10</sup> Nell'ultima legislatura si è assistito all'abbandono di ogni obiettivo quantitativo di investimento per il Mezzogiorno, operando una fortissima riduzione delle risorse, già definite nel Quadro Strategico Nazionale. In particolare: 23,6 miliardi di euro del FAS nazionale sono stati spostati da spesa in conto capitale a spesa corrente. Le disponibilità per spesa in conto capitale nel Sud si sono complessivamente ridotte di 25,9 miliardi. A questo conseguirà una decisa contrazione degli interventi speciali nel Mezzogiorno "nei prossimi anni stimabile in almeno il 20%, che si somma ad una fortissima riduzione degli investimenti pubblici ordinari (-18% stando alla Banca d'Italia nel 2010) in tutto il paese e in particolare nel Sud", sono le considerazioni del Prof. G. Viesti, alla Commissione Bicamerale per l'attuazione del federalismo, nel corso dell'audizione nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante attuazione dell'articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (atto n. 328, Mercoledì 30 marzo 2011 ([http://www.ustrid-online.it/il-sistema1/Normativa/DECRETO-LE4/Viesti\\_Audizione-Atto-328\\_30\\_03\\_11.pdf](http://www.ustrid-online.it/il-sistema1/Normativa/DECRETO-LE4/Viesti_Audizione-Atto-328_30_03_11.pdf)), più in generale, dello stesso A. si vedano: *Mezzogiorno a tradimento. Il Nord, il Sud e la politica che non c'è*, Roma-Bari, 2009 ed insieme a F. Prota, *Ecco dove sono finiti i fondi FAS*, in [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1279&Itemid=141](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1279&Itemid=141)

<sup>11</sup> Sulla perequazione infrastrutturale sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Federalismo fiscale e perequazione infrastrutturale. L'Autonomia della responsabilità* (Atti del Convegno tenutosi a Palermo, Palazzo Comitini, presso la Sala Martorana, il 4-5 novembre 2011), in c.so di pubb.ne, nonché lo studio dell'Assessorato dell'Economia della Regione, *La perequazione infrastrutturale in Sicilia*, [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFiscale/Perequazione%20Infrastrutturale%20studio.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFiscale/Perequazione%20Infrastrutturale%20studio.pdf).

In generale sul tema vedi R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in *Riv. Giur. Mezz.*, 3/2011, 711 ss; F. Pammolli, N. C. Salerno, *Federalismo: lo schema di decreto sulla perequazione delle infrastrutture*, in *Short Note CeRM* n. 2-2011, <http://www.cermlab.it/argomenti.php?group=finanza&item=73> e l'interessante relazione alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale-V Commissione Bilancio del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia Daniele Franco, *Schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, Camera dei Deputati 28 marzo 2011, in [http://federalismo.sspa.it/wp-content/uploads/Blitalia\\_AudizioneDFranco\\_marzo2011.pdf](http://federalismo.sspa.it/wp-content/uploads/Blitalia_AudizioneDFranco_marzo2011.pdf)

1/2012)<sup>12</sup> - si sono già determinate le basi per la più che probabile impossibilità, da parte della Regione, di sostenere gli investimenti a partire dal 2014.

Il quadro economico complessivo assume così tinte fosche. Già dal 2011 l'attività economica ha rallentato in maniera brusca, e tale rallentamento ha imposto di rivedere, al ribasso, le previsioni macroeconomiche in un contesto di incertezza di crescita per le imprese<sup>13</sup>. La debolezza della domanda per consumi ed investimenti riflette condizioni finanziarie ancora tese, effetto anche delle manovre di bilancio sul reddito disponibile e della bassa fiducia di famiglie e imprese.

La Sicilia risente così, ed in termini aggravati, del deterioramento del quadro macroeconomico nazionale, con ricadute negative nei principali settori<sup>14</sup>, anche se tale tendenza, per fortuna, non cancella l'esperienza di alcune iniziative imprenditoriali innovative<sup>15</sup>.

Occorre precisare che se il principio del pareggio di bilancio costituisce una meta assolutamente condivisibile, e' comunque fuor di dubbio che in una fase depressiva, come quella attuale, l'Europa, sulla spinta politica della Germania e degli altri Paesi membri in buona salute economica, non ha tenuto in adeguata considerazione i tempi, le priorità ed i divari interni ai Paesi con un più pesante debito pubblico ed in difficoltà finanziaria. Sicché la crescita e' rimasta decisamente in secondo piano e potrà essere raggiunta soltanto se ripartono consumi ed investimenti, in questo momento in caduta libera senza un adeguato sostegno alla domanda interna.

Proseguire l'attuale politica fiscale, diretta conseguenza del trattato sul c.d. *fiscal compact* e dei gravosi impegni che esso comporta per il nostro Paese<sup>16</sup>, impone di spingere, già dal 2013, la

---

<sup>12</sup> Sulle caratteristiche della quale v. C. Tucciarelli, *Pareggio di bilancio e federalismo fiscale*, in *Quaderni costituzionali*, 4/2012, 799 ss. e G. Rivosecchi, *Il c.d. pareggio di bilancio tra Corte e legislatore, anche nei suoi riflessi sulle Regioni: quando la paura prevale sulla ragione*, <http://www.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi%20-%201P%20c.d.%20pareggio.pdf>, nonché gli autori citati alla nota 17.

<sup>13</sup> Su cinque milioni di siciliani lavora meno di una persona su quattro, con il tasso di disoccupazione più alto d'Italia, il 19,4% contro una media nazionale pari al 10%. Dal 2007 al 2011 248 mila persone sono rimaste prive di occupazione, l'equivalente degli abitanti di Trapani, Agrigento e Caltanissetta messi insieme. Si perdono posti di lavoro nell'edilizia, nel commercio e nelle piccole imprese, penalizzate queste ultime da delocalizzazioni e pessime infrastrutture. Ogni giorno, festivi compresi, falliscono due imprese con un ritmo incessante da diciotto mesi a questa parte, così M. Centorrino, P. David, *La Sicilia senza soldi pubblici pompata in un tubo*, in [http://www.nelmerito.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1777&Itemid=141](http://www.nelmerito.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1777&Itemid=141).

<sup>14</sup> Nel settore manifatturiero gli investimenti diminuiscono in misura significativa e scende la percentuale di aziende che hanno chiuso l'esercizio in utile. Le esportazioni, in gran parte alimentate da prodotti petroliferi, sono caratterizzate da un andamento discontinuo, spesso mostrando un forte peggioramento. Nel settore delle costruzioni, prosegue la dinamica negativa, con nuovi cali dell'attività produttiva e dell'occupazione. Le quotazioni degli immobili residenziali diminuiscono in termini reali e si riducono le compravendite. D'altro canto, l'occupazione diminuisce da sei anni consecutivi: il tasso di disoccupazione si è mantiene tra i più elevati tra le regioni italiane ed aumenta ulteriormente il ricorso alla CIG. Tra i giovani più di un quinto degli occupati, in possesso di un titolo di laurea, svolge un lavoro che richiede competenze inferiori e un terzo svolge lavori che non riflettono l'ambito tematico del titolo di studi acquisito. Nel sistema di istruzione primaria e secondaria regionale, inoltre, i livelli di apprendimento risultano inferiori a quelli nazionali e del Meridione in ogni grado scolastico. Il peggioramento della congiuntura si riflette nella debolezza della domanda di credito, in concomitanza con l'inasprimento delle condizioni di offerta da parte degli intermediari bancari, condizionati anche dal deterioramento della qualità dei prestiti. Ne deriva un rallentamento dei finanziamenti bancari all'economia regionale. Analisi riprese da *Banca d'Italia, Economie regionali L'economia della Sicilia*, n. 21 - giugno 2012 e che, per quanto riguarda il settore delle esportazioni, trovano adesso conferma nella ricerca curata da P.F. Asso e C. Trigilia, *Dall'Isola al Mondo, l'internazionalizzazione leggera in Sicilia*, Rapporto RES-2012, presentata a Palermo il 14 dicembre 2012 alla Fondazione Sicilia.

<sup>15</sup> Se ne rinviene un'interessante ricerca in P.F. Asso, C. Trigilia (a cura di), *Remare controcorrente. Imprese e territori dell'innovazione in Sicilia*, Roma, 2010.

<sup>16</sup> Adesso ratificato con la L. 23 luglio 2012, n. 114, *Ratifica ed esecuzione del Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria (il c.d. fiscal compact)*.

Com'è noto, con l'espressione "*fiscal compact*" viene indicato l'obbligo, per l'Italia, di portare l'ammontare totale del debito pubblico (attualmente al 123%) al 60% del Pil entro 20 anni, obiettivo assai arduo da raggiungere per un'economia in stagnazione come quella italiana e, per di più, con un Mezzogiorno in profonda recessione. Per i prossimi 20 anni i governi che si succederanno dovranno varare "manovre" minimali da 45 miliardi ogni anno, incidendo su ogni possibile forma di politica economica.

In merito alla rilevante riforma costituzionale, si vedano, tra gli altri, A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in *Rivista AIC*, n. 3/2011, A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, in *Quad. cost.*, n. 1/2012, 108 e ss., R. Perez, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Napoli, Jovene, 2012, 17 e ss.; M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, in [http://www.federalismi.it/documenti/editoriale/EDITORIALE\\_21122012092949.pdf](http://www.federalismi.it/documenti/editoriale/EDITORIALE_21122012092949.pdf)

pressione fiscale effettiva ben oltre il 54% del PIL, con grave incidenza depressiva sulla capacità di spesa delle famiglie e di investimento delle imprese<sup>17</sup>.

L'Europa costituisce una straordinaria opportunità per il suo Sud, al quale appartiene la Sicilia, ma le pur necessarie politiche di risanamento debbono tenere conto, da un lato, della debolezza delle economie e della fragilità sociale di queste aree, dall'altro, del fallimento delle stesse politiche comunitarie di coesione e sviluppo che hanno generato - con pochissime eccezioni - soltanto impercettibili incrementi del PIL e dell'occupazione, nonostante le ingenti risorse all'uopo investite<sup>18</sup>.

Senza adeguate e tempestive azioni sul fronte della crescita le economie di molte aree dell'Europa mediterranea, saranno sospinte ad avvitarci inevitabilmente nella spirale recessiva, rischiando di precipitare nella depressione con l'esplosione della disoccupazione, soprattutto giovanile, e le stesse misure di stabilizzazione non riusciranno a garantire condizioni più vantaggiose per il rapporto debito/PIL che rischia, a quel punto, di veder decrescere entrambi i fattori.

L'unica soluzione appare quindi l'individuazione di un equilibrato temperamento di misure di stabilizzazione, di crescita e di concorrenza che persegua la riduzione del debito ed il pareggio di bilancio e, nel contempo, punti all'incremento della produzione, dell'occupazione e del reddito ed alla liberalizzazione di attività assoggettate ad un eccesso di regolazione, di peso burocratico e di tassazione<sup>19</sup>.

2. La Sicilia - lo si afferma da tempo - ha vissuto per oltre un decennio ben al di sopra delle proprie possibilità, spingendo gli stanziamenti di spesa corrente nel bilancio del 2008 sino a 20 miliardi di euro, dai 15 miliardi ai quali si attestava nel 2001 ed ai quali è tornata nel 2012.

Dal 2009 è stata avviata una serie di iniziative per il contenimento della spesa regionale che ne hanno consentito la progressiva riduzione, riportando nel 2012 le uscite correnti (in termini nominali ed, ancor di più, deflazionati) ai livelli raggiunti all'inizio degli anni 2000, e ciò sia in termini di stanziamenti (11.790 md per il 2012 a fronte di 11.015 md del 2000, dopo il picco raggiunto con il bilancio del 2008 di oltre il 30% superiore nelle uscite), che di pagamenti (9.129 md del 2011 contro 9.587 md del 2001) ed incrementando decisamente la spesa per investimenti<sup>20</sup>.

In merito va ricordato che, pur in tale difficile contesto, la Corte dei Conti ha parificato il rendiconto generale per il 2011 della Regione, ritenendo rispettati gli equilibri di bilancio e

---

<sup>17</sup> Secondo il sistema informativo *Excelsior* di Unioncamere nel 2012 ci saranno nel Paese 215 mila assunzioni in meno rispetto al 2011, determinando una contrazione 25% rispetto all'anno precedente, mentre il 49% delle imprese chiuderà il 2012 con una flessione delle vendite sul mercato interno.

<sup>18</sup> Cfr. *L'Agenda per la riforma della politica di coesione* (Rapporto Barca - 2009), [http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20\(capitoli%201%20e%205\)\\_ita%2001\\_07\\_2010.pdf](http://www.dps.tesoro.it/documentazione/comunicati/2010/rapporto%20barca%20(capitoli%201%20e%205)_ita%2001_07_2010.pdf), il rapporto evidenzia, tra gli altri, i limiti dell'attuale politica di coesione ed, in particolare, la mancanza di efficacia delle condizionalità fissate dall'Unione per l'uso di fondi, nonché i gravi limiti nel sistema di misurazione e di valutazione dei risultati.

<sup>19</sup> Non è questa la sede per una disamina puntuale delle scelte di politica economica adottate dal Governo Monti, ma ciò che appare incontrovertibile è che le stesse non si sono connotate per una particolare attenzione al Mezzogiorno, e quindi, pur con alcune apprezzabili eccezioni, come nel caso della riprogrammazione dei Fondi strutturali europei o nell'impiego con finalità strategiche dei fondi nazionali (ex Fas adesso ricompresi nel Fondo per lo sviluppo e la coesione), può dirsi che esse si collocano nel solco di quelle del precedente Governo. Per alcune considerazioni di politica economica in merito si rinvia all'efficace, seppur sintetica, analisi di G. Sapelli, *L'inverno di Monti*, Milano, 2012.

Si ricordi che, nel maggio 2012, la Fondazione Mezzogiorno Europa e la Fondazione Res hanno sentito l'esigenza di richiedere al Governo la "definizione di una strategia del Sud che intende migliorare l'efficienza delle politiche di sviluppo per il Mezzogiorno ponendo però anche maggiore attenzione che nel passato alla qualità delle politiche ordinarie come fattore di sviluppo: sanità e assistenza, istruzione e formazione, giustizia e sicurezza", cfr. *Manifesto per il Sud nella crescita dell'Italia*, [http://www.resricerche.it/media/conferenze/MANIFESTO%2019\\_5%201.pdf](http://www.resricerche.it/media/conferenze/MANIFESTO%2019_5%201.pdf)

In generale, sul ruolo del Mezzogiorno per la crescita del Paese, si vedano adesso le stimolanti considerazioni di C. Trigilia, *Non c'è Nord senza Sud. Perché la crescita dell'Italia si decide nel Mezzogiorno*, Bologna, 2012, *passim*.

<sup>20</sup> Per un'analitica ricostruzione dei dati sulle tendenze di bilancio si vedano le schede presentate dall'Assessorato regionale all'Economia alla Conferenza stampa tenuta all'Associazione della stampa estera a Roma il 25 luglio 2012 ed all'audizione alla Commissione bilancio della Camera dei deputati tenutasi il giorno dopo [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Iniziativa/NumeriRS/numeri\\_SICILIA\\_def3110.pdf](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziativa/NumeriRS/numeri_SICILIA_def3110.pdf)

riconoscendo il conseguimento del difficile traguardo del rispetto del patto di stabilità, il più oneroso tra le Regioni italiane<sup>21</sup>.

Senza l'avvio di questa azione di risanamento - riconosciuta dagli organi dello Stato - la Regione siciliana non avrebbe ne' raggiunto l'intesa sul patto di stabilità, che ha consentito nel 2012 di utilizzare rilevanti spazi finanziari per evitare l'interruzione dei pagamenti, ne' riaperto il confronto, dopo oltre quarant'anni di tentativi andati a vuoto, sull'attuazione delle norme finanziarie dello Statuto (artt. 36, 37 e 38), con l'insediamento del gruppo di lavoro paritetico sull'autonomia finanziaria della Sicilia, insediato presso il Ministero dell'Economia e che ha già definito il proprio lavoro presentando la relazione finale al Ministro per le Regioni.

Come sottolineato, negli ultimi anni (ed, in particolar modo, nel triennio 2010/2012), il Governo regionale ha avviato una politica di bilancio rigorosa e riforme strutturali volte a contenere i costi amministrativi: attraverso la riorganizzazione e la riduzione degli apparati burocratici regionali<sup>22</sup> (con il blocco delle assunzioni e la revisione della gestione della quiescenza<sup>23</sup>), le significative riforme nei settori della sanità, della formazione, della semplificazione amministrativa, dei rifiuti e degli appalti<sup>24</sup>, la drastica riduzione degli enti<sup>25</sup> e delle società partecipate (ridotte da 34 a 14<sup>26</sup>) e delle

---

<sup>21</sup> Con decisione n. 2/2012 delle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana, del 29 giugno 2012, e' stato parificato il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2011, in [www.cortecanti.it/export/sites/portalecd/ documenti/controllo/sezioni\\_riunite/sezioni\\_riunite\\_regione\\_sicilia/sede\\_controllo/2012/delibera\\_2\\_2012\\_ssrr\\_p\\_ari.pdf](http://www.cortecanti.it/export/sites/portalecd/ documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2012/delibera_2_2012_ssrr_p_ari.pdf)

<sup>22</sup> La riorganizzazione dell'amministrazione regionale - con notevole riduzione di Dipartimenti e Servizi -, e' intervenuta dopo quasi quarant'anni dalla riforma burocratica regionale (legge regionale 23 marzo 1971, n. 7 e s.m.i., poi parzialmente modificata dalla legge regionale 29 ottobre 1985, n. 41 e dalla legge regionale 15 maggio 2000, n.10) e' disciplinata dalla l.r. 16 dicembre 2008, n. 19 (e succ. mod. int.) e dal successivo decreto del Presidente della Regione siciliana, 5 dicembre 2009, n. 12. Per una ricostruzione delle vicende storiche che ne hanno connotato la problematica evoluzione ed una disamina delle criticità dell'organizzazione amministrativa e burocratica regionale v. S. Raimondi, *L'Amministrazione*, e F. Salvia, *La burocrazia della Regione siciliana: profilo storico e problemi attuali*, in F. Teresi (a cura di), *Cinquant'anni dello Statuto siciliano*, Palermo, 1997, 139 ss., ID, *Profilo storico della burocrazia della regione siciliana. Riflessioni sulle «riforme» e sulla «non biodegradabilità» apparati pubblici. Elogio della stabilità*, in *Studi in onore di U. Pototschnig*, Milano, 2002, II, 1313 ss., e, da ultimo, R. Ursi, *La dirigenza regionale: il caso della Regione Siciliana*, [http://www.unipa.it/politp/progr\\_giur\\_10\\_11/La%20dirigenza%20della%20regione%20siciliana.pdf](http://www.unipa.it/politp/progr_giur_10_11/La%20dirigenza%20della%20regione%20siciliana.pdf) L'attuazione della riorganizzazione amministrativa e' stata curata nel 2009 dal Gruppo di lavoro, che ho coordinato da Assessore alla Presidenza, e composto dai vertici dell'Amministrazione regionale e da alcuni docenti dell'Università degli studi di Palermo, cfr <http://www.regione.sicilia.it/nuovaregione.asp>.

In attuazione della legge regionale n. 19 del 2008 la Presidenza della Regione ha avviato il procedimento per l'emanazione del Regolamento esecutivo, dal giugno 2009 una commissione di dirigenti generali, coordinata dall'Assessore regionale alla Presidenza, ha elaborato la struttura del Regolamento le cui previsioni sono poi state oggetto di confronto con i Dirigenti generali ed i Dipartimenti e le organizzazioni sindacali.

<sup>23</sup> Il Fondo pensioni, dopo più di trent'anni nei quali le pensioni sono state erogate integralmente dal bilancio regionale, parte corrente, e' stato ricostituito, su proposta dell'Assessore alla Presidenza, con decreto presidenziale 23 dicembre 2009, n. 14 "Regolamento di attuazione del comma 11 dell'articolo 15 della legge regionale 14 maggio 2009 n. 6, recante "norme per l'organizzazione del Fondo di Quiescenza del Personale della Regione Siciliana - Fondo Pensioni Sicilia", pubblicato sulla G.U.R.S. 8 febbraio 2010, n.6.

<sup>24</sup> La riforma sanitaria e' stata approvata con la legge regionale 14 aprile 2009, n.5, recante: "Norme per il Servizio sanitario regionale". Sulla riforma sanitaria siciliana ed i risultati conseguiti si veda per tutti E. Pavolini, *Il cambiamento possibile: la sanità in Sicilia tra nord e sud*, Fondazione Res, Roma, 2011.

Anche se in questo settore la Sicilia, come Campania, Puglia, Calabria e Lazio, rientra ancora tra le regioni a maggior devianza, nelle quali gap di efficienza e di qualità risulta particolarmente acuto. La Campania dovrebbe ridurre la spesa di oltre il 33% e aumentare la qualità di quasi il 90%, La Sicilia dovrebbe ridurre la spesa di oltre il 24% e aumentare la qualità di quasi il 90% per raggiungere gli standards emulare in tutto dell'Umbria e Friuli Venezia-Giulia, regioni *benchmark* per dimensione della spesa e qualità dei servizi. Tradotti in valori assoluti e aggregati, i gap di spesa originano valori che colpiscono per gli ordini di grandezza, la Sicilia dovrebbe, ad esempio, liberare risorse per oltre 2,1 miliardi di Euro, in tal senso v. F. Pammolli, N. C. Salerno, *Le differenze regionali nella governance della spesa sanitaria. La Sanità alla sfida del Federalismo*, <http://mpa.ub.uni-muenchen.de/36934/>

Per quanto concerne alcuni interventi modificativi del quadro normativo e, soprattutto, finanziario in materia di formazione professionale va ricordato l'Atto di indirizzo di cui alla Deliberazione di Giunta regionale n.350 del 4 ottobre 2010: "Piano regionale dell'offerta formativa. Riorganizzazione del sistema di formazione professionale nella Regione siciliana", e la legge regionale 7 giugno 2011, n.10, recante: "interventi nel settore della formazione professionale. Acquisizioni di entrate al bilancio della Regione e finanziamenti di borse di studio per la frequenza alle scuole di specializzazione nelle facoltà di medicina e chirurgia".

Per quanto attiene alla semplificazione amministrativa va ricordata la legge regionale 5 aprile 2011, n.5: "Disposizioni per la trasparenza, la semplificazione e l'efficienza, l'informatizzazione della pubblica amministrazione e l'agevolazione di iniziative economiche. Disposizioni per il contrasto alla corruzione ed alla criminalità organizzata di stampo mafioso. Disposizioni per il riordino e la semplificazione della legislazione regionale".

La riforma della gestione dei rifiuti è contenuta nella legge regionale 8 aprile 2010, n.9: "Gestione integrata dei rifiuti e bonifica dei siti inquinati". Significativa, infine, la legge di riforma degli appalti con il recepimento delle norme statali avvenuto con legge regionale 12 luglio 2011, n.12: "Disciplina dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture. Recepimento del decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163 e successive modifiche e

relative spese gestionali, la chiusura della liquidazione degli enti economici regionali<sup>27</sup>, l'effettiva dismissione del patrimonio immobiliare<sup>28</sup>.

Vanno, peraltro, ricordate ulteriori importanti misure già adottate: la proposta di adesione della Sicilia (unica Regione a statuto speciale) alla sperimentazione in materia di armonizzazione dei sistemi contabili; la regolazione ed applicazione (a partire dalla fine dello scorso anno) a livello regionale della c.d. *spending review*<sup>29</sup> - *'particolarmente segnalata'* dal Presidente della Corte dei conti, nel panorama delle misure adottate in tal senso dalle Regioni<sup>30</sup> -, l'applicazione del contenimento della spesa per enti e società partecipate<sup>31</sup>; l'introduzione del sistema di monitoraggio sul fabbisogno finanziario e rinegoziazione dei contratti derivati, la soppressione di alcuni regimi privilegiati sul piano previdenziale e sui trasferimenti di sede lavorativa che non trovavano giustificazione nel contesto di contenimento della spesa per il personale<sup>32</sup>, l'introduzione del Sistema Informativo di Coordinamento degli accessi negli Uffici Regionali (SICUR)<sup>33</sup>, il recepimento del *Codice*

---

*integrazioni e del D.P.R. 5 ottobre 2010, n.207 e successive modifiche e integrazioni. Disposizioni in materia di organizzazione dell'Amministrazione regionale. Norme in materia di assegnazione di alloggi. Disposizioni per il ricovero di animali*".

<sup>25</sup> Con l.r. 12 gennaio 2012 n. 8, recante "*Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive*", e' stato istituito l'Irsap che, dal 3 settembre 2012, e' succeduto ai preesistenti Consorzi per le aree di sviluppo industriale, realizzando un processo di concentrazione organizzativa con notevole riduzione di costi ed eliminazione di pleonastici organi amministrativi.

<sup>26</sup> Giusta i Decreti Assessoriali n. 1720 del 28 settembre 2011, n. 2333 del 23 novembre 2011 e n. 28 del 20 luglio 2012 e la Circolare n. 5444/2012. Il compendio delle disposizioni applicative della normativa sul riordino delle partecipazioni e' consultabile nella *Raccolta delle direttive e circolari applicative sulle società partecipate dalla Regione siciliana*, in <http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/16256370.PDF>

<sup>27</sup> Com'è noto, la l.r. 20 gennaio 1999, n. 5, ha previsto la soppressione e liquidazione degli enti economici regionali (AZASI, EMS, ESPI, il primo effettivamente liquidato gli altri ancora in liquidazione), tale procedura si protrae da oltre tredici anni. Si prescrive adesso, che ai sensi dell'art.6, comma 33, L.r. 26/2012, che il commissario liquidatore deve presentare i bilanci finali di liquidazione dell'Ente siciliano per la promozione industriale (ESPI) e dell'Ente minerario siciliano (EMS), entro il 31 dicembre 2012.

<sup>28</sup> Infatti, con la legge regionale 9 maggio 2012, n. 26, art. 6, comma 20, superata l'infausta esperienza delle valorizzazioni immobiliari attraverso la società pubblico-privata costituita nel 2006 *Sicilia patrimonio immobiliare S.p.a.*, la Regione ha avviato due prime *tranches* di dismissioni immobiliari per euro 225 mn. in applicazione del D.D.G. n. 67374 del 10.11.201 che ha approvato il "*programma di alienazioni 2012*". Giova ricordare in merito che le norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria - D.P.R. 26 luglio 1965 n.1074 - art.1 - lettera a) prevedono che la Regione provvede al suo bisogno finanziario anche mediante le entrate derivanti dai suoi beni demaniali e patrimoniali.

Giova ricordare che il bilancio regionale 2011 e quello 2012 hanno, entrambi, previsto il raggiungimento dell'equilibrio finanziario con entrate provenienti dalla dismissione del patrimonio immobiliare, analogamente a quanto previsto dalle misure di risanamento adottate a livello statale. Tali procedure di dismissione immobiliare non possono essere, quindi, bloccate senza l'individuazione di misure alternative che consentano di salvaguardare detti equilibri.

<sup>29</sup> La revisione della spesa e' stata poi disciplinata in Sicilia - prima tra le Regioni italiane -, dalla l.r. 7/2012, art. 1, quinto comma, per la cui implementazione opera il Comitato tecnico per il monitoraggio della spesa, istituito con decreto dell'Assessore regionale per l'Economia n. 5/GAB. del 27 gennaio 2012, che si avvale, giusta apposita convenzione, del supporto della *Scuola superiore della pubblica amministrazione*.

<sup>30</sup> L. Giampaolino, *Saluto del Presidente della Corte dei conti all'udienza di apertura dell'anno giudiziario 2012 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana*, Palermo, 25 febbraio 2012, in [http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/\\_documenti/chi\\_siamo/presidente\\_giampaolino/25\\_febbraio\\_2012\\_discorso\\_presidente\\_giampaolino.pdf&%5d](http://www.corteconti.it/opencms/opencms/handle404?exporturi=/export/sites/portalecdc/_documenti/chi_siamo/presidente_giampaolino/25_febbraio_2012_discorso_presidente_giampaolino.pdf&%5d)

<sup>31</sup> Anticipando la legislazione statale l'ARS ha approvato, su proposta del Governo regionale, l'art. 20, quarto comma, della legge regionale 12 maggio 2010, n.11 (legge finanziaria per il 2010), introducendo il tetto al numero ed agli emolumenti di amministratori e dirigenti delle società e degli enti partecipati, la riduzione di organici e apparati di governo, l'abbassamento del limite al numero e remunerazione delle consulenze, riduzione auto e spese istituzionali.

Alla disciplina legislativa e' seguita una serie articolata di circolari e di decreti applicativi dell'Assessorato dell'Economia, adesso consultabili nel compendio citato alla nota 18.

<sup>32</sup> Si ricordi: la soppressione dell'applicazione del regime regionale dell'applicazione della l. 104/92 che ha consentito il perdurare delle c.d. baby-pensioni (art 6, l.r. 12 gennaio 2012, n. 7), l'adozione di misure per il contenimento dei costi per il personale regionale (art. 1, l.r.16 gennaio 2012, n. 9.) e l'introduzione della mobilità interna del personale regionale che su richiesta del datore di lavoro e' tenuto a effettuare la prestazione in luogo di lavoro e sede diversi sulla base di motivate esigenze, tecniche, organizzative e produttive (art. 11, terzo comma, lett.b), della l.r. 9 maggio 2012, n. 26).

<sup>33</sup> L'informatizzazione ed il monitoraggio sugli accessi all'amministrazione regionale costituisce l'attuazione del "*Codice antimafia ed anticorruzione della pubblica amministrazione regionale*", e' imminente e già varato, a livello sperimentale, per l'Assessorato per l'Economia ed il Dipartimento Programmazione, il progetto e' in corso di attuazione da parte di "*Sicilia & Servizi*".

Con il progetto SICUR si realizza un sistema di gestione delle procedure di accesso alle strutture, munite dei varchi di accesso motorizzati e controllati telematicamente da remoto, che consente, tra l'altro, l'archiviazione degli accessi, delle motivazioni e della relativa durata, dati spesso oggi non detenuti in modo completo ed omogeneo, la possibilità di effettuare verifiche ex post sia in sede amministrativa che inquirente.

dell'amministrazione digitale (prima regione nel Mezzogiorno) e l'adozione del "Piano per l'innovazione tecnologica della Regione" (PITRE)<sup>34</sup>, nonché l'utilizzo del sistema *open data*<sup>35</sup> e, fondamentale in una prospettiva di recupero della legalità, l'adozione del "Codice antimafia ed anticorruzione della pubblica amministrazione regionale"<sup>36</sup>.

Ed ancora: gli accordi stipulati con l'Anci-Sicilia e l'URPS per la realizzazione del Patto di stabilità orizzontale e quello per il contrasto all'evasione fiscale<sup>37</sup> - che in Sicilia ha raggiunto livelli ormai intollerabili - ed il sostegno alla fiscalità locale della quale occorre, tuttavia, rivedere radicalmente e tempestivamente la struttura divenuta del tutto inefficiente<sup>38</sup>, l'intesa raggiunta con la Camera di commercio di Palermo per l'avvio della centrale acquisti puntando alla trasparenza delle procedure ed alla riduzione dei costi<sup>39</sup>.

Come pure: la valorizzazione del patrimonio immobiliare ritenuto non strategico<sup>40</sup>, la gestione attiva dei beni confiscati alla mafia (a partire dal Feudo di Verbumcaudo)<sup>41</sup>, l'acquisizione di un'ingente dotazione di beni patrimoniali dallo Stato<sup>42</sup>, l'attivazione del partenariato pubblico-privato per i compendi alberghiero-termali di Sciacca ed Acireale<sup>43</sup>.

---

Monitorare gli ingressi per prevenire e contrastare infiltrazioni corruttive e mafiose, permette di superare, attraverso la tecnologia, un sistema di controlli negli accessi agli uffici del tutto inefficiente che non consente di effettuare alcuna verifica sui flussi di persone che accedono ai servizi della p.a. e sul personale.

<sup>34</sup> Il Piano per l'innovazione tecnologica regionale (PITRE), e' stato presentato con provvedimento dell'Assessore per l'Economia ed elaborato in attuazione dell'art.3 della l.r. n. 5/2010 che ha recepito in Sicilia, prima tra le Regioni, il Codice dell'Amministrazione digitale (CAD) e di imminente emanazione dopo i passaggi parlamentari previsti dalla legge.<http://pti.regione.sicilia.it/portal/pls/portal/docs/16062364.PDF>

<sup>35</sup> E' il progetto della Regione Siciliana per la pubblicazione e condivisione degli *Open Data* in possesso dell'Amministrazione regionale. In pratica, si rendono i dati delle amministrazioni pubbliche accessibili a tutti sul web, in formato aperto, senza restrizioni di copyright, brevetti o altre forme di controllo che ne limitino l'utilizzo, l'integrazione e il riuso, seppur nel rispetto delle disposizioni previste dalla normativa vigente.

L'agenda digitale italiana vede la Sicilia in una posizione avanzata sul piano dell'infrastrutturazione e della riorganizzazione delle banche dati e dei servizi sulla rete. E ciò nel presupposto, più volte affermato, che la digitalizzazione della p.a. costituisce l'antidoto contro l'inefficienza, la corruzione e la pressione mafiosa nella pubblica amministrazione. Il Governo ha altresì approvato il ddl "Norme in materia di pubblicazione tramite la rete internet e di riutilizzo dei documenti e dei dati della pubblica amministrazione regionale e locale" (n. 851) [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Iniziativa/PIR\\_OpenDataSicilia](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziativa/PIR_OpenDataSicilia)

<sup>36</sup> Il Codice, e' stato elaborato dalla Commissione, nominata dall'allora Assessore alla Presidenza della Regione, dott. G. Ilarda e presieduta dal compianto dott. Pierluigi Vigna, ed adottato, su mia proposta (quando ne divenni successore alla stessa carica), dalla Giunta regionale con deliberazione n. 514 del 4 dicembre 2009.

<sup>37</sup> L'art.8, comma 13, della l.r. 26/2012 e' stato recepito l'art.18, comma 9 del decreto legge 78 del 31 maggio 2010 che prevede la possibilità dei comuni di partecipare all'attività di contrasto all'evasione. Sulla base di tale norma e' stato stipulato il 15 giugno 2012 l'accordo-quadro tra Assessorato per l'economia, l'Anci-Sicilia e l'Agenzia delle entrate-Direzione regionale della Sicilia, con la costituzione di un gruppo di lavoro.

In attuazione di tale accordo-quadro e' stato predisposto dall'Assessorato dell'Economia il "Patto per la legalità fiscale e sociale", per la sottoscrizione, con il Comune di Palermo, la direzione regionale dell'Agenzia delle Entrate ed il Comando regionale della Guardia di Finanza per il contrasto all'evasione fiscale e il recupero del gettito tributario, patto che individua il Comune di Palermo quale "ente pilota" per la sperimentazione nella cooperazione della lotta all'evasione fiscale ed al quale sarà destinato il 33% del gettito recuperato.

Si veda, in merito, la circolare dell'Assessorato economia n. 1 del 15 giugno 2012 "Contrasto all'evasione fiscale - Partecipazione dei Comuni della Sicilia all'azione di contrasto all'evasione fiscale di cui L.R. 9 maggio 2012, n. 26, art.8, comma 13 - Indirizzi applicativi".

<sup>38</sup> I comuni siciliani hanno il più alto livello di dipendenza finanziaria dai trasferimenti di Stato e Regione, il grado di dipendenza finanziaria media dei comuni isolani ha infatti un divario che oscilla tra i 35 % dei piccoli comuni al 25% di quelli di grandi proporzioni. Cfr Regione Siciliana – Servizio Statistica ed Analisi Economica, *Primo Repertorio Statistico dei comuni della Sicilia*, Palermo, 2011.

<sup>39</sup> L'Assessorato per l'economia e la Camera di Commercio di Palermo hanno concluso il 5 luglio 2011 l'intesa, in attuazione dell'art. 19 l.r. 12 maggio 2010, n. 11, per avviare e gestire il sistema regionale per l'acquisto di beni e servizi nazionali secondo le direttive della Regione e nel rispetto della normativa nazionale e regionale (centrale acquisti regionale), in collaborazione diretta con CONSIP S.p.A. ed in raccordo con l'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica, che partirà con i primi acquisti centralizzati entro i primi due mesi del prossimo.

<sup>40</sup> Si ricordi la trasformazione del Fondo Uditore in *Parco regionale della memoria e della legalità* e l'accordo, concluso tra Regione, Provincia regionale di Palermo, ed Anas, per la realizzazione a Fondo Luparello del Centro direzionale regionale

<sup>41</sup> Fondo confiscato alla mafia e che rischiava di finire all'asta per il peso di un mutuo, adesso acquisito dalla Regione che si e' fatta carico del debito residuo, e' divenuto luogo di produzione agricola di eccellenza. Per un'informativa sulla gestione dei beni confiscati assegnati alla Regione si veda il sito dedicato: [www.patrimoniodeisiciliani.it](http://www.patrimoniodeisiciliani.it)

<sup>42</sup> Si tratta di circa 200 beni demaniali assegnati dallo Stato alla Regione, in attuazione dell'art. 32 dello Statuto siciliano. Il primo blocco e' stato trasferito con i decreti legislativi n. 265/2010 "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana concernenti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato" e n. 266/2010 "Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana concernenti il trasferimento, alla

Con la delibera della Giunta regionale n. 207/2011 sono state poi adottate misure di risanamento e riduzione dei costi definiti dalla stessa Corte dei conti "*di moralizzazione politico-finanziaria di riduzione della spesa*". Ma si tratta di interventi realizzati tra l'estate e l'autunno 2011, con effetti che si sono dispiegati nel corso dell'esercizio finanziario 2012.

Sul piano dell'indebitamento della Regione, che raggiunge quota 5,3 miliardi - e quindi di dimensioni sostenibili per una Regione che ha un bilancio di circa 26 miliardi di euro - va ricordato che l'ammontare (circa il 75%) si è formato in gran parte nelle precedenti gestioni di governo: sull'intero stock di debito la legislatura appena conclusa ha, infatti, influito per circa 1,5 md di euro.<sup>44</sup>

Va, poi, ricordato che la natura delle controparti del debito a carico della Regione è, adesso, prevalentemente istituzionale, essendo rappresentata per circa il 96% da Ministero dell'Economia e le Finanze, Cassa depositi e Prestiti e BEI, e che la componente a tasso fisso rappresenta l'83,4% dell'esposizione debitoria.

Per quanto riguarda, inoltre, il dimensionamento dei residui attivi occorre sottolineare che essi si collocano, nel decennio, ad una quota che oscilla tra i 14 ed i 15 miliardi di euro. Già nel 2003, ad esempio, ammontavano ad oltre 15 md di euro - ma non è dato ricordare, in tal senso, rilievo alcuno né dalle autorità di controllo, né da neo-profeti dell'economia regionale che adesso preconizzano (tardivamente) scenari catastrofici. Con la differenza che rispetto al 2003 è però diminuita la quota di parte corrente (di circa un miliardo), mentre è quasi raddoppiata quella di parte capitale.

Il confronto tra Governo regionale e nazionale sui temi finanziari, che riguarda anche al tema dei residui attivi, è stato aperto, dapprima, con i "tavoli" istituiti con il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 30 gennaio 2012<sup>45</sup>, e, successivamente, si è strutturato nel contesto del negoziato sull'autonomia finanziaria ed il federalismo fiscale<sup>46</sup>, che ha poi esteso la propria attività anche al consolidamento degli equilibri di bilancio, la cui istruttoria si è svolta presso il Ministero dell'Economia e consente di affrontare la questione con le forme ed i tempi necessari offrendo, sul piano finanziario, soluzioni condivise.

Nulla sarà come prima in Sicilia dopo l'implementazione della revisione della spesa<sup>47</sup>, in un sistema finanziario come quello regionale che, per decenni, ha incentrato la propria crescita

---

*Regione, del Castello della Colombaia di Trapani*", mentre il secondo blocco, già esitato dalla Commissione paritetica il 5 giugno scorso, attende soltanto la delibera del Consiglio dei Ministri.

<sup>43</sup> In attuazione dello strumento di partenariato pubblico-privato delineato dall'art. 21 della legge regionale n.11 del 2010, e con il supporto tecnico di *Sviluppo Italia Sicilia* Spa ed il coinvolgimento delle Istituzioni locali, è stata avviata la procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento ed il rilancio dei due complessi termali e del patrimonio immobiliare attualmente gestito dalle due società, quella di Acireale e quella di Sciacca, entrambe in liquidazione.

<sup>44</sup> Tale indebitamento, soprattutto per la parte riguardante i derivati, è stato sottoposto ad una gestione attiva e monitoraggio con la costituzione di un *Osservatorio* e la pubblicazione periodica del *Bollettino sul fabbisogno finanziario*, avviando altresì la revisione delle condizioni dei contratti di derivati stipulati negli anni passati dalla Regione, sulla base di atto di indirizzo assessoriale del 19 settembre 2011. A tal fine sono stati avviati una serie di incontri di confronto con tutte le banche controparti delle operazioni in essere, nell'ottica della semplificazione delle clausole contrattuali e del perseguimento del massimo risparmio, anche attraverso forme di rinegoziazione che consentano di realizzare un risparmio per il pubblico erario.

<sup>45</sup> Il DPCM ha istituito il Tavolo tecnico per le problematiche del bilancio e della spesa sanitaria ed il Tavolo tecnico per le problematiche dell'agricoltura, della pesca e del trasporto.

<sup>46</sup> Il Tavolo, istituito ai sensi dell'art. 27 della l. n.42 del 2012, dopo una lunga serie di sollecitazioni da parte regionale sino alla diffida notificata il 6 novembre 2011, è stato insediato il 24 maggio 2012 dal Ministro per gli Affari Regionali, Piero Gnudi ed il sottosegretario all'Economia, Vieri Ceriani, proseguendo i propri lavori presso il Ministero dell'Economia e le Finanze.

A seguito dei molteplici confronti l'attività istruttoria può dirsi sostanzialmente definita. Toccherà, adesso, al Tavolo nella composizione ministeriale, al quale partecipa anche il Presidente della Regione, approvare la nuova normativa attuativa dello Statuto in materia finanziaria.

Per una sintetica ricostruzione delle principali questioni poste dalla Regione sia consentito rinviare a G. Armao, *Il federalismo fiscale e la Regione siciliana*, in Atti del Convegno organizzato dalla Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, *cit.*, 279 ss.

<sup>47</sup> Sulla revisione della spesa si veda L. Hinna, M. Marcantoni, *Spending Review*, Roma, 2012, gli AA. evidenziano, tra l'altro, che gli obiettivi di un'effettiva revisione della spesa non possono prescindere (p.79) da :

- a) riduzione degli sprechi;
- b) riorganizzazione delle attività delle istituzioni pubbliche e riordino dei confini dell'intervento pubblico;
- c) restrizione, con diverse entità, dei confini del settore pubblico.



esclusivamente sulla dilatazione indiscriminata della spesa pubblica e la formazione, per addizione e superfetazione, delle voci di uscita dei documenti contabili<sup>48</sup>.

Non si tratta di pensare adesso, soprattutto in una Regione nella quale, comunque, l'Amministrazione pubblica costituisce il preminente attore economico, ad un'istituzione con minori risorse finanziarie disponibili, ma di riorganizzarla attraverso riforme sistemiche in via legislativa ed amministrativa ed, attraverso queste, conseguire un'effettiva riqualificazione della spesa pubblica.

Riforme, quindi, a partire da quella che ne possa garantire ulteriormente l'efficienza e la tempestività delle decisioni burocratiche, snellendo procedure ed adempimenti amministrativi e facendo dell'autonomia e della sua organizzazione<sup>49</sup> un vantaggio competitivo per la Sicilia<sup>50</sup> e non un elemento di privilegio e di occupazione fittizia di lavoratori che genera costi collettivi ormai insopportabili (che hanno spinto la crescita della pressione fiscale, soprattutto nelle grandi Città, ai livelli più elevati del Paese) ed a vantaggio di pochi o di beneficiari dalla politica. Viene, in tal guisa, a crearsi nell'Isola un mix micidiale costituito da elevata tassazione e bassa qualità dei servizi pubblici e della sicurezza che disincentiva ogni investimento e ne preclude sostanzialmente l'attrazione.

E', quindi, imprescindibile che le politiche di riqualificazione e ristrutturazione della spesa (al netto dei necessari risparmi sulla spesa corrente, spesso improduttiva) procedano di pari passo con riforme strutturali di settore, accrescendo la produttività del comparto pubblico; infatti, soltanto l'innovazione può consentire di contenere la spesa pubblica senza incidere pesantemente sui servizi ai cittadini.

3. Certamente, non possono essere sottaciuti alcuni "effetti distorsivi" determinati da un'applicazione meramente aritmetica del patto di stabilità interno ad una Regione ad autonomia differenziata del Mezzogiorno con un diffuso disagio economico e gravi ritardi infrastrutturali<sup>51</sup>.

---

Ne consegue, quindi, che nessuna iniziativa di mera riduzione di risorse ad un settore, correlata all'espansione della spesa pubblica di altri settori, senza che gli stessi siano sottoposti a riqualificazione delle uscite, può definirsi di revisione della spesa

<sup>48</sup> Anche sul trasporto pubblico locale sono state realizzate significative riduzioni di trasferimenti finanziari applicando, in via sperimentale, processi di revisione della spesa: nel 2011, infatti, per la voce del trasporto locale - che grava interamente sulle risorse regionali ed è integralmente assoggettata ai vincoli del patto di stabilità, ma su questo punto il Governo regionale ha formulato allo Stato precise richieste di esclusione da tali vincoli - i costi ammontavano a 222 milioni di euro, mentre quest'anno la cifra è stata portata a 177 milioni di euro.

<sup>49</sup> In questo senso è ancora essenziale un profondo riordino della pesante struttura burocratica che il Governo uscente ha più volte tentato - a partire dalla proposta inserita già nel DPEF del 2010 e dal conseguente ddl elaborato nel dicembre 2009 di riforma dell'apparato burocratico - che prevedeva una notevole riduzione del personale attraverso: esodi incentivati, mobilità interna e verso gli enti locali, il rafforzamento delle strutture di valutazione dei dirigenti e del personale. Con l'obiettivo di garantire la crescita della qualità e dell'efficienza dei servizi amministrativi ai cittadini ed alle imprese e la contestuale riduzione dei costi. Occorre puntare, altresì, sulla formazione manageriale e sull'assistenza tecnica per il pieno impiego dei fondi europei. In questo senso si muovono le due convenzioni stipulate nel 2012 con il *Foromez* e la *Scuola superiore della Pubblica Amministrazione*, con l'impiego dei fondi FSE, per il rafforzamento professionale delle strutture burocratiche di Regioni, enti locali, scuole.

<sup>50</sup> In tale prospettiva si colloca anche la proposta di norme di attuazione dell'articolo 23 dello Statuto per l'istituzione delle *Sezioni regionali della Corte di Cassazione*, presentata in occasione del 66esimo anniversario della promulgazione dello Statuto siciliano, il 15 maggio 2012. La norma statutaria prevede espressamente che gli organi giurisdizionali centrali debbano avere in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari che concernono la Regione e la Corte di Cassazione è l'ultimo organo che ancora ne attende l'attuazione.

La proposta, che prevede l'istituzione in Sicilia delle due sezioni staccate della Corte di Cassazione, una per gli affari civili e una per gli affari penali, con la denominazione di "*Cassazione regionale della Sicilia*" con sede a Palermo, dopo l'approvazione della Giunta, è stata formalizzata allo Stato, per il tramite della Commissione paritetica, non comporta oneri aggiuntivi per la Sicilia e servirà per ridurre i costi di accesso alla giustizia che i siciliani devono sopportare per far valere le proprie ragioni alla Corte di Roma.

In merito sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Per la Corte di Cassazione in Sicilia*, in c.so di pubb.ne.

<sup>51</sup> Sulle cause ed il divenire delle profonde asimmetrie di sviluppo fra il Nord ed il Sud del Paese e per un'attenta disamina delle stesse in termini diacronici e dei punti di partenza che, soprattutto sul piano degli indicatori economici, non erano distanti come sono oggi, V. Daniele, P. Malanima, *Il Divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, 2011, secondo gli AA., infatti (p.154) i divari regionali, che avrebbero dovuto avere un andamento ad U rovesciata, hanno invece avuto un andamento ad S rovesciata: 1861-1913: formazione di divari regionali con l'avvio dell'industrializzazione del paese; 1920-39: accentuazione dei divari regionali e delle disparità fra Nord e Sud; 1951-73: riduzione dei divari e delle differenze Nord-Sud nel prodotto pro capite; 1974-2011: aumento dei divari (con una limitata tendenza alla riduzione solo nei primi anni 2000), *'dal momento che, a partire dalla metà' degli anni Settanta, i divari sono nuovamente aumentati'*. Una rilettura storica di queste dinamiche si rinviene, da ultimo, in S.Lupo, *L'unificazione italiana*, 2011, Roma, in part. 151 ss.

Ciò non postula che si metta, in alcun modo, in dubbio il valore del Patto di stabilità, interno quale misura essenziale per il consolidamento della finanza pubblica: la strategia di uscita dal disavanzo ed il contenimento della spesa i cui benefici effetti sono necessari per il bilancio regionale come per quello statale.

E', invece, la misura e la modalità, meramente aritmetica, di applicazione pluriennale del Patto in argomento alla Sicilia che va contestata.

In aggiunta alle previsioni delle precedenti manovre, con il decreto sulla revisione della spesa<sup>52</sup>, nel triennio 2012-14, il Patto di stabilità peserà sulla Regione per oltre 1,3 md nel 2012 (limitando complessivamente per il 2012 a 5,2 md i pagamenti, soltanto nel 2011 ammontanti a 6,7 md - con un sacrificio di risorse a disposizione del sistema economico regionale - ed a 6,5 md gli impegni); mentre, gli effetti sui prossimi anni saranno:

- per quasi 1,9 md nel 2013,
- per oltre 2 md nel 2014<sup>53</sup>.

Ebbene - per fare una proiezione - con questi saldi (ed ammesso che non subiranno un ulteriore peggioramento) nel 2014, su un bilancio di 26 miliardi di euro, al netto della compartecipazione a carico del bilancio della Regione partecipazione al fondo sanitario (che ammonta al 49,11%) ed altre limitate categorie di spesa, si potranno effettuare pagamenti soltanto per 4,6 miliardi di euro. A ciò conseguirà che, al netto di stipendi, pensioni e restituzione del debito, le risorse disponibili per pagare tutto il resto si ridurranno a poco più di 1,8 miliardi, compresi gli investimenti ed il cofinanziamento alla spesa europea (anche qui al netto delle limitate risorse, poco più di 200 m.ni di euro, che possono essere non computate al riguardo nel triennio 2012-2014 a tali fini del predetto patto di stabilità).

Sul piano della spesa corrente, peraltro, già dal 2013 diverrà difficile garantire anche lo svolgimento delle fondamentali funzioni assegnate alla Regione, a causa degli effetti di compressione della spesa scaturenti dal patto di stabilità.

Infatti, dovendo approntare risorse per le funzioni di competenza regionale (a partire da quelle per i trasferimenti alle autonomie locali ed ai servizi sociali, per la promozione della cultura e del turismo, per l'incentivazione alle imprese, per la tutela del territorio, per il trasporto pubblico locale e le spese per la salvaguardia dei livelli occupazionali ed il sostegno all'emergenza lavoro), nonché per finanziare al 49,11% la spesa sanitaria e non potendo più utilizzare al riguardo le risorse Fas come avvenuto nel 2011 e 2012, risulta di tutta evidenza che i margini per approvare un bilancio in equilibrio siano assai esigui.

E tali difficoltà, nel contesto sommariamente delineato, sono destinate ad aggravarsi sensibilmente nel corso del 2014, con l'ulteriore appesantimento dei tetti del Patto di stabilità, che dovranno rispettare anche le uscite per investimenti ed il cofinanziamento della spesa europea e di quella del fondo per la coesione e lo sviluppo di matrice statale.

E' chiaro che, così, l'economia siciliana viene condannata all'asfissia<sup>54</sup>.

Sotto altro profilo, se colleghiamo queste dinamiche di compressione finanziaria agli effetti che dal 2014 saranno realizzati dalle previsioni della l.cost. n.1/2012<sup>55</sup>, lo scenario diviene insostenibile per la Sicilia.

---

<sup>52</sup> Si tratta del d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, giova ricordare che le recenti manovre finanziarie adottate dal Parlamento nazionale tra il 2010 ed il 2012 sono state tutte oggetto di impugnazione alla Corte costituzionale da parte della Regione siciliana. Per un prospetto completo delle impugnazioni pendenti alla Corte costituzionale v. il documento *Deleghe e decreti legislativi in materia di federalismo fiscale e provvedimenti assunti dalla Regione Siciliana - Contenziosi costituzionali in materia finanziaria*. in [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it)

<sup>53</sup> Ed a questo proposito la stessa Corte dei conti - Sezione riunite in sede controllo per la Regione siciliana, nel richiamato giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione per il 2011, ha espresso forti preoccupazioni sugli effetti dei tagli imposti dalle manovre nazionali: "che hanno ripartito il contributo richiesto alle Regioni sulla base di un mero calcolo aritmetico, senza tenere in adeguato conto le diversità economiche e sociali delle realtà territoriali, con ciò penalizzando fortemente la Sicilia, cit. ", nota 22

<sup>54</sup> Sembra sfumare così quella condizione che ha pregiudicato pesantemente la capacità competitiva ed innovativa del Mezzogiorno e che è stata icasticamente descritta nel volume di P. Busetta, *Protetti e disperati. Cronache recenti dell'Economia del Mezzogiorno*, Napoli, 2007, lasciando spazio solo al disagio economico-sociale.

Da una prima analisi della situazione debitoria degli enti pubblici in Sicilia, effettuata dall'Assessorato dell'Economia, aggiungendo al debito della Regione, quello dei Comuni (circa 6,5 md), quello delle Province regionali (circa 1 md), degli IACP, Consorzi Asi, Consorzi bonifica etc., (circa 1 md), delle Aziende sanitarie provinciali (circa 2,5 md), si raggiungono (e probabilmente si superano) i 18 miliardi di indebitamento consolidato.

Tale cifra lascia scarsissimi spazi anche solo per immaginare la possibilità di realizzare misure di politica economica espansiva - essenziali per la ripresa dell'economia regionale - ma anche il semplice ricorso all'indebitamento per cofinanziare gli investimenti europei e nazionali.

In questo modo, senza adeguate forme di temperamento e gradualità, si rischia di introdurre nelle Regioni del Mezzogiorno, ed in particolare in Sicilia, vere e proprie 'gabbie di cittadinanza', relegando i siciliani ad un deficit di servizi e ad un divario economico che, da insuperato, diverrà insuperabile e tali questioni, pur se già rappresentate al Governo nazionale al tavolo sull'autonomia finanziaria ed il federalismo fiscale, vanno sostenute con determinazione e con grande convergenza di intenti delle forze politiche e sociali siciliane<sup>56</sup>.

Tuttavia, occorre ribadire che una prospettiva che si concentri esclusivamente sul pur ineludibile contenimento della spesa, senza le urgenti misure correttive ed una complessiva modifica dei vincoli scaturenti dalla normativa richiamata, porterà la Sicilia al collasso economico-finanziario.

E' necessario, infatti, coniugare le politiche di risanamento avviate con iniziative che sostengano lo sviluppo e la crescita, attraverso misure che permettano, nel medio periodo, di rendere il processo di risanamento compatibile con l'esigenza di non aggravare la dinamica recessiva in corso e che in Sicilia hanno visto il varo di alcune esperienze positive, a partire dal credito d'imposta per gli investimenti<sup>57</sup>, nel 2011, con una forte richiesta di utilizzo proveniente da imprese regionali ed extraregionali, per arrivare al microcredito per le famiglie, con l'Istituzione del *Comitato regionale sul microcredito*.

La Regione ha proceduto con gli strumenti finanziari di cui ha potuto disporre per varare iniziative utili al sostegno dell'economia: oltre il citato credito d'imposta per gli investimenti, la patrimonializzazione dei consorzi fidi<sup>58</sup>, il riassetto di *Irfis-Finsicilia spa* - divenuta finanziaria regionale

---

<sup>55</sup> La legge Costituzionale ha, tra l'altro, riformato gli artt. 81 e 119 della Costituzione, l'obiettivo della modifica costituzionale è di introdurre un preciso impegno in tema di disciplina di bilancio, collegandolo ad un vincolo di sostenibilità del debito di tutte le pubbliche amministrazioni, nel rispetto delle regole in materia economico-finanziaria derivanti dall'ordinamento europeo, a partire dalla previsione che limita fortemente la possibilità di realizzare investimenti per le Regioni con bilanci caratterizzati da maggiore rigidità.

<sup>56</sup> Per una sintetica ricostruzione delle questioni poste dalla Regione siciliana, oltre ai documenti inseriti nel già richiamato sito regionale, [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFisc](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFisc), si veda S. Profeti, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, in *le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, 179 ss.

<sup>57</sup> Sono stati investiti 120 milioni di finanziamento regionale, circa mille istanze pervenute, investimenti per oltre 500 milioni di euro, accompagnato da misure di contrasto all'estorsione (che per la prima volta sono state varate nel settore della incentivazione alle imprese). Per i risultati conseguiti si veda il sito [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-Legge11del17novembre2009](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-Legge11del17novembre2009). Anche se va segnalato il rifiuto sia dell'Unione europea (mediante fondi PO FESR) che dello Stato (mediante fondi Fas adesso Fondo sviluppo e coesione) di finanziare questa misura che, invece, ha trovato grande riscontro tra le imprese siciliane, pur in un periodo di crisi economica.

<sup>58</sup> [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-Iniziative/PIR-RafforzamentopatrimonializzazioneConfidi](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-Iniziative/PIR-RafforzamentopatrimonializzazioneConfidi).

E' stato opportunamente sottolineato l'apporto che i Confidi possono offrire per accrescere la dotazione di garanzie collaterali cui le imprese possono accedere. Il rafforzamento del Confidi, infatti, comporta di per sé una riduzione del razionamento d'equilibrio, accrescendo in questo modo il grado di efficienza del mercato del credito, ed un'agevolazione delle condizioni di accesso al credito da parte delle PMI, e di quelle del Mezzogiorno in particolare (Busetta G. e Zazzaro A. (2006), *Mutual Loan-Guarantee Societies in Credit Markets with Adverse Selection: Do They Act as Sorting Device?*, in *Università Politecnica delle Marche - Quaderni di Discussione*, n. 273).

Tuttavia il processo in atto di credit crunch e l'avvento Basilea II, che ha definito limiti stringenti al riconoscimento delle garanzie consortili ai fini della mitigazione del rischio di credito, impongono nuove forme di intervento delle politiche del credito, soprattutto nelle aree svantaggiate. L'effetto indotto dall'azione combinata di queste forme di restrizione dell'accesso al credito deve essere affrontato attivando un percorso virtuoso che investa banche finanziatrici e Confidi. Le prime sono chiamate ad evolvere verso più accurati sistemi di valutazione del merito creditizio, i secondi a spingersi verso configurazioni più articolate (Banche di garanzia collettiva fidi e intermediari finanziari di garanzia). Va ricordato che le condizioni di partenza di relativo svantaggio dei Confidi meridionali (per livello di patrimonializzazione, ammontare dei finanziamenti garantiti, numero e dimensione media delle imprese garantite, fonti di finanziamento del fondo rischi) unitamente alla presenza di una rete di banche locali ancorate a sistemi tradizionali di rating, rischiano di accentuare il divario esistente tra PMI operanti al Nord e al Sud del paese nell'accesso al credito (Petraglia C., Amatureo F., Giordano L. (2009): *Divari territoriali e limiti nell'accesso al credito per le PMI meridionali: quale ruolo per i Confidi?*, in <http://mpira.ub.uni-muenchen.de>).

-, la certificazione dei crediti vantati nei confronti della Regione e degli enti locali, la moratoria sulle operazioni di prestito che in Sicilia e' stata ampliata ed estesa, con il primo accordo stipulato con l'Abi regionale, la cessione di crediti verso la p.a., finalmente estesa anche all'Isola, le misure per il consolidamento delle passività delle pmi e con l'obiettivo di contrastare la contrazione del credito ed il peggioramento delle condizioni di concessione in favore di imprese e famiglie che connota, penalizzandolo, il mercato siciliano.

Vanno poi ricordate altre misure quali: l'esenzione Irap quinquennale per imprese giovanili e femminili<sup>59</sup>, l'operatività dei fondi "Jeremie" per il microcredito in favore delle imprese (sul quale tuttavia si e' aperto un confronto con il FEI su alcuni ingiustificabili ritardi nell'erogazione dei benefici) e "Jessica" per interventi infrastrutturali<sup>60</sup>, la costituzione del fondo per lo sviluppo dell'abitare sociale in Sicilia (ASSI), in collaborazione con la Cassa Depositi e Prestiti per circa 50 milioni<sup>61</sup>, fino alla recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, dopo sessant'anni, delle nuove norme di attuazione in materia di credito e risparmio<sup>62</sup> che conferiscono all'*Osservatorio sul credito* in Sicilia<sup>63</sup> una disciplina di rango sovra-legislativo.

E', tuttavia, evidente che - senza una revisione del patto di stabilità interno<sup>64</sup>, come ricordato ulteriormente inasprito - nel prossimo triennio e' assai improbabile effettuare rilevanti investimenti ed interventi di sostegno alle imprese, ma addirittura diviene irrealizzabile la pur appropriata richiesta alla Sicilia, come alle altre Regioni del Mezzogiorno, di un impegno all'accelerazione del cofinanziamento della spesa comunitaria, per incrementare l'impiego dei fondi europei, proprio a causa dei vincoli del patto che si restringono progressivamente.

Ricorrendo ad una metafora, e' come chiedere ad un pilota di pigiare contemporaneamente freno ed acceleratore: gli effetti di paralisi sulla trazione sono gli stessi di quelli ai quali assistiamo sulla finanza regionale e locale.

In conclusione, i tetti del patto di stabilità interno, determinati in modo aritmetico dallo Stato e senza la necessaria graduazione e considerazione dei diversi livelli di autonomia, penalizzano maggiormente le Regioni:

- a) che hanno competenze più estese ed i cui costi, spesso, sono solo in parte comprimibili,
- b) che hanno maggiori investimenti da co-finanziare (fondi strutturali, fondo sviluppo e coesione, già FAS) ed hanno ingenti oneri per il trasporto pubblico (che nonostante le richieste della Regione, non sono stati esclusi dal patto di stabilità).

Tali dinamiche, conseguentemente, svolgono effetti in modo particolare sulla Sicilia che: sia per l'ampio fascio delle competenze esercitate, che per i costi dei trasporti connessi all'insularità, ne subisce più pesantemente gli effetti.

---

<sup>59</sup> L.r. 12 luglio 2011, n. 11, art. 1.

<sup>60</sup> La documentazione e' consultabile in [https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Sostegnoimprese](https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Sostegnoimprese)

<sup>61</sup> [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_Iniziative/PIR\\_AbitaresocialeinSicilia](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_AbitaresocialeinSicilia)

<sup>62</sup> D.lgs. 29 ottobre 2012, n. 205, recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio", in GU n. 279 del 29-11-2012

<sup>63</sup> Sul quale si veda [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR\\_LaStrutturaRegionale/PIR\\_AssessoratoEconomia/PIR\\_Osservatorio\\_regionale](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_Osservatorio_regionale). L'Osservatorio regionale sul credito, istituito ai sensi dell'art. 83 della Legge Regionale 26 marzo 2002, n. 2 - quale strumento che consente il monitoraggio delle condizioni bancarie praticate in Sicilia a famiglie ed imprese e l'assunzione di iniziative conseguenziali nel confronto costante con il sistema bancario regionale - e' divenuto riferimento anche per il legislatore nazionale che lo ha istituito anche nell'ordinamento statale, ed e' pervenuto al riconoscimento formale nel contesto delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di credito e risparmio.

<sup>64</sup> Sul patto di stabilità interno, ricondotto nell'alveo della disciplina di coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali finalizzata ad assicurare il periodico e quantitativamente mutevole contributo delle autonomie ai processi di stabilità e di convergenza. Si ritiene che forme di coordinamento in senso dinamico sia meglio in grado di assicurare quella necessaria elasticità e flessibilità che costituisce indispensabile presupposto per assicurare il rendimento di un sistema policentrico, tanto più in un quadro di riferimento caratterizzato dalla progressiva incidenza di vincoli esterni al governo dei conti pubblici, secondo forme mutevoli e sempre maggiormente pervasive per le prerogative delle autonomie differenziate.v., tra gli altri, G. Rivosecchi, *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica tra patto di stabilità, patto di convergenza e determinazione dei fabbisogni standard degli enti territoriali*, in [http://www.rivistaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi\\_1.pdf](http://www.rivistaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi_1.pdf), Id,

Occorre introdurre, senza più rinvii, nella strutturazione del Patto di stabilità - il Governo regionale lo ha reiteratamente prospettato a quello statale, impugnando altresì alla Corte costituzionale i provvedimenti legislativi che ne hanno inasprito il regime - meccanismi di esclusione dai vincoli del patto in questione di particolari tipologie di spesa (a partire da quelle per investimenti<sup>65</sup>, a quelle per i trasporti ed a quelle per i servizi sociali) che consentano di risanare senza condurre all'asfissia l'economia locale e spingere le imprese creditrici della p.a. al fallimento<sup>66</sup>.

Non può, quindi, sottacersi che sono in atto tre decise tendenze recentemente delineatesi:

a) la progressiva compressione sulla spesa derivante dall'irrigidimento dei tetti del Patto di stabilità interno nel prossimo biennio, accentuata per ben tre volte nel 2013;

b) l'entrata in vigore della l. Cost. 1/2012 e la conseguente incidenza sulla possibilità di ricorrere all'indebitamento a far data dal 2014;

c) il perdurare della pesante crisi economica: infatti, se la fuoriuscita dalla recessione economica del Paese e' prevista per il 2013<sup>67</sup>, tali effetti si dispiegheranno in Sicilia, in linea con l'ordinaria dinamica diacronica, non prima del secondo semestre del 2014.

Ebbene gli effetti combinati di tali tendenze spingono, ed in modo assai probabile, la Sicilia verso un forte stress economico-finanziario tra la fine del 2013 e l'inizio del 2014 che rischia di comprometterne gli equilibri di bilancio.

Come già precisato, quindi, in assenza di misure di riequilibrio della spesa nel Patto di Stabilità interno - che divengono di rilevanza cruciale - non solo si paralizzerebbe la crescita e si renderebbe impossibile il risanamento, ma la Sicilia sarà condotta a consolidare la posizione di sottosviluppo nel quale ha allignato la mafia e la sua risposta criminale alla miseria ed al bisogno.

Il Governo regionale - dopo molteplici richieste, sollecitazioni, decine di ricorsi in Corte costituzionale (già alcuni coronati da successo processuale)<sup>68</sup> - ha così ottenuto l'insediamento del

---

<sup>65</sup> Così come avvenuto, purtroppo soltanto entro il limite di un miliardo per anno e per il triennio 2012-2014 (che per la Sicilia incide per 213 milioni per anno), per accelerare la spesa dei programmi regionali cofinanziati dai fondi strutturali in favore delle Regioni ricomprese nell'Obiettivo Convergenza e nel regime di *phasing in* nell'Obiettivo 'Competitività', disposta in attuazione dell'articolo 3, comma 1, del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214.

Di tale riserva la Regione siciliana, insieme alla Commissione Affari comunitari ed internazionali della Conferenza delle Regioni di cui ha il coordinamento, ha richiesto al Ministro Barca almeno il raddoppio in ragione dell'esigenza di accelerare la spesa europea nei prossimi due anni.

<sup>66</sup> Ma su questo punto e' doveroso sottolineare come solo alcune associazioni imprenditoriali e sindacali abbiano davvero avvertito il problema ed effettuato i necessari interventi a tutela del sistema economico siciliano, mentre altre (fortunatamente poche, ancorché autorevoli), in una proiezione politica che ormai ne determina con prevalenza gli orientamenti, si sono spinte, attraverso loro esponenti, a prospettare spavalidamente addirittura l'imminente il *default* della Sicilia, salvo poi, attraverso i dirigenti apicali, negoziare opportunità di business con la Regione stessa, si pensi al settore rifiuti, al trasporto pubblico locale, all'energia etc.

Peraltro la possibilità di un default nel 2012 si e' dimostrata priva di fondamento, ma se un effetto ha sortito e' stato quello di rendere ancor più complesso ed oneroso il rapporto con gli istituti bancari degli stessi imprenditori siciliani creditori delle amministrazioni pubbliche regionali.

<sup>67</sup> Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, n. 70 - Ottobre 2012.

<sup>68</sup> Alcuni dei quali hanno condotto a rilevanti pronunce interpretative di rigetto del Giudice delle leggi, come con la sentenza n. 64/2012, che 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, ed in particolare con riferimento agli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (recante "*Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale*"), per un commento alla quale si veda F Minni, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *le Regioni*, 3/2012, 635 ss.

Mentre, con la sentenza n. 71/2012, la Corte ha sancito che non trovano diretta ed immediata applicazione nella Regione siciliana le norme di cui al decreto legislativo 88/2011 che dettano disposizioni 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 all'ambito soggettivo di applicazione del 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.

Da ultimo, si veda la sentenza 241/2012, alla stregua della quale e' stata dichiarata l'incostituzionalità dei commi 5 bis e 5 ter dell'art. 2, decreto legge 138/2011, convertito nella legge 148/2011, nella parte in cui facevano riferimento alle attività di ricognizione e di accertamento fiscale svolte dall'agente della riscossione competente per la Sicilia ('Riscossione Sicilia'), esercitate per recuperare all'entrata del bilancio dello Stato l'intero ammontare sia delle somme dichiarate e non versate dai contribuenti che si sono avvalsi dei condoni e delle sanatorie previsti dalla legge 27 dicembre 2002, n. 289, sia delle nuove sanzioni previste per il ritardo di tali pagamenti, sia di quanto

“Tavolo” sulla autonomia finanziaria ed il federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 27 della l.n.42/2009<sup>69</sup>.

Si e' dispiegato un proficuo confronto, dopo oltre quarant'anni di tentativi andati a vuoto, sull'attuazione delle norme finanziarie dello Statuto (artt. 36,37 e 38) e di invero dell'autonomia finanziaria<sup>70</sup>.

In tale prospettiva si aggiunge, altresì, la trattativa aperta nel giugno 2012, direttamente con il Ministro per l'Economia e le Finanze, per il consolidamento degli equilibri di bilancio, passaggio divenuto essenziale per il superamento della situazione di affaticamento finanziario<sup>71</sup> che aveva condotto la tesoreria regionale a raggiungere l'insostenibile somma di circa 1,5 md di euro di anticipazioni su trasferimenti dallo Stato, in gran parte per impegni non tempestivamente onorati dallo Stato (Fas, trasferimenti sul fondo sanitario etc).

L'ormai imminente definizione del quadro normativo che consentirà l'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia finanziaria, ai sensi dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009<sup>72</sup>, tuttavia, tiene conto della diversa prospettiva che collega, in attuazione del riformato art. 119, quarto comma, Cost., l'assegnazione di nuove risorse finanziarie alla Regione con il trasferimento di ulteriori funzioni al cui integrale finanziamento debbono essere destinate queste ultime nella prospettiva di quello che e' stato definito il '*principio di sussidiarietà fiscale*'<sup>73</sup> verticale.

In tal guisa, il meccanismo del federalismo fiscale, inteso quale *multilevel system of government*, e la conseguente assegnazione di nuove entrate per la Regione, si collega strettamente alla definizione dei quadri competenziali, sicché solo una volta stabilite con chiarezza le funzioni da trasferire alla Regione diviene possibile mettere definitivamente a regime i flussi necessari al loro finanziamento che debbono, parimenti, essere assegnati<sup>74</sup>.

Si tratta di un contesto complesso, e per alcuni versi controverso, nel quale non sempre si e' giunti a soluzioni condivise, infatti il negoziato tra Stato e Regione, se, da un lato, e' stato agevolato dagli orientamenti della più recente giurisprudenza costituzionale (in precedenza citata)<sup>75</sup>, che ha

---

accertato per effetto dei nuovi controlli e della proroga del termine di accertamento dell'Iva. La Corte ha statuito che tali somme, in quanto riscosse nel territorio della Regione siciliana, sono di sua esclusiva spettanza.

<sup>69</sup> Per una dettagliata ricostruzione del percorso che ha condotto all'insediamento della Tavolo ex art. 27 della l.n. 42 del 2009 v [http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR\\_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFiscale](http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR-LaStrutturaRegionale/PIR-AssessoratoEconomia/PIR-FederalismoFiscale)

<sup>70</sup> Ciò e' stato possibile anche a seguito delle richiamate pronunce ottenute dalla Corte costituzionale in materia su diversi ricorsi proposti dalla Regione (sent. nn. 201/2010 e nn. 64, 71, 181 e 241) nel presupposto - adesso riconosciuto formalmente dallo stesso Giudice delle leggi (sent. n. 151/2012) - alla stregua del quale: "*le norme costituzionali menzionate dalla parte resistente, infatti, non attribuiscono allo Stato il potere di derogare al riparto delle competenze fissato dal Titolo V della Parte II della Costituzione, neppure in situazioni eccezionali. In particolare, il principio salus rei publicae suprema lex esto non può essere invocato al fine di sospendere le garanzie costituzionali di autonomia degli enti territoriali stabilite dalla Costituzione. Lo Stato, pertanto, deve affrontare l'emergenza finanziaria predisponendo rimedi che siano consentiti dall'ordinamento costituzionale*".

<sup>71</sup> Sul quale da taluni ambienti furono, confusamente, lanciati allarmi di presunti default della Regione, con un conseguente notevole clamore internazionale, poi rientrati dopo le opportune prese di posizione di Palazzo Chigi e della Corte dei conti.

<sup>72</sup> Sulle norme di attuazione degli statuti speciali la dottrina è copiosa, da ultimo v. P. Giangaspero, *I decreti di attuazione dello Statuto speciale tra garanzia della specialità regionale ed esigenza di tutela del ruolo costituzionale degli enti locali dopo la riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione*, in Regione Friuli-Venezia Giulia, *Norme di attuazione dello Statuto speciale regionale e nuovo ruolo degli enti locali*, Atti del Convegno tenutosi l'8 maggio 2006, <http://autonomielocali.regione.fvg.it/aall/export/sites/default/AALL/Servizi/pubblicazioni/allegati/conv8mag06normeAttuazStatuto-06marzo2007.pdf>, 15 ss., R. BIN, *Introduzione: che cosa non deve essere scritto negli Statuti speciali*, in R. Bin e L. Coen (a cura di), *I nodi tecnici della revisione degli Statuti speciali*, Padova 2008, 13 ss.

Con riguardo alle previsioni dell'art. 27 della l. n. 42 del 2009 v. A. Sterpa, *Commento all'art. 27*, in A. Ferrara, G.M. Salerno, *Il 'Federalismo fiscale'. Commento alla l. N° 42 del 2009*, Napoli 2010, 209 ss

<sup>73</sup> Va condivisa in tal senso la tesi di L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005, 152 ss.

<sup>74</sup> Per una ricostruzione che intende coniugare le nozioni di differenziazione e di solidarietà quali presupposti concettuali dei modelli di federalismo, "competitivo" e "cooperativo", egualmente declinabili nel contesto dell'unitaria nozione di "federalismo funzionale" v. R. Di Maria, *Un'ipotesi per la razionalizzazione del sistema economico-finanziario: i paradigmi del federalismo funzionale e della sussidiarietà verticale come "codici" per l'attuazione del federalismo fiscale e della "democrazia i bilancio"*, in *le Regioni*, 1-2/2012, 21 ss.

<sup>75</sup> E che trova fondamento in precedenti pronunce della Corte costituzionale, basti ricordare, infatti, che nella sent. n. 102 del 2008, riguardante la potestà tributaria della Regione Sardegna, ha chiarito che le forme di autonomia differenziata, laddove più vantaggiose, debbono essere fatte salve e applicate, interpretazione poi confermata dalla sent. n. 74 del 2009 che consolida la latitudine dell'autonomia finanziaria differenziata confermando il profilo 'negoziale' dei rapporti finanziari tra lo Stato e ciascuna Regione speciale. Per una disamina di questo primo filone giurisprudenziale v. G. Carboni, *La Corte indica le fonti dell'autonomia finanziaria delle Regioni speciali e anticipa le scelte della legge delega sul "federalismo fiscale"*, in *le Regioni*, 2009, 721 ss.

inteso indicare la Commissione paritetica la sede appropriata per la definizione dell'attuazione del federalismo fiscale, dall'altro, ha dovuto scontare il progressivo processo di marginalizzazione delle autonomie differenziate, soprattutto per la Sicilia e la Sardegna, nel dibattito sulla riforma del sistema regionale italiano<sup>76</sup>, scenario entro il quale si colloca il ritardo nel riconoscimento della piena autonomia finanziaria della Regione siciliana, di fronte alle ormai obsolete norme di attuazione in materia finanziaria (d.P.R. 26 luglio 1965, n. 1074). E questa dinamica involutiva si svolge mentre le Regioni a statuto speciale del nord hanno concluso gli accordi che ne hanno notevolmente rafforzato l'autonomia finanziaria in tal senso anticipando, addirittura, l'applicazione delle disposizioni della l. n. 42 del 2009<sup>77</sup>.

4. Nello scenario nel quale si dispiega una gravissima crisi economica l'azione di risanamento avviata dal Governo regionale è risultata ineludibile, ma va proseguita e rafforzata, con l'obiettivo del recupero di credibilità della Sicilia, non solo sul piano contabile e finanziario, ma soprattutto istituzionale, che tuttavia dovrà fare i conti con la "costituzionalizzazione" del pareggio di bilancio e con i suoi connotati correttamente definiti di vera e propria contro-riforma dell'autonomia regionale rispetto al testo costituzionale riformato nel 2001, in particolare sotto il profilo dell'autonomia finanziaria<sup>78</sup>.

Le vicende recenti che hanno riguardato importanti Comunità autonome del Regno di Spagna dimostrano che la crisi finanziaria dello Stato centrale può determinare effetti di 'tracimazione' sulle Regioni, anche su quelle più robuste sul piano economico (si pensi alla Catalogna ed all'Andalusia). Occorre, quindi, che alle misure di contrasto alla crisi finanziaria adottate a livello centrale, si accompagnino interventi tempestivi anche a livello regionale.

Appare evidente che la razionalizzazione e revisione della spesa non può avere quale obiettivo la mera riduzione degli stanziamenti, tanto meno in modo lineare, poiché questo produrrebbe un'amministrazione ingessata, con meno risorse a disposizione. Essa, invece, postula la riorganizzazione e riqualificazione dell'organizzazione e dell'amministrazione regionale, compatibile con le risorse a disposizione<sup>79</sup>.

---

<sup>76</sup> In questo senso F. Palermo, *Federalismo fiscale e Regioni a statuto speciale. Vecchi nodi vengono al pettine*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2012, 9 e ss. che ravvisa come la crescente incomunicabilità tra lo Stato e le Regioni a statuto speciale emerga in modo particolarmente stridente avendo riguardo al mancato adeguamento degli statuti speciali a seguito della revisione del Titolo V, parte II della Costituzione del 2001 (legge cost. 3/2001) a fronte dell'ormai completato percorso di riforma degli statuti delle Regioni ordinarie.

In dottrina su tali questioni v. G. Macciotta, *Competenze e finanziamento delle regioni a statuto speciale e delle forme di autonomia differenziata*, in *www.astrid-online*, 1 ss.; E. Buglione, *Aspetti finanziari della specialità delle regioni a statuto differenziato*, in A. Ferrara, G.M. Salerno (a cura di), *Le nuove specialità nella riforma dell'ordinamento regionale*, Istituto di studi sui sistemi regionali, federali e sulle autonomie-CNR, 2001, 204 e ss.

<sup>77</sup> Tali Accordi sono stati conclusi tra tre delle regioni speciali e lo Stato tra il 2009 e il 2010. Il primo ad essere stipulato è stato il c.d. «Accordo di Milano», sottoscritto il 30 novembre 2009 tra il Governo e le Province autonome di Trento e di Bolzano. In un secondo momento è stato siglato il protocollo d'intesa tra Governo e regione Friuli-Venezia Giulia, il 29 ottobre 2010, ed infine, l'11 novembre del medesimo anno, è stato concluso quello con la Valle d'Aosta.

Gli accordi, al netto di peculiarità che attengono alla fisionomia dell'autonomia finanziaria di ogni Regione, hanno seguito un iter analogo che vede l'accordo seguito dal recepimento in un'atto legislativo: il primo (relativo al Trentino-Alto Adige), nella legge n. 191 del 2009, all'art. 2, commi 107-125; e, gli altri due, nella legge n. 220 del 2010, all'art.1, commi 151-159 (l'Accordo siglato dal Friuli-Venezia Giulia) e commi 160-164 (il testo siglato dalla Valle d'Aosta) e quindi, prima ancora che tradursi nelle norme di attuazione, l'accordo inerente gli obiettivi di coordinamento della finanza pubblica ha trovato riconoscimento in sede legislativa ordinaria con disposizioni che incidono sulle previsioni statutarie in materia di ordinamento finanziario.

Per un'illustrazione di tali accordi si veda E. Buglione, *Una prima valutazione degli accordi ex legge 42/2009 conclusi dalle Regioni speciali e dalle Province autonome*, in F. Palermo, E. Alber, S. Parolari (a cura di), *Federalismo fiscale: una sfida comparata*, Padova, 2011, 315 ss.; G. Perniciaro, *Le fonti dell'autonomia finanziaria delle regioni speciali. "Prima" dei decreti legislativi di attuazione: gli accordi bilaterali*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/11/perniciaro.def.pdf>, 4 ss.

<sup>78</sup> Così M. Cecchetti, *Legge costituzionale n. 1 del 2012 e Titolo V della parte II della Costituzione: profili di contro-riforma dell'autonomia regionale e locale*, cit., 1.

<sup>79</sup> È noto che per revisione della spesa pubblica, c.d. *spending review*, si intende un processo diretto a migliorare l'efficienza e l'efficacia della macchina amministrativa nella gestione della spesa pubblica attraverso la sistematica analisi e valutazione delle strutture amministrative, delle procedure di decisione e di attuazione, dei singoli atti all'interno dei programmi, dei risultati. Principio dell'operazione, volta ad eliminare sprechi e disfunzioni, è quello di identificare spese che non contribuiscono a raggiungere gli obiettivi affidati all'Amministrazione, o che li raggiungono solo in maniera inefficiente.

Il d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, infatti, si è presentato come un complesso di disposizioni espressamente finalizzato alla razionalizzazione della spesa pubblica attraverso la riduzione delle spese per acquisti di beni e servizi da parte della pubblica amministrazione<sup>80</sup> che si è ritenuto opportuno potesse trovare piena applicazione in Sicilia, pur nel rispetto delle prerogative statutarie.

Da qui l'esigenza di strutturare un intervento legislativo che intervenisse sul vigente ordinamento regionale.

Giova premettere che negli ultimi due anni, in questa prospettiva, per ben quattro volte il Governo regionale ha proposto al Parlamento siciliano interventi di revisione strutturale della spesa, di riduzione degli enti e delle strutture amministrative mediante soppressioni ed accorpamenti, di razionalizzazione degli apparati pubblici, di riduzione di emolumenti di amministratori, di semplificazione di procedure, purtroppo sempre dovendo prendere atto dell'indisponibilità dell'Ars a trattare interventi decisi di riforma strutturale dell'amministrazione regionale e di quella dei enti locali, a partire dai costi della rappresentanza politica nei diversi livelli di governo, con l'obiettivo di un drastico contenimento delle uscite.

Le prime tre volte, con i d.d.l. di finanziaria per il 2011 e per il 2012, e con la proposta di ristrutturazione della spesa del giugno del 2011 (in riferimento ad analoghi interventi varati a livello statale) che articolavano ampie riforme strutturali dell'amministrazione.

Un'ultima volta, la quarta, con l'emendamento presentato dal Governo regionale il 23 luglio 2012<sup>81</sup>. Su tale emendamento, presentato al Presidente del Consiglio dei Ministri insieme al decreto assessoriale di contenimento dei costi amministrativi delle società partecipate, la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha già avuto modo di esprimere il positivo apprezzamento verso determinazioni volte a conseguire la revisione della spesa e l'introduzione di prime riforme dell'ordinamento regionale che avrebbero consentito di ridurre progressivamente la spesa, anche al fine di rispettare i vincoli pluriennali del Patto di stabilità<sup>82</sup>.

---

La Regione siciliana ha in merito, tra le prime amministrazioni, avviato la revisione della spesa alla stregua delle previsioni del d.l. 95/2012, si vedano in merito le direttive diramate di confronti delle società partecipate contenute nel richiamato compendio regolativo: *Raccolta delle direttive e circolari applicative sulle società partecipate dalla Regione siciliana*, in [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it).

<sup>80</sup> Il provvedimento normativo segue anche cronologicamente il primo intervento contenuto nel precedente d.l. n. 52 del maggio 2012 recante "*Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica*", convertito con modifiche in legge n.96/2012, che ha introdotto modifiche alla normativa in materia di contrattualistica pubblica, apportando integrazioni al Codice dei contratti pubblici ed al Regolamento di esecuzione ed attuazione (in gran parte direttamente applicabile nell'ordinamento regionale).

Giova ricordare che il Governo italiano ha ritenuto di operare la revisione della spesa pubblica attraverso procedure che valutano la spesa non solo dal punto di vista dell'efficienza (*performance review*) ma anche in termini di efficacia dei programmi e di riallocazione delle risorse tra voci di spesa diverse. Con particolare riguardo alle procedure di *spending review* elaborate anche in altri ordinamenti, è noto che generalmente rientrano in questo ambito quelle procedure che analizzano le tendenze della spesa, i meccanismi che la regolano e l'attualità o l'efficacia degli interventi che la compongono.

L'intervento legislativo, in parte modificato in esito della conversione in legge del decreto legge, si incentra su talune precise misure: si prende avvio da disposizioni di carattere generale - che contengono le previsioni dell'articolo 4 direttamente rivolte al vasto e molteplice mondo delle società partecipate pubbliche - e si prosegue con misure preordinate alla riduzione della spesa delle amministrazioni statali, degli enti non territoriali e territoriali, alla razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria, alla finalizzazione dei risparmi di spesa ed altre disposizioni di carattere finanziario, alla valorizzazione e dismissione del patrimonio pubblico, oltre a misure di razionalizzazione dell'amministrazione economico-finanziaria.

Appare quindi evidente come, pur in ambiti assai diversi e con misure non sempre coerenti ed armonizzate con quelle previgenti, si sia deciso di procedere non con tagli lineari, ma con interventi selettivi di tipo strutturale, rivolti a migliorare la produttività delle diverse articolazioni della pubblica amministrazione, assegnando un capitolo importante anche alle società pubbliche.

<sup>81</sup> L'emendamento presentato dal Governo regionale al d.d.l. n. 938 ("*Assessment di bilancio*") era volto a dare attuazione nell'ordinamento regionale alle norme inserite nel d.l. 6 luglio 2012, n.95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, recante: "*Disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*" con il quale sono state emanate norme di contenimento della spesa pubblica (*spending review*).

Con questo è stato presentato a Palazzo Chigi anche il D.A. n. 28 del 20 luglio 2012, al quale è seguita poi la Circolare n. 5444/20, per la piena attuazione dell'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n.95, poi convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, alle società partecipate dalla Regione e delle conseguenti drastiche misure di contenimento della spesa, consultabili nella *Raccolta delle direttive e circolari applicative sulle società partecipate dalla Regione siciliana*, in [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it).

<sup>82</sup> I testi sono stati presentati al Presidente Monti in occasione dell'incontro avvenuto a Palazzo Chigi il 24 luglio 2012. Nel corso dell'incontro il Governo nazionale prendendo "*positivamente atto dell'impegno recentemente avviato dal Governo regionale per la riduzione dell'organico del personale regionale, dei dirigenti e delle società partecipate, nonché dei primi risultati raggiunti nell'ambito del piano di rientro dal disavanzo sanitario, il*



Tuttavia, verificata l'indisponibilità della maggioranza delle forze politiche presenti nel Parlamento regionale ad introdurre riforme in tal senso (e paradossalmente le stesse che, nelle medesime ore, consentivano la conversione in legge dello stesso decreto-legge), ci si è dovuto orientare a procedere nuovamente in via amministrativa con deliberazione di Giunta regionale, come già avvenuto nel 2011 con la delibera n.207, al fine di realizzare un contenimento delle spese nel restante esercizio finanziario e nei due successivi, nonostante la rappresentata opportunità di un'ampia quanto tempestiva condivisione al fine di lanciare un chiaro ed univoco segnale ai mercati finanziari ed alle società di *rating*.

Va segnalato, altresì, che in tutti i casi si è richiesta, nelle dovute forme, all'Assemblea regionale di far la sua parte nel contenimento dei costi (oltre 160 milioni di euro e sempre cresciuta nel decennio sino a stabilizzarsi negli ultimi due anni) raccogliendo sempre un monito di irricevibilità con espunzione delle norme relative dal testo presentato per determinazione della stessa Presidenza dell'Assemblea.

Anche se occorre precisare che, con l'entrata in vigore delle previsioni dell'art.2 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, applicabile nell'ordinamento regionale anche per il meccanismo concertativo tra Stato e regioni dallo stesso previsto, la riduzione dei costi degli apparati istituzionali regionali<sup>83</sup>, e quindi anche dell'Assemblea regionale siciliana, dovrebbe essere più agevole anche perché basata su parametri oggettivi individuati su base nazionale e - come precisato - oggetto di intesa in Conferenza Stato-Regioni e su tempi predeterminati dalla stessa normativa.

A questo riguardo, infatti, non può revocarsi in dubbio che l'intervenuta intesa tra Governo statale e regioni, alla quale ha aderito anche la Regione siciliana, in quanto prevista per legge vincoli la stessa anche se ad autonomia differenziata, conseguentemente laddove quest'ultima ritenga adesso di non adeguarsi tempestivamente, potrà far valere le sue prerogative soltanto denunciando l'accordo raggiunto ed impugnando la norma di fronte alla Corte costituzionale<sup>84</sup>.

---

*Presidente del Consiglio ha tuttavia posto l'accento sulla necessità che, parallelamente, parta un processo di confronto serrato, a livello tecnico, per un'analisi di dettaglio di tutte le componenti di spesa del bilancio regionale, volto a garantire un quadro di massima conoscibilità e trasparenza dei dati*", ha concordato con il Governo regionale la definizione di un "programma di riforme strutturali e di riorganizzazione dell'amministrazione pubblica regionale, vincolante negli obiettivi e nei tempi", in merito cfr. <http://www.governo.it/Presidenza/Comunicati/dettaglio.asp.68809>.

<sup>83</sup> La questione del costo eccessivo degli apparati istituzionali, in particolare delle assemblee elettive regionali e locali, e', invero, risalente - tra i primi ad affrontarlo C. Salvi, M. Villone, *Il costo della democrazia. Eliminare gli sprechi, clientele e privilegi per riformare la democrazia*, Milano, 2005 - e, solo recentemente, dopo l'esplosione di alcuni scandali, ha assunto una rilevanza che ha imposto l'adozione di atti normativi incidenti sulle prerogative delle stesse autonome regionali risultate inerti di fronte alla gravità dei fatti.

<sup>84</sup> Con la legge 7 dicembre 2012, n. 213 (pubblicata nella G.U. n. 286 del 7 dicembre 2012 ed in vigore dall'8 dicembre 2012), è stato convertito in legge, con modificazioni, il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali.

La normativa contiene disposizioni che intendono rafforzare la trasparenza e la riduzione dei costi degli apparati politici regionali, nonché favorire il riequilibrio della situazione finanziaria di enti locali in situazione di disagio, con l'obiettivo di assicurare una gestione amministrativa e contabile efficiente e trasparente, a partire dalle autonomie regionali e locali chiamate a concorrere agli obiettivi di finanza pubblica, al consolidamento dei conti e al rispetto del principio del pareggio di bilancio.

In particolare, l'art. 2 della normativa, prevede che entro il 23 dicembre 2012 le Regioni adeguino il regime dei compensi degli amministratori (presidente, assessori, componenti del Parlamento) a quello concordato tra la Conferenza delle Regioni ed il Governo sulla base dei parametri delle regioni più virtuose in materia (l'Umbria come Regione più virtuosa per quanto riguarda la retribuzione dei Presidenti di giunta, l'Emilia Romagna per quanto riguarda i consiglieri regionali e, infine, l'Abruzzo per quanto riguarda i finanziamenti ai gruppi consiliari).

Oltre alla consistente riduzione di indennità di parlamentari ed assessori si prevede poi: a) la conferma della riduzione, già disposta dal precedente decreto legge n.138 del 2011, del numero dei consiglieri ed assessori regionali (ma per questa occorre una riforma statutaria), b) il divieto di cumulo di indennità e emolumenti; d) la riduzione dei contributi ai gruppi consiliari; e) l'introduzione di limiti ai vitalizi dei consiglieri e, comunque, l'esclusione dal vitalizio per coloro che hanno subito una condanna definitiva per delitti contro la pubblica amministrazione; e) la rideterminazione, per le legislature successive a quella corrente, delle spese per il personale dei gruppi consiliari, in relazione anche alla predetta riduzione del numero dei consiglieri; f) la riduzione dell'assegno di fine mandato per i consiglieri regionali, da determinare sulla base di quello previsto dalla regione "più virtuosa", come detto già individuata.

- per quanto riguarda l'indennità di fine mandato, il Senato, in sede di conversione del d.l., ha introdotto un limite di spesa pari a un'indennità di carica mensile lorda per anno, per un massimo di 10 anni;

- con riferimento alla spesa per i gruppi consiliari - individuato in un massimo di 5000 euro per consigliere - il Senato ha introdotto l'obbligo di considerare le dimensioni del territorio e della popolazione residente (con una spesa aggiuntiva di 0,05 Euro per abitante);

- riguardo alla spesa per il personale dei gruppi consiliari è stato previsto che deve equivalere al costo di un'unità di personale per ciascun consigliere;

5. E' su queste direttrici che si e' articolato il testo della deliberazione n. 317 del 4 settembre 2012, adottata dalla Giunta regionale su proposta dell'Assessorato per l'economia, e che ha inteso applicare, per quanto consentito alla fonte amministrativa generale, la maggior parte delle disposizioni statali.

La Regione siciliana e' divenuta, così, la prima Regione italiana ad intervenire tempestivamente con significative misure di contenimento dei costi in attuazione delle misure applicate a livello nazionale, pur dovendo scontare il rifiuto da parte della gran parte delle forze politiche presenti nel Parlamento regionale di adottare un atto legislativo.

La delibera approvata dalla Giunta regionale ha conferito mandato all'Assessorato dell'Economia, e per la trattazione di singole materie di concerto, con gli Assessori regionali competenti, a porre in essere provvedimenti attuativi delle misure di contenimento della spesa pubblica dalla stessa indicati, anche sotto forma di indirizzo agli organi di amministrazione e di controllo degli enti regionali comunque denominati, sottoposti a tutela e vigilanza dell'amministrazione regionale o che usufruiscono di trasferimenti diretti da parte della stessa, nonché delle Società a totale o maggioritaria partecipazione regionale, in attuazione della normativa nazionale sulla c.d. *spending review*, espressamente indicati, e ciò anche mediante linee guida per la predisposizione da parte dei singoli Dipartimenti regionali di proposte funzionali alla definizione della bozza di bilancio<sup>85</sup>.

---

- infine, è stato previsto un obbligo di rendiconto annuale dei gruppi consiliari, per assicurare la corretta e trasparente gestione della contabilità. Rispetto alla proposta originaria del Governo, che prevedeva il controllo preventivo, la modifica introdotta dal Senato prevede quindi una rendicontazione annuale, strutturata secondo le linee guida deliberate dalla Conferenza Stato-Regioni e recepite dal Governo con apposito decreto.

Soltanto da queste ultime previsioni scaturirebbe una riduzione dello stanziamento sul bilancio regionale di circa 20/25 milioni in favore dell'Ars.

La normativa prevede, oltre ad una tassativa serie di parametri, che in materia potesse essere raggiunto un accordo tra Regioni e Governo statale che e' stato effettivamente concluso in sede di Conferenza Stato-Regioni (nella seduta del 30 ottobre, poi integrato il 4 dicembre 2012, sulla base di un documento approvato all'unanimità dalla stessa Conferenza delle Regioni congiuntamente con la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome). Di questo accordo ha poi preso atto il Consiglio dei Ministri nella seduta dell'11 dicembre 2012.

Tale accordo prevede che i Presidenti non possano percepire più di 9790 euro netti ed i Parlamentari ed Assessori 6613 euro netti, onnicomprensivi di qualsiasi ulteriore indennità.

L'omesso adeguamento da parte del Parlamento siciliano entro i termini previsti determinerà che dal prossimo gennaio 2013 verranno applicate sanzioni con riduzione dell'80 per cento dei trasferimenti erariali alla Regione, con l'esclusione di quanto dovuto a titolo di finanziamento del trasporto pubblico locale e del servizio sanitario regionale, e, con la stessa decorrenza, nella decurtazione della metà delle risorse trasferite per il trattamento economico dei componenti del Consiglio e della Giunta regionale. Mentre, la mancata attuazione delle misure di contenimento della spesa, può dar luogo anche allo scioglimento del Parlamento regionale.

L'unica deroga prevista (vengono in tale ipotesi concessi ulteriori sei mesi) opera nel caso in cui le modifiche prescritte impongano la revisione Statutaria - come in Sicilia per la riduzione dei parlamentari e degli assessori -, mentre la questione non riguarda gli emolumenti e relativi cumuli stipendiali di parlamentari ed assessori che sono fissati con legge regionale, se non, addirittura, con atti amministrativi.

Per una completa rassegna della successione cronologica degli atti si veda: *L'impegno delle Regioni per la Legge sui costi della politica*, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it)

<sup>85</sup> Gli interventi di razionalizzazione in materia di spese di funzionamento del settore pubblico regionale riguardano: il contenimento delle spese nel settore dei contratti pubblici di beni e servizi (ivi comprese le locazioni passive), l'individuazione di puntuali vincoli di finanza pubblica per gli enti del settore pubblico regionale allargato, l'introduzione di sistemi di pagamento elettronici, di telefonia mobile e posta elettronica, la determinazione di linee guida per la revisione dei residui attivi e per stesura della proposta di Bilancio di Previsione 2013/2015, puntando ad applicare, in via sperimentale, il principio di Bilancio a Base Zero, l'ulteriore riduzione delle società partecipate dalla Regione, già avviata dalla Regione, in attuazione piena dell'art. 4 del d.l. 95/2012 convertito, con modificazioni, in legge n. 135/2012, l'adozione di interventi di riorganizzazione funzionale della Regione Siciliana e del settore del pubblico impiego regionale a partire dal blocco delle assunzioni di cui all'art. 1 comma 10 della l.r. 29 dicembre 2008, n. 25, dal blocco totale del *turn over* e dalla riduzione della pianta organica, la riduzione dell'indennità di mensa, la riduzione del parco autoveicoli della Regione Siciliana ed il ridimensionamento dei locali dell'autoparco regionale, l'abbattimento del costo delle missioni, attraverso specifiche convenzioni con i vettori e gli alberghi, la razionalizzazione dei servizi di pagamento delle retribuzioni, la riorganizzazione logistica degli uffici periferici della Regione presso un'unica sede su base provinciale costituita dalle strutture periferiche dei Dipartimenti regionali, al fine di erogare all'utenza le attività amministrative di prossimità.

Nel mese di ottobre 2012 sono stati emanati i primi provvedimenti attuativi<sup>86</sup>, ai quali sono poi seguiti, nel solco già delineato di revisione della spesa, quelli adottati dal Governo appena insediatosi<sup>87</sup>

Appare quindi di tutta evidenza che l'avvento della grave crisi finanziaria, connessa ai limiti strutturali dell'economia siciliana e del suo indebitamento ed all'avvenuta adozione solo parziale di riforme in via legislativa ed affidandosi la revisione della spesa prevalentemente alla via amministrativa - sulla base della scelta rinunciataria (e proiettata allo *short-term electoral advantage*<sup>88</sup>) fatta dal Parlamento siciliano - hanno determinato l'abbassamento dei *ratings* sul debito finanziario della Regione<sup>89</sup>.

Circostanza questa che, peraltro, aggrava ancor di più la possibilità di far ricorso all'indebitamento a valori convenienti per i prossimi anni per investimenti (anche compartecipativi ad iniziative statali e/o comunitarie) che possano contribuire a rilanciare l'economia isolana.

Sotto altro profilo, giova osservare che il perdurare della tendenza all'abbassamento del *rating* del debito della Sicilia potrebbe determinare, nel breve termine, l'aggravamento della situazione finanziaria quale effetto diretto dell'applicazione delle clausole di "*additional termination event*" inserite, al momento della stipula, nei contratti con le Banche internazionali alla stregua delle quali lo sfioramento della soglia minima di *rating* potrebbe comportare la risoluzione immediata dei contratti derivati (che ammontano a circa 860 milioni di euro) ed imporre un esborso per la Regione di 400/500 milioni di euro<sup>90</sup>.

6. Quella che si prospetta, quindi, come necessaria e' la prosecuzione di una decisa azione di risanamento da prendere sul serio, abbandonando, senza incertezze, mediazioni politiche che indugiano a proteggere privilegi, prebende, intermediazioni parassitarie che hanno costituito le cause del paradosso dell'autonomia<sup>91</sup>: conquistata per tutelare i siciliani, ne è divenuta remora per lo sviluppo e la crescita, e non solo per i costi e le inefficienze generate<sup>92</sup>.

---

<sup>86</sup> Si vadano, tra gli altri, gli atti di indirizzo contenuti delle circolari assessoriali dell'Economia: n. 6116/GAB del 2 ottobre 2012: *Attuazione delibera di Giunta regionale n. 317 del 4 settembre 2012*, n. 6311/GAB del 16 ottobre 2012: *Questioni applicative nell'ordinamento regionale dell'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135*, n. 6435/GAB del 22 ottobre 2012: *Obbligo di ricorrere ad acquisti Consip e/o a prezzi Consip* e nella Direttiva Assessoriale n. 5818/GAB del 19 settembre 2012 anch'essi consultabili nella citata *Raccolta delle direttive e circolari applicative sulle società partecipate dalla Regione siciliana*, in [www.regione.sicilia.it](http://www.regione.sicilia.it).

<sup>87</sup> Il riferimento e' alle delibere della nuova Giunta regionale nn. 452, 453, 457 e 458 del 30 novembre 2012,

<sup>88</sup> Soprattutto in momenti di tempeste finanziarie e crisi economiche i mercati temono - per ricordare l'immagine di Søren Kierkegaard (*Stadi sul cammino della vita*, curato da L.Koch, Milano, 2001) - che della nave "si impossessi il cuoco di bordo, il quale, a quel punto, trasmetta dal megafono del comandante non più la rotta, ma ciò che si mangerà l'indomani". Tentazione particolarmente diffusa tra i vertici della politica regionale siciliana che, senza grandi distinzioni, sembra affetta da una continua patologia da *'acquisizione compulsiva del consenso'*, anche a seguito della conclusione delle elezioni, il che le porta a mantenere un atteggiamento proprio delle campagne elettorali, costituito da annunci roboanti e prospettazione di successi amministrativi ben lontani dall'essere realizzati o che utilizzano consolidate iniziative avviate da tempo.

<sup>89</sup> Nel corso del 2012 tutte e tre le Società di *rating* (oltre a *Fitch*, anche *Standard & Poor's* e *Moody's*) alla cui valutazione e' sottoposto il debito della Sicilia hanno operato il declassamento del *rating* e delle previsioni per il futuro (*outlook*) e ciò, da un lato, a causa di un generalizzato abbassamento delle valutazioni sul debito sovrano e su quello del sistema-Paese (analoghi declassamenti hanno riguardato anche quello delle principali regioni, enti locali, istituzioni finanziarie nazionali, ma anche la Sicilia, per l'avvertita asimmetria della reazione che ha connotato negli ultimi due anni la Regione tra le misure adottate dal Governo, invero apprezzate, e le (poche) riforme approvate dal Parlamento.

<sup>90</sup> La posizione creditoria della Regione nei confronti di *The Royal Bank of Scotland* è stata costituita nel 2007 in seguito alla ristrutturazione del *Sinking Fund* imposto dal Ministero dell'Economia nell'ambito dell'approvazione del piano di rientro del debito sanitario. Infatti in quella sede *The Royal Bank of Scotland* è subentrata a *Nomura International* che deteneva il precedente *Sinking Fund*. Il Bond Pirandello sarà rimborsato, nel 2015, alla scadenza prevista e prevede il versamento di quote capitale alla controparte swape fino a scadenza per l'ammortamento dei titoli con rimborso del capitale in un'unica soluzione a scadenza (titoli *bullet*).

Sulle controverse vicende relative al contratto con *Nomura* e' stata istituita una Commissione d'inchiesta con D.A. Economia n. 31 del 13.08.2012, le cui conclusioni sono state trasmesse alla Procura regionale della Corte dei conti.

<sup>91</sup> Cfr., in questa prospettiva, S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezz.* 1-2/2011, cit., 519 ss., il quale, non senza enfasi, sottolinea il carattere prettamente autoreferenziale dell'autonomia siciliana, concepita come *'speciale rapporto singolo'* con lo Stato, interpretato in senso marcatamente garantista e difensivo nei confronti di quest'ultimo, ciò ha determinato che hanno prevalso spinte che hanno consolidato il dualismo socio-economico, accentuando le differenze esistenti tra l'ordinamento generale statale e quello speciale

Una parte del cammino e' stata intrapresa negli ultimi due anni, ma occorre rafforzare i profili della responsabilità e del rendimento dell'autonomia differenziata, senza i quali essa perde di significato e diviene metafora dell'uso distorto delle risorse pubbliche<sup>93</sup>.

Ed e' proprio l'autonomia differenziata, già da tempo in posizione di "inseguimento" rispetto alle crescenti competenze delle regioni ordinarie<sup>94</sup> e sottoposta, spesso ragionevolmente, a crescenti critiche, proprio a partire dalle patologie di quella siciliana<sup>95</sup>, che va corroborata con nuovi significati ed obiettivi, ripensandone e ridisegnandone la morfologia secondo una "condizione di specialità diffusa", seppur bisognosa di esser delimitata nelle sue più salienti ed espressive manifestazioni. In tale prospettiva, rompendo l'attuale configurazione binaria dell'autonomia regionale, si offre l'opportunità a ciascuna Regione di attingere, in accordo con lo Stato, ad un fascio di funzioni individuato dalla stessa Costituzione (art. 116, terzo comma) in correlazione alle esigenze che scaturiscono dal territorio regionale<sup>96</sup> nel contesto del processo di riforma imposto dalle spinte del federalismo e di revisione costituzionale<sup>97</sup>, ma anche dalle impellenti esigenze della stabilizzazione della finanza pubblica<sup>98</sup>.

---

siciliano. Per una recente lettura della specialità regionale siciliana si veda anche A. Piraino, O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, in *le Regioni*, 5/2011, 907 ss.

<sup>92</sup> A partire da quella che G. Verde, *Un tentativo di revisione dello Statuto siciliano*, <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NUOVO/Statuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf>, definisce "un sistema di privilegio per le istituzioni e la classe politica siciliana", 13.

<sup>93</sup> Come opportunamente affermato nel documento della Conferenza Episcopale Siciliana, "Amate la giustizia, voi che governate la terra", Palermo 9 ottobre 2012, pubblicato proprio in occasione delle elezioni per il rinnovo del Parlamento regionale: "È necessaria ed urgente, piuttosto, un'autonomia della competenza e della responsabilità, per riannodare un costante ed efficace dialogo politico e tecnico con gli organi dello Stato e con le istituzioni dell'Unione Europea, necessario per valorizzare tutte le energie presenti nel nostro territorio e che rischiano di essere irrimediabilmente disperse. Solo così sarà possibile stimolare progettualità che rimettano in moto l'economia e lo sviluppo dell'Isola nei settori trainanti".

<sup>94</sup> Sulla condizione deteriorata assunta dalle Regioni ad autonomia differenziata a causa dello "schiacciamento" delle prerogative statutarie determinata dalla singolare dinamica evolutiva dell'ordinamento regionale italiano si vedano per tutti P. Giangaspero, *Le Regioni speciali dieci anni dopo la riforma del Titolo V*, in *le Regioni*, 5/2011, 765 ss.; S. Mangiameli, *La riforma del regionalismo italiano*, Torino, 2002, 153 ss., e, più recentemente, Id (a cura di), *Il regionalismo italiano tra tradizioni unitarie e processi di federalismo*, Milano, 2012, nel contributo dello stesso A., *Le regioni e le riforme: questioni risolte e problemi aperti*, 8 ss.; A. D'Atena, *Le regioni dopo il big bang*, Milano, 2005, 173 ss.

Esempio emblematico di tale condizione appare la nota questione della portata applicativa della c.d. "clausola di maggior favore" dell'art.10 della legge cost. n.3/2001 sulla quale, oltre alle valutazioni dei citati contributi, v. F. Teresi, *Divagazioni minime sulla portata del nuovo riparto delle competenze legislative Stato-Regione, sulla funzione della legge statale nel sistema riformato, sull'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001 e sul sindacato di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana*, in G. Verde, *La specialità dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, Torino, 2003, 219 ss.

<sup>95</sup> Le critiche sono risalenti, si rinvengono già a meta' degli anni '80, si ricordino in tal senso quelle di G. Corso, *Rapporto Sicilia*, in AA.VV., *La regionalizzazione*, II, Milano, 1983, 1589 ss., che già trent'anni fa non rinveniva più alcuna giustificazione al permanere dell'autonomia speciale, ed invitava a "svolgere all'interno l'autonomia (la qualità del governare e, soprattutto, dell'amministrare) guardando all'esterno non per continuare estenuanti bracci di ferro con lo Stato, ma per attingere idee, prospettive, stili di vita e di convivenza da immettere e amalgamare e intrecciare con i fili variopinti della realtà siciliana" e di P. Barcellona, *L'Autonomia: fallimento di oggi, speranza di domani, 'Il Manifesto'*, 19 giugno 1986 (riportato da P. Hamel, *Breve storia della Società siciliana 1780-1990*, Palermo, 2011, 229 ss.) "così come è l'autonomia e' lo strumento per realizzare e riprodurre la rivoluzione passiva nel Mezzogiorno e fa sempre più della Sicilia un luogo di colonizzazione".

<sup>96</sup> In tal senso, vedi per tutti, A. Ruggeri, *L'Autonomia regionale (profili generali)* in G. Verde, A. Ruggeri, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, cit., 15 ss.; dello stesso Autore si vedano, altresì, Id, *La "specializzazione" dell'autonomia regionale se, come e nei riguardi di chi farvi luogo*, in *Istituzioni del federalismo*, 1/2008, 21 ss. e Id, *Prospettive di una "specialità" diffusa delle autonomie regionali*, in *Nuove autonomie*, 6/2000, 845 ss., in senso analogo si veda G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *le Regioni*, 5/2004, 1119 ss. il quale evidenzia che già prima della riforma costituzionale del 2001 si revocavano in dubbio le ragioni della specialità per le Regioni non caratterizzate da esigenze di tutela di minoranze etnico-linguistiche,

<sup>97</sup> Com'è noto, il Consiglio dei Ministri, il 9 Ottobre 2012, ha approvato il disegno di legge costituzionale di parziale revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione, a dieci anni circa dalla sua riforma, operata come è noto con legge costituzionale n. 3 del 2001 (A.S. n. 3520, *Disposizioni di revisione della Costituzione e altre disposizioni costituzionali in materia di autonomia regionale* <http://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/16/DDI.PRES/680798/index.html>), per un prima condivisibile valutazione critica del testo v. E. Balboni, M. Carli, *Stato senza autonomie e Regioni senza regionalismo*, in [http://www.federalismi.it/documenti/editoriale/EDITORIALE\\_06112012132512.pdf](http://www.federalismi.it/documenti/editoriale/EDITORIALE_06112012132512.pdf), secondo i quali la proposta di modifica costituzionale determina una "vistosa virata in senso centralistico".

La proposta intende incidere significativamente sul piano delle competenze assegnate alle Regioni, anche di quelle ad autonomia differenziata e quindi anche della Regione siciliana, tra le principali novità:

l'obbligo per le Regioni a statuto speciale di concorrere, con gli altri enti territoriali e lo Stato, al rispetto dei vincoli di finanza pubblica imposti a livello di Unione europea e internazionale, L'introduzione della c.d. "formula di salvaguardia" che affida allo Stato il compito di garante dei diritti costituzionali e dell'unità giuridica ed economica della Repubblica,

Sono molteplici le incertezze che restano lungo il cammino di attuazione del federalismo fiscale<sup>99</sup>, soprattutto spicca la necessaria realizzazione di una perequazione (fiscale ed infrastrutturale) tra i territori regionali<sup>100</sup>, necessaria per non abbandonare una parte consistente del Paese ad una condizione di sottosviluppo. Anche se in questo senso non può dimenticarsi che soltanto sette Regioni (5 del nord – Piemonte, Lombardia, Veneto, Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna; e 2 del centro – Toscana e Marche), hanno un surplus fiscale (al netto del pagamento degli interessi per il debito).

Il federalismo fiscale, tuttavia, solo se accompagnato dalle connesse misure di perequazione, risulterà realizzabile non pregiudicando il vincolo nazionale rafforzato con forme effettive di solidarietà<sup>101</sup>. Mentre appare miope una strategia, come quella che ha prevalso in sede di prima applicazione della legge n. 42 del 2009, nella quale sono stati adottati importanti provvedimenti applicativi della normativa sul federalismo fiscale<sup>102</sup>, ma sono rimaste sostanzialmente inattuati le previsioni che contemplano l'adozione di misure di riequilibrio e compensazione sul piano delle risorse finanziarie e delle infrastrutture, in guisa da creare una discrasia tra un federalismo virtuale (quello previsto dalla legge del 2009), temperato da elementi solidaristici tipici dell'idealtipo del

---

L'ampliamento delle materie di legislazione esclusiva dello Stato, sicché quest'ultimo eserciterebbe la competenza legislativa esclusiva, e non più concorrente, in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, si prevede altresì l'attrazione nell'alveo della competenza statale anche le disposizioni in materia di comunicazione e le materie relative a:

- porti marittimi e aeroporti civili, di interesse nazionale e internazionale;
- grandi reti di trasporto e di navigazione;
- produzione, trasporto e distribuzione dell'energia di interesse nazionale.

La competenza esclusiva statale viene poi estesa anche alle norme generali sul procedimento amministrativo e sulla semplificazione amministrativa, a quelle relative alla disciplina giuridica del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche nonché ai principi generali sull'ordinamento di Comuni, Province e Città metropolitane, alla legislazione in materia di rapporti internazionali e comunitari. Mentre il turismo diviene materia concorrente per le altre materie di legislazione residuale delle Regioni vige il rispetto della legislazione statale concernente le materie affidate esclusivamente allo Stato.

Viene ridefinito il rapporto tra legislazione statale e regionale nelle materie di competenza concorrente. Le Regioni eserciteranno la potestà legislativa nel rispetto della legislazione dello Stato che disciplina i profili funzionali all'unità giuridica ed economica della Repubblica.

Va poi ricordato, poiché direttamente incidente sull'ordinamento regionale siciliano, la modifica alle disposizioni riguardanti l'impugnazione delle leggi regionali, che assicurano la possibilità di impugnazione nei confronti di quelle leggi regionali che, a seguito dell'inutile decorrenza del termine fissato dalla legislazione statale per l'adeguamento della legislazione regionale in una materia di competenza concorrente, risultino non più compatibili con la "nuova" disciplina statale, ma soprattutto quella che uniforma il sistema siciliano di controllo sulle leggi regionali approvate dall'Ars con quello vigente per tutte le altre Regioni italiane.

Parimenti va ricordato che la Commissione Affari costituzionali del Senato, nella seduta del 29 maggio 2012 (A.S. n. 24 e abbinati - A), ha approvato la modifica la Costituzione per i seguenti profili:

- abbassamento dell'età richiesta per l'elettorato passivo nonché (nell'elezione del Senato) per l'elettorato attivo; - riduzione del numero dei parlamentari; - trasformazione del bicameralismo da paritario a differenziato, con esclusivo riguardo al procedimento legislativo; - raccordo (entro il Senato) con le autonomie territoriali regionali; - ampliamento dei poteri del Governo nel procedimento legislativo; - rafforzamento del ruolo del Presidente del Consiglio dei ministri, quale unico destinatario della fiducia parlamentare (di ambedue le Camere) e quale titolare della proposta di revoca dei ministri nonché della proposta di scioglimento delle Camere (o di una Camera) in caso di denegata fiducia; - introduzione della sfiducia costruttiva; - introduzione di disposizioni prefiguranti in qualche misura uno 'statuto delle Opposizioni'.

Sulla quale vedi gli Atti del seminario "Verso la riforma costituzionale?", tenutosi il 26 giugno 2012 a Roma, presso la sede di [federalismi.it](http://www.federalismi.it), in <http://www.federalismi.it/Api/MostraDoc.cfm?Artid=20454>

<sup>98</sup> Sul punto si rinvia a G.M. Salerno, *Dopo la norma costituzionale sul pareggio del bilancio vincoli e limiti all'autonomia finanziaria delle Regioni*, in *Quaderni costituzionali*, 563 ss.

<sup>99</sup> Con riguardo all'applicazione della l. n. 42/2009 alle Regioni ad autonomia differenziata v. B. Baldi, *Regioni a statuto speciale e federalismo fiscale: un'analisi comparata*, in *Le istituzioni del federalismo*, n. 1/2012, 245 ss.

<sup>100</sup> Sulla complessa questione si richiama nuovamente B. Baldi, *I "numeri" del federalismo fiscale: un confronto fra le Regioni*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, n. 5-6/2010, 495 ss.

<sup>101</sup> Anche se è stato opportunamente sottolineato che "la corretta applicazione del federalismo fiscale non sarà sufficiente a porre rimedio al divario nel livello dei redditi, nell'occupazione, nelle dotazioni produttive, infrastrutturali e civili. Sul piano nazionale, sarà necessario un sistema integrato di investimenti pubblici e privati, con un'attenzione verso le infrastrutture, la lotta alla criminalità e l'integrazione sociale. L'impegno dello Stato deve rimanere intatto nei confronti dei diritti fondamentali delle persone, perequando le risorse, per evitare che si creino di fatto diritti di cittadinanza differenziati a seconda dell'appartenenza regionale", così la Conferenza Episcopale Italiana, nel Documento *Per un Paese solidale. Chiesa italiana e Mezzogiorno*, 6, in [http://www.chiesacattolica.it/ci\\_new\\_v3/allegati/10773/Per%20un%20Paese%20solidale.pdf](http://www.chiesacattolica.it/ci_new_v3/allegati/10773/Per%20un%20Paese%20solidale.pdf), per alcune considerazioni sul documento v. A. Patroni Griffi, *Federalismo, Mezzogiorno e sviluppo solidale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0247\\_patroni\\_griffi.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0247_patroni_griffi.pdf).

<sup>102</sup> Per una disamina dei provvedimenti applicativi del 'federalismo fiscale' nel prisma dell'evoluzione del regionalismo italiano si veda il pregevole saggio di A. Barbera, *Da un federalismo "insincero" ad un regionalismo "preso sul serio" ? Una riflessione sull'esperienza regionale*, in [http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0340\\_barbera.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0340_barbera.pdf)

federalismo cooperativo, simmetrico o integrativo, ed un'attuazione sostanzialmente ispirata all'opposto modello del federalismo asimmetrico e competitivo<sup>103</sup>.

Ed e' in tale prospettiva che va quindi innestato, peraltro, il rilancio della specialità che appare imprescindibile, non essendo più sufficiente a sostenerne le ragioni, ormai, il solo dato formale scaturente dalla previsione costituzionale.

La complessità della situazione (invero aggravata dall'insussistenza di una maggioranza nel Parlamento siciliano) e la straordinaria rilevanza delle iniziative da assumere impongono così ampie convergenze sul piano politico-istituzionale, ma anche tra le forze sociali, il sistema delle imprese, il mondo dei saperi e delle professioni e la società civile della Sicilia, tralasciando approcci lideristici e men che meno affidandosi a strategie di annunci.

Con una chiara azione di Governo e le necessarie sinergie tra le forze politiche e sociali potranno confutarsi le previsioni di alcuni analisti che hanno prefigurato<sup>104</sup> "*che la discontinuità politica sposterà l'implementazione di qualunque riforma della spesa corrente a fine 2013*".

In altre parole, i mercati, che valutano anche la capacità delle Istituzioni di offrire reazioni vigorose a breve termine alle situazioni di crisi, hanno chiesto che la revisione della spesa continui e sia rafforzata sul piano legislativo (oggi paghiamo, infatti, i ritardi imposti dall'Ars alle riforme proposte) e senza snervanti negoziati politici.

Appare urgente, quindi, che siano tempestivamente adottate - in prosecuzione delle azioni di contenimento della spesa già assunte - misure che diano la tangibile percezione della capacità di reazione proporzionata alla complessità della situazione e che eliminino i profili "*negativi*" della specialità<sup>105</sup>, a lungo concepita quale "*zona franca*" per riforme introdotte nel Paese per ridurre la spesa pubblica. E' proprio l'uso distorto delle risorse pubbliche, infatti, che in Sicilia, senza incrementare la qualità dei servizi, ha generato occupazione fittizia realizzando trasferimenti impliciti di risorse verso fasce bisognose della popolazione (e conseguente vincoli clientelari).

Un utile esempio in tal senso può essere rinvenuto rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria degli organi regionali sancito dall'art. 1 del citato il d.l. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla l. 213/2012.

Tale norma, com'è noto, introduce nell'ordinamento disposizioni volte ad adeguare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 100 Cost., le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria (anche) delle regioni.

Va precisato che la questione impone, in particolare per le implicazioni scaturenti dai controversi profili di diretta applicabilità alla Regione siciliana, ben altri approfondimenti, tuttavia, in questa sede, può sinteticamente affermarsi che sia corretto propendere per la diretta applicazione della generale disciplina statale in materia di controlli della Corte dei conti nella Regione siciliana alla stregua delle vigenti norme di attuazione dello Statuto regionale.

---

<sup>103</sup> In merito si rinvia, anche per i riferimenti bibliografici, ad O. Chessa, *La specialità sarda ed il federalismo asimmetrico*, in *Riv. giur. Mezz.*, 1-2/2011, cit., 554 ss. per il quale: mentre il federalismo competitivo/asimmetrico e' caratterizzato dalla pretesa delle comunità territoriali di 'poter far da sole' e si sostanzia nella rivendicazione progressiva di spazi di autodeterminazione che si concreta in maggiori e più estese competenze primarie, nel federalismo cooperativo/simmetrico prevalgono quelle esercitabili nelle sedi di co-decisione federale, un epifenomeno di tale modello e' costituito dal governo centralizzato delle funzioni di *welfare*, mentre, all'opposto, tali competenze vengono decentrate, mantenendosi a livello centrale soltanto il compito di garantirne i 'livelli essenziali' di espletamento, il che postula la prevalenza di una concezione minimale dei diritti sociali e dei compiti di promozione affidati ai pubblici poteri.

I travagli del 'federalismo' italiano, sotto tale profilo, ricalcano quelli che hanno attraversato la storia costituzionale americana in tal senso, tra gli altri, v. J. M. Shafritz, E. W. Russel, *Introducing public administration*, New York, 1997, 153 ss., C.N. May, *Constitutional Law. National power and federalism*, New Yorkshire 2001, 181 ss., sintetizzabile nell'alternativa tra la *marble-cake* e la *layer cake*, la prima descrive tangibilmente il federalismo cooperativo, la seconda quello duale.

<sup>104</sup> Il riferimento alla riduzione del rating di lungo termine a 'BBB' da 'BBB+' operato da *FitchRatings*, (la stessa che nel luglio scorso, per prima, aveva smentito qualsiasi ipotesi di default finanziario della Regione) il 29 ottobre scorso, proprio il giorno dopo le elezioni regionali, al debito finanziario della Regione Siciliana - incluso un bond di €568m di euro con scadenza 2015 - ed al futuro indebitamento.

<sup>105</sup> Si ricordino, tra gli altri, gli abnormi privilegi ancora garantiti al Parlamento siciliano ed alle amministrazioni locali, (che, ad esempio, non applicano il regime statale per i compensi ed i permessi agli amministratori), per quelli che sono definiti, con espressione giornalistica, '*i costi della politica*' e delle strutture istituzionali. Il tempestivo adeguamento della Sicilia alle previsioni del d.l. n.174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dovrebbe poter eliminare gran parte di queste disfunzioni, come in precedenza evidenziato alla nota 85.

Giova precisare, in tal senso, che in attuazione delle disposizioni dello statuto in materia sono stati emanati: dapprima, il d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, recante "*Istituzione di Sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*", poi, anche al fine di completare l'inveramento della previsione statutaria, il d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, recante "*Norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali*".

Al fine di individuare l'ambito applicativo che le norme di attuazione in questione delineano va ricordato che, all'art.1, secondo comma, le stesse prevedono che "*la composizione e la competenza delle sezioni sono determinate dalle disposizioni della legge statale in materia*", mentre, all'art.2, primo comma, proprio con precipuo riferimento al controllo, si specifica che le funzioni della competente sezione vadano individuate "*ferme restando le leggi dello Stato che disciplinano le funzioni della Corte dei conti e per quanto non diversamente disposto dal presente articolo*".

Appare quindi incontrovertibile la volontà delle norme di attuazione di disciplinare la fattispecie a compendio delle previsioni generali sull'ordinamento, ed, in particolare, di quelle sulle funzioni di controllo della Corte dei conti, in guisa da costituire un sistema che si innesta, completandolo, in quello generale previsto dalla vigente legislazione statale.

Alla conclusione indicata si perviene, quindi, sia per ragioni di ordine letterale (il tenore "dinamico" e non "materiale" del rinvio alla legislazione statale contenuto in queste ultime) che sistematico (il progressivo mutamento di ruolo della Corte dei conti scaturente dalle riforme legislative che ne hanno accentuato il profilo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali)<sup>106</sup>.

Tornando alla generale tematica che ci occupa può quindi affermarsi che la prospettiva dell'inveramento dell'autonomia finanziaria regionale siciliana e' certamente corroborata dal delinearsi del quadro normativo del federalismo fiscale, col quale la stessa va coordinata non potendo correttamente ricondursi tale percorso alla mera attuazione<sup>107</sup> delle innovazioni che ne costituiscono il tratto qualificante (il superamento della spesa storica, l'applicazione del criterio dei costi standard per il finanziamento delle funzioni, le forme di individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni, l'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio regionale, i meccanismi premiali e sanzionatori per Regioni ed autonomie locali).

---

<sup>106</sup> Il prospettato percorso interpretativo, invero, si muove nel solco di quello delineato dalla nota sentenza della Corte costituzionale avuto riguardo alle procedure di controllo sulla gestione della Corte dei conti proprio nei confronti della Regione siciliana. In quella occasione il Giudice costituzionale ha avuto modo di affermare che la citata previsione dell'art.2, primo comma, delle norme di attuazione in materia, "*ove collegata al carattere unitario delle funzioni di controllo attribuite, in base all'art. 100, secondo comma, della Costituzione, alla Corte dei conti non può non essere interpretata come richiamo ad una forma di rinvio "dinamico" alla legislazione statale in tema di funzioni della Corte dei conti e, conseguentemente, anche di forme e di limiti del controllo ad essa spettante: legislazione statale che, nei suoi svolgimenti, proprio in virtù del richiamo operato attraverso la norma di attuazione, è destinata, dunque, a espandere direttamente la propria efficacia anche nei confronti dell'ordinamento regionale siciliano*" (Corte cost. Sent. n.40/1994).

Va peraltro richiamato che, come statuito dalla stessa Corte costituzionale, l'estensione di siffatte forme di controllo nei confronti delle amministrazioni pubbliche genericamente intese - e pertanto comprese anche le Regioni, sia quelle ordinarie che ad autonomia differenziata -, corrisponda ad una precisa scelta legislativa "*che ha inteso superare la dimensione un tempo "statale" della finanza pubblica riflessa dall'art. 100 Cost. ed ha riconosciuto alla Corte dei conti, nell'ambito del disegno tracciato dagli artt. 97, primo comma, 28, 81 e 119 (nel testo originario) Cost., il ruolo di organo posto al servizio dello "Stato-comunità", quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità*", in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997). E ciò nel presupposto che la necessità di coordinamento della finanza pubblica, nel cui ambito materiale si colloca il controllo esterno sulla gestione, riguarda pure le Regioni e le Province ad autonomia differenziata, non potendo dubitarsi che anche la loro finanza sia parte della "*finanza pubblica allargata*" (sent. n.179 del 2007).

In senso analogo si muove anche la proposta dell'Assessorato all'economia, di cui ha preso atto l'ultima riunione del Governo regionale uscente, il 22 ottobre 2012 scorso, che estende il regime dei controlli preordinati alla garanzia degli equilibri di bilancio previsti a livello statale, recante "*Schema di norme di attuazione dello statuto speciale della regione siciliana recanti integrazioni e modifiche al D.Lgs. 6 maggio 1948, n. 655, ed al d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200, in materia di istituzione di una sezione giurisdizionale regionale d'appello della Corte dei conti e di controllo sugli atti regionali*".

Il testo dello schema di norme di attuazione, già trasmesso alla Commissione paritetica, intende assoggettare anche la Sicilia alla normativa statale in materia di controlli contabili e punta al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo del bilancio e dei principali atti di spesa dell'amministrazione regionale.

<sup>107</sup> Va condiviso quanto prospettato in senso analogo nella ricerca commissionata dalla Confindustria di Palermo della Fondazione Antonio Uckmar, *La potestà tributaria siciliana: profili ricostruttivi e prospettive*, diretta da V. Uckmar e presentata a Palermo il 3 ottobre 2012, in <http://www.uckmar.net/circolari/altro/RicercaSicilia.pdf>, 13.

Occorre che nel negoziato con lo Stato - come precisato alle battute finali - si mantenga un approccio dialogico, che tenga conto delle pesanti interferenze determinate dalla crisi economica ed, al contempo, consapevole delle prerogative della Regione pur nell'esigenza di declinarle nel contesto di riequilibrio economico-finanziario imposto al Paese dagli accordi europei e richiedendo allo Stato di calibrare misure correttive in termini di sostenibilità finanziaria.

Se è solo con i "conti e carte in regola" e classi dirigenti capaci di far "massa critica" che la Sicilia potrà affrontare il difficile cammino di uscita da una grave crisi economica e finanziaria ed essere, così, protagonista della ripresa del nostro Paese, questa diviene la 'precondizione' per pretendere le imprescindibili misure di sostegno alla crescita e gli interventi di perequazione infrastrutturale<sup>108</sup>, senza i quali rischia di essere condannata ad un processo di ulteriore impoverimento e consolidamento del divario.

Nel 2050 la Sicilia, secondo le più recenti indagini demografiche<sup>109</sup>, avrà una popolazione in età lavorativa diminuita del 24%, un Pil ridotto del 36% ed i siciliani avranno un'età media superiore ai 55 anni. Un'Isola più povera, invecchiata e con minori energie umane.

A questa prospettiva, oggi difficilmente modificabile sul piano demografico e paradigmatica delle tendenze dell'Intero Paese, si può rispondere: o ignorandola, come sembra fare la politica di oggi (che si limita ad assecondare i 'desiderata' degli elettori, e spesso i meno nobili), oppure puntando a rafforzare l'integrazione sociale, economica e culturale con i Paesi del Maghreb, favorendo gli scambi ed il confronto con quelle aree per rilanciare settori produttivi di qualità, che purtroppo in Sicilia perdono competitività e rischiano di divenire progressivamente marginali, come l'agricoltura, la pesca, l'industria alimentare, il turismo, l'energia ed i servizi.

Ma oggi insieme al futuro della Sicilia è in gioco la sua stessa Autonomia.

E questa Autonomia potrà essere riaffermata solo trasformandola ed innovandola -, *continuando a lottare, a pensare e ad agire 'come se' in Sicilia c'è ancora un margine di speranza e di riscatto, sperando contro ogni logica speranza* - per ricordare le parole di Ludovico Corrao<sup>110</sup>; restituendole così, attraverso il recupero dell'etica della responsabilità, lo slancio che consentì di conquistare lo Statuto.

---

<sup>108</sup> Sembra opportuno ricordare che, con la già richiamata sent. n. 71/2012, la Corte costituzionale ha avuto modo di precisare che l'art. 22 della l. n. 42 del 2009, relativo alla perequazione infrastrutturale, sia applicabile alle autonomie regionali differenziate "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.

<sup>109</sup> Si vedano in merito le considerazioni di A.Golini e A. Di Bartolomeo, *Emergenze e potenzialità per le riprese del Mezzogiorno, Trend demografici, sviluppo economico e dualismo nord-sud*, nella relazione presentata alla conferenza della Fondazione Curella-Svimez, tenutasi a Palermo il 10 novembre 2011.

Le nuove generazioni si avviano così a contare sempre meno dal punto di vista demografico ed elettorale. Secondo le previsioni ISTAT, nei prossimi decenni, i giovani sono destinati a diventare la metà degli anziani e questa tendenza è forte soprattutto in Italia ove la perdita di peso demografico dei giovani è più accentuata rispetto a quanto avviene negli altri Paesi occidentali.

<sup>110</sup> L. Corrao, *Il sogno mediterraneo*, intervistato da Baldo Carollo, Alcamo, 2010, premessa, 3.