

Gaetano Armao

L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA DIFFERENZIATA DELLA REGIONE SICILIANA

attraverso congetture e confutazioni

Raccolta di studi e contributi

introduzione di

Pietro Busetta



Quaderni della Fondazione
Centro Ricerche Economiche «Angelo Curella»
Nuova Serie - N. 12

Collana diretta da Pietro Busetta

Gaetano Armao

L'ATTUAZIONE DELL'AUTONOMIA
DIFFERENZIATA DELLA REGIONE SICILIANA
attraverso congetture e confutazioni

Raccolta di studi e contributi

introduzione di
Pietro Busetta

ISSN
1972-0912

Liguori Editore

Questa opera è protetta dalla Legge sul diritto d'autore
(<http://www.liguori.it/areadownload/LeggeDirittoAutore.pdf>).

L'utilizzo del libro elettronico costituisce accettazione dei termini e delle condizioni stabilite nel Contratto di licenza consultabile sul sito dell'Editore all'indirizzo Internet
<http://www.liguori.it/ebook.asp/areadownload/eBookLicenza>.

Tutti i diritti, in particolare quelli relativi alla traduzione, alla citazione, alla riproduzione in qualsiasi forma, all'uso delle illustrazioni, delle tabelle e del materiale software a corredo, alla trasmissione radiofonica o televisiva, alla pubblicazione e diffusione attraverso la rete Internet sono riservati. La duplicazione digitale dell'opera, anche se parziale è vietata. Il regolamento per l'uso dei contenuti e dei servizi presenti sul sito della Casa Editrice Liguori è disponibile all'indirizzo Internet
http://www.liguori.it/politiche_contatti/default.asp?c=contatta#Politiche

Liguori Editore
Via Posillipo 394 - I 80123 Napoli NA
<http://www.liguori.it/>

© 2013 by Liguori Editore, S.r.l.
Tutti i diritti sono riservati
Prima edizione italiana Dicembre 2013

Armao, Gaetano:
L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana attraverso congetture e confutazioni/
Gaetano Armao
Centro Ricerche Economiche «Angelo Currella»
Napoli : Liguori, 2013

ISBN 978 - 88 - 207 - 5704 - 5 (a stampa)
eISBN 978 - 88 - 207 - 5705 - 2 (eBook)

ISSN 1972-0912

1. Economia politica 2. Regione sicilia I. Titolo II. Collana III. Serie

Aggiornamenti:

23 22 21 20 19 18 17 16 15 14 13 10 9 8 7 6 5 4 3 2 1 0

INDICE

XI	Introduzione di <i>Pietro Busetta</i>
1	Premessa
7	I. La Regione siciliana ed il federalismo fiscale
7	I.1. L'Autonomia siciliana, le sue costituzioni e la prospettiva del federalismo fiscale
30	I.2. Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana
71	I.3. Le competenze in materia finanziaria della Regione siciliana
89	I.4. L'Autonomia siciliana e gli effetti perversi del 'federalismo claudicante' sul crescente divario Nord-Sud
100	I.5. La perequazione infrastrutturale
131	II. Corsi e ricorsi della Regione siciliana imprenditrice
199	III. Il credito: dissolta la competenza rimane l'esigenza
199	III.1. Le nuove norme di attuazione dello Statuto Speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio
215	III.2. L'Osservatorio regionale sul credito e le misure a sostegno dell'economia siciliana.
220	III.3. La gestione attiva del fabbisogno finanziario regionale
225	III.4. Il Microcredito per le famiglie in Sicilia

231	IV. Il sistema asimmetrico dei controlli sulla Regione
231	IV.1. Alcune considerazioni relative al controllo di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana
233	IV.2. L'assetto dei controlli della Corte dei conti in Sicilia
255	IV.3. <i>Open government</i> , digitalizzazione e controllo dei cittadini sulla p. a. in Sicilia

Cosa ci riserverà il futuro, non so. Ma le conquiste del passato e del presente ci mostrano ciò che è umanamente possibile. E possono insegnarci che, anche se le idee sono pericolose, possiamo imparare dagli errori come trattarle; come accostarle criticamente, come domarle, e utilizzarle nelle nostre lotte, compresa quella che conduciamo per avvicinarci un poco di più alla verità nascosta.

Karl R. Popper, “*Congetture e confutazioni*”, Bologna Mulino, 1972, 636.

A mia madre Emma che, al termine dell'assorbente impegno istituzionale che ha silenziosamente accompagnato, ho ritrovato nell'oblio della 'sconfinata giovinezza'

Ringrazio la Fondazione Centro ricerche economiche ‘*Angelo Curella*’, ed in particolare il Presidente, Prof. Pietro Busetta ed il dottore Alessandro La Monica, perché hanno fatto sì che questa raccolta di studi e contributi, sparsa tra relazioni a convegni, articoli, riflessioni, diventasse e prendesse forma di volume.

Al mio Maestro, Salvatore Raimondi, rinnovo la gratitudine per gli stimoli ed il rigore analitico che mi ha offerto sin dall’inizio della attività di ricerca.

Ad Alessandro Bellavista, Pietro Busetta, Mario Centorrino, Marco Mazzamuto, Antonio Purpura, Vito Riggio, Marco Salvalaggio, Filippo Salvia, Riccardo Ursi ed al compianto Alessandro Musco sono debitore per i suggerimenti e le osservazioni che hanno consentito di migliorare i contributi raccolti in questo volume.

Del lavoro redazionale e di collazione sono debitore a Giù, senza la cui attenzione critica, che ha condotto ad innumerevoli miglioramenti, non sarei riuscito nell’intento. Sono molto obbligato, infine, per la cura e la dedizione con la quale hanno accompagnato la stesura di questi lavori a Donatella, Loredana e Iulia ed a coloro che con me, in questi anni difficili, ma appassionanti, hanno lavorato senza risparmiarsi e con entusiasmo a Palermo e Roma.

Ovviamente, gli errori e le omissioni di cui questo lavoro è ancora affetto sono imputabili esclusivamente all’Autore.

Pantelleria ottobre 2013

INTRODUZIONE

di *Pietro Busetta*

1. Il lavoro di Gaetano Armao raccoglie riflessioni ed idee maturate nella sua esperienza amministrativa, durante la quale ha continuato a scrivere delle delicate e controverse questioni istituzionali dell'economia siciliana.

Un dato comune può registrarsi nei diversi ed appassionati contributi: si è cominciato ad invertire una linea di tendenza, e ciò a partire dal riavviato negoziato con lo Stato nel contesto dell'attuazione del federalismo fiscale e senza perdere l'aggancio con le previsioni dello Statuto, sino alla revisione della spesa, varata in una Regione per decenni connotata da costi crescenti. Come pure va registrata la messa in cantiere di alcune iniziative a sostegno dell'economia quali il microcredito per le famiglie e le imprese, il credito d'imposta per gli investimenti, la revisione delle norme di attuazione in materia di credito e risparmio, e non ultimo le prospettive innovative dell'open government e del monitoraggio sull'indebitamento regionale e degli enti locali.

Quel che emerge dai diversi lavori di seguito pubblicati è una forte convinzione sull'ineludibile necessità del cambiamento della Sicilia, nonostante le sue innumerevoli contraddizioni ed inerzie. Ed in questo senso le contorte vicende della 'Regione imprenditrice', che vengono ricostruite nell'apposito capitolo del libro, ne costituiscono un esempio emblematico.

L'Autore ripropone poi, analizzando partitamente il complesso ed oscillante percorso di attuazione del federalismo fiscale, il tema della perequazione infrastrutturale e, più in generale, del crescente divario tra Sud e Centro-Nord.

Ma in realtà il Mezzogiorno ha bisogno di federalismo o di centralismo?

Cioè un'area a sviluppo ritardato è in condizione, e, in ogni caso, riesce a meglio gestirsi se ha maggiore autonomia? E poi il Paese che si avvia con affanno ad uscire dalla crisi è in grado di affrontare il tema delle perequazioni? Ha le energie finanziarie per dotare il Mezzogiorno delle infrastrutture indispensabili per l'ammodernamento del territorio?

Le esperienze di molte regioni, la Sicilia in testa, dimostrano che l'autonomia ha rallentato e non accelerato lo sviluppo ed il rientro imposto dall'UE dal debito pubblico è molto probabilmente incompatibile con i 500/1000 miliardi di euro che sono necessari per dotare il Mezzogiorno di infrastrutture che consentano di ridurre significativamente il gap. Ed in questa prospettiva i fondi strutturali europei – spesso sprecati, anche quando utilizzati appieno – sono troppo limitati per rispondere al fabbisogno.

Anche se, la risposta all'ultimo e più rilevante quesito, diviene – paradossalmente – il rafforzamento dell'autonomia quale l'unica via d'uscita rispetto ad un Paese che, occorre il coraggio di dirlo, non può più assicurare l'eguaglianza ai propri cittadini.

Purché, ed è questa la nuova stagione che deve inaugurare l'istituto regionale, questa autonomia sia responsabile e credibile o come seconda soluzione non ci sia affatto.

2. V'è da dire che la pesante crisi degli ultimi anni ha ridotto ai minimi termini l'economia siciliana, mentre si è accresciuto il divario con il Centro-Nord che invece comincia a registrare i primi segnali di ripresa.

Occorre guardare alle prospettive e non alle contingenze, tenendo conto dei giovani e del loro ingresso nel mercato del lavoro. Dal 2008 siamo in un tunnel dal quale non si vede via d'uscita.

È ormai accertato che sul mercato del lavoro nel periodo 2008-2013 il saldo occupazionale è diminuito rispettivamente di 583 mila unità nel Mezzogiorno e 401 mila nel Centro/Nord. Nello stesso quinquennio di riferimento, il numero dei disoccupati è aumentato di 564.000 unità (+63,6%) nel Mezzogiorno e di 858.000 (+106,6%) nell'altra area. Il tasso di disoccupazione si è innalzato al 19,7% dal 12% del 2008, mentre nel Centro/Nord ha raggiunto il 9,7% (5% nel 2008).

Per i giovani meridionali la recessione si è tradotta in una vera e propria emergenza sociale. La distruzione di posti di lavoro ha riguardato prevalentemente le componenti giovanili, che peraltro hanno subito una forte precarizzazione del rapporto di lavoro. Il tasso di disoccupazione nel quinquennio è letteralmente esploso aggravando i fenomeni di emarginazione. Nel 2012 il numero dei giovani di 15/24 anni di età impegnati nella ricerca attiva di un lavoro si è portato attorno a 288.000 unità, registrando un incremento del 27,0 per cento a fronte di una crescita media annua dell'1,5 per cento nel quadriennio 2008/2011. Il tasso di disoccupazione giovanile è schizzato al 46,9 per cento aumentando di 6,6 punti rispetto al 2011 e di ben 14,6 al confronto di cinque anni prima e l'indicatore ha già attraversato la soglia psicologica di 50 raggiungendo il 50,5 per cento. I consumi delle famiglie

residenti nel Mezzogiorno hanno subito un taglio del 5,5 per cento, un crollo la cui intensità non ha precedenti negli ultimi sessant'anni. Sintomatica dello stato di crisi è la flessione del mercato automobilistico: le immatricolazioni nel Mezzogiorno si sono ridotte del 26,5 per cento.

Allora bisogna fare qualcosa prima che sia troppo tardi, per prima cosa una operazione verità che faccia chiarezza sulla reale situazione e sulle vere prospettive dell'area. È necessario prevedere un nucleo fiscale diminuito e differenziato tra Mezzogiorno e Centro Nord nonché delle politiche di supporto ai giovani come indennità di disoccupazione che consentano di evitare quella eccessiva mobilità (leggasi emigrazione) che sta desertificando ulteriormente l'area.

Mentre c'è una generazione che continuerà ad essere protetta, un'altra ha sulla pelle solo la disperazione.

Il grido di dolore che si innalza da queste aree non è compatibile con i giochi di potere che spesso sembrano prevalere nella classe politica, soprattutto meridionale, la quale non riesce ancora a percepire la dimensione del dramma Italia e ancor meno della devastazione in corso nel Mezzogiorno.

Di fronte a problematiche così ampie servono statisti e non politici, servono coloro che guardano al futuro e non "personale politico" che pensa alle elezioni successive, serve chi ha l'ordine di grandezza dei miliardi di euro, perché è quello del Pil nazionale e del debito pubblico, e non chi al massimo ragiona dei ventimila euro (deputati e senatori, consiglieri regionali, deputati europei) che ogni mese porta a casa.

Il Mezzogiorno è un'area con circa 20 milioni di abitanti. Nella quale, compresi i sommersi, lavorano un po' più di 6 milioni di persone. Quindi un rapporto di 3 persone su 10. Un rapporto fisiologico tra popolazione complessiva e lavoratori occupati è di quasi 5 a 10, come nell'Italia Nord-Occidentale.

Riportando lo stesso tipo di rapporto nel Mezzogiorno dovrebbero lavorare un po' meno di 9 milioni di persone. Cioè è necessario un incremento rispetto ai dati di oggi di quasi 3 milioni di occupati e di questi almeno 700.000 in Sicilia.

Tutto ciò ovviamente se si vuole mettere a regime la zona ed evitare quel processo di emigrazione che fa sì che ogni anno in 25.000, in prevalenza giovani e laureati, trovino nell'estero una risposta alla loro domanda di futuro.

Senza inventare nulla il sistema più rapido per creare posti di lavoro velocemente, oltre che far crescere l'imprenditoria locale, è di attrarre investimenti dall'esterno dell'area.

Per tale obiettivo non è sufficiente avere delle condizioni di Stato Minimo. È necessario avere delle condizioni di vantaggio. Oltre alla sufficienza

nel settore delle infrastrutture, nella lotta alla criminalità organizzata, nella tradizione civica, come per esempio nell'efficienza della pubblica amministrazione. È noto come la Sicilia, in tutte e tre le condizioni, sconti un ritardo notevole. Ma anche se ci fossero tali condizioni, queste non sarebbero sufficienti perché i capitali vanno dove hanno anche dei vantaggi, che sono quelli per esempio di un costo del lavoro più basso. E certamente, la Sicilia non può confrontarsi con le realtà nuove entranti dell'Est europeo, del Nord Africa, né tanto meno con le realtà asiatiche.

Deve ritenersi che un determinante elemento di attrattività possa essere costituito dalla fiscalità compensativa. È un passaggio complicato convincere l'UE a concederla solo al Sud, visto che in Italia convivono due Paesi e che non esiste un'alternativa possibile a tale approccio. Ma bisogna farlo. D'altra parte se qualcuno pensa di creare un saldo occupazionale di 300 mila posti di lavoro l'anno, senza gli investimenti provenienti dall'esterno dell'area, lo dimostri.

PREMESSA

1. Questo volume raccoglie studi e contributi di circa un quadriennio di impegno pubblico (dalla primavera del 2009 all'autunno del 2012) nel quale non ho inteso smarrire, pur di fronte a gravosi impegni amministrativi, il punto di vista dello studioso delle istituzioni pubbliche e delle loro relazioni economiche.

Dopo anni di analisi dell'Amministrazione regionale, di insegnamento della sua organizzazione e delle sue funzioni e di assidua esperienza professionale, mi è capitata la ventura di svolgere rilevanti funzioni nel governo della Regione siciliana (alla pubblica amministrazione, ai beni culturali e, soprattutto, all'economia ed alla programmazione europea), che mi hanno consentito di guardare quelle istituzioni dal loro interno e di rinvenirne, con più nitore, i punti di forza e le profonde contraddizioni.

Posso dire di aver vissuto appieno la dinamica, per alcuni aspetti dicotomica, tra prospettiva pubblica e privata della vita, efficacemente descritta da A.O. Hirschman, pur cercando di non smarrire l'esigenza della ricomposizione di quella frattura, paragonata alla separazione psicologica tra lavoro e amore: *«come la frattura privato-pubblico, il divorzio tra lavoro e amore è dunque sentito come qualcosa che impoverisce e svuota le nostre vite»* (*Felicità privata e felicità pubblica*, Bologna, 2003, 169).

Il confronto con la complessa realtà siciliana, con le autorità statali ed europee, in un difficile tempo di revisione della spesa, politiche di austerità e contrazione degli investimenti, mi ha consentito di riconsiderare profondamente convincimenti e conclusioni raggiunte nel mio lavoro universitario e professionale.

Chi sostiene che l'autonomia speciale è una grande occasione perduta per la Sicilia afferma purtroppo una verità incontrovertibile, ma non scevra da elementi di contraddizione.

Ed infatti, da un lato la specialità ha spesso funzionato come ostacolo allo sviluppo, impedendo alle istituzioni regionali di sintonizzarsi con le

innovazioni regolative ed amministrative più significative, quando non si è limitata a ritardarne l'applicazione, e, dall'altro, ha garantito la diffusione prima ed il mantenimento poi di privilegi e garanzie non conosciute e, se conosciute, comunque abbandonate nel resto del Paese.

Pare, tuttavia, indiscutibile che l'istituto autonomista abbia offerto all'Isola alcuni strumenti che hanno consentito di crescere e svilupparsi, di rivendicare interventi e misure di sostegno che altre aree del sud hanno visto pesantemente ridurre, senza poter nulla opporre.

È così, come la grande muraglia cinese, costruita per difendere la Cina, anche l'apparato autonomistico – concepito e strutturato quasi in una sorta di “antagonismo istituzionale”, per assicurare alla Regione competenze, risorse e personale – è divenuto causa di isolamento, smarrendo per strada l'obiettivo assegnatogli dai Padri dello Statuto di superamento del divario e di coesione economico-sociale

Ed il divario, quest'enorme ed irrisolta frattura del nostro Paese, assai efficacemente descritta nel contributo di V. Daniele, e P. Malanima, (*Il Divario Nord-Sud in Italia 1861-2011*, Soveria Mannelli, 2011), è rimasto lì, sostanzialmente immutabile, solo scalfito dagli interventi e dalle misure approntate per ridurlo, ed adesso fortemente aggravato dalla pesante crisi finanziaria ed economica che attraversa ormai da anni il Paese.

Non essendo riuscita per tempo a rivendicare la piena autonomia finanziaria, quando sono state severamente ridotte le risorse aggiuntive (e quelle che questa destinazione hanno, come i fondi europei e fondi Fas, sono stati stornati per far fronte all'ordinario) la Sicilia, come l'intero Mezzogiorno – assediata da una pressante domanda di sopravvivenza e da crescenti livelli di povertà – si è scoperta in preda ad una forte spinta migratoria, soprattutto giovanile ed intellettuale, e ad una desertificazione industriale, dimostrando la sua incapacità non solo di autoriformarsi, ma anche semplicemente di adeguarsi al mutare delle situazioni, così entrando in una crisi istituzionale ed economica dalla quale non è agevole trovare via d'uscita.

I crescenti vincoli del patto di stabilità interno e l'assai limitata possibilità di escludervi le spese per investimento e quelle per il cofinanziamento dei fondi strutturali, uniti ad una crisi economica che sta riportando il Mezzogiorno agli anni '50, impediscono anche il pieno impiego delle scarse risorse disponibili per investimenti.

Chi sostiene che l'Europa sia soltanto un'opportunità e non anche un rischio per la Sicilia credo sia destinato a ricredersi, soprattutto alla luce delle politiche economiche d'austerità che stanno soffocando l'economia del Mezzogiorno d'Italia come di tutto il Sud d'Europa.

Il *mix* di riduzione della spesa pubblica ed incremento dell'imposizione fiscale su famiglie e imprese ha accentuato i processi di desertificazione imprenditoriale determinando la riduzione dei salari, l'aumento del tasso di disoccupazione, la compressione dei profitti e l'incremento esponenziale dei fallimenti.

Regole farraginose che scaturiscono da una disciplina comunitaria eccessivamente minuziosa ed, in alcuni casi, addirittura difficilmente applicabile hanno fatto sì, ad esempio, che gli strumenti di finanziamento *Jeremie* e *Jessica*, dopo più di tre anni della firma delle convenzioni tra la Regione siciliana e, rispettivamente, il *FEI* e la *BEI*, stentino a trovare piena applicazione, ancorché affidati a due istituzioni finanziarie dell'UE.

Accade poi che investimenti infrastrutturali, quali quelli sugli interporti a valere sulla programmazione europea, siano rimasti fermi per anni perché a Bruxelles si riteneva che un incentivo alla realizzazione di un'importante infrastruttura (il porto di Augusta) in un'area a sviluppo ritardato come la Sicilia, destinataria degli strumenti finanziari di coesione economica e sociale, potesse rappresentare un '*aiuto di Stato*' ed un pericolo al dispiegarsi della concorrenza, questione che, per fortuna, risulta adesso superata.

2. Una delle consapevolezza che ho raggiunto è che il percorso del federalismo nel Paese ha assunto, seppur tra accelerazioni e decelerazioni, la connotazione di una scelta ormai irreversibile (L. Antonini, *Federalismo all'italiana*, Venezia, 2013).

È vero che la corsa parte da lontano, ed alcuni territori come la Sicilia con il suo statuto, ad esempio, avrebbero fatto meglio a chiederne con la dovuta forza l'immediata attuazione, anziché invocare "interventi straordinari" al centro con i quali negoziare scambi in funzione di legittimazione delle classi dirigenti politiche, imprenditoriale e sindacali.

Nessuno può ritenersi affrancato dal dover mettere carte e conti in regola: questa è la partita cruciale per il Paese che deve 'strambare', ma soprattutto per le Regioni del sud. Ed in questo senso appaiono di estrema attualità le parole di Piersanti Mattarella che, nel lontano 1971, affermava la necessità di una nuova politica meridionalistica che passasse per "*la creazione di una forza di pressione nel Sud capace di controbilanciare le spinte e le sollecitazioni che sull'apparato politico-burocratico la struttura socio-finanziaria del Nord attuava*" (P. Mattarella, *Il ruolo delle regioni meridionali per una nuova politica economica dello Stato*, in ID, *Scritti e discorsi*, Assemblea Regionale Siciliana, Quaderni del servizio Studi, II, Palermo, 2004, 543)

Non può revocarsi in dubbio che il federalismo fiscale se accompagnato dalle necessarie misure perequative possa consentire di modernizzare il Paese, e così potrà essere solo realizzando su di esso ampie ed artico-

late convergenze, ma è chiaro che una sua declinazione disaggregativa potrebbe appagare l'esigenza di qualche forza politica ma avrebbe effetti paralizzanti non solo sulle istituzioni, ma anche sul sistema economico dell'intero Paese.

C'è un patrimonio straordinario da non disperdere: l'unità della Nazione.

La ricorrenza dei 150 anni dell'Unità d'Italia – che la Sicilia ha celebrato sin dal 2010, nei 150 anni dello Sbarco dei mille – è stata un'occasione per ripensare a quel percorso che, non senza contraddizioni ed ombre, è stato costruito sui valori, sulle idee e sul sacrificio di tanti, che cittadini italiani non poterono divenire mai.

Ma si tratta anche di un grande patrimonio economico in quanto offre all'imprenditoria del nostro Paese la cifra di una dimensione nel contempo di competitore internazionale e di mercato interno che può garantire di agganciare la crescita.

Occorre tuttavia realisticamente chiedersi se il Paese che verrà fuori da una crisi economica senza precedenti sarà ancora più diseguale, e se con un più approfondito divario tra nord e sud potrà gestire politiche di coesione e, nel contempo, puntare ancora al federalismo.

E riconoscere che senza perequazione fiscale ed infrastrutturale effettive e risorse programmate non si può ottenere un federalismo equo e solidale.

Ed allora si rinvia a data da destinarsi, pregiudicando la creatura che si vuol far crescere e preconstituendo un contesto in cui fioriscono i contenziosi costituzionali. In altre parole, sembra si sia preparata una piattaforma che fa detonare le contraddizioni del federalismo e ne esaspera le spinte disaggreganti.

Il federalismo va preso sul serio, e su questo il confronto potrà essere costruttivo, le scorciatoie, invece, ne costituiranno le premesse del fallimento e la questione meridionale torna di attualità nel tempo della globalizzazione e delle sue crisi, soprattutto economiche.

Da tempo si afferma che il sud non può essere un problema per il Paese, ma, al contrario, deve trasformarsi in un'opportunità, una risorsa. E non solo, come è stato negli ultimi 150 anni, poiché costituisce un grande sbocco per il mercato interno (un mercato da 20 milioni di persone che compra oltre un terzo dei prodotti fabbricati al nord) ma, soprattutto, perché può costituire il valore aggiunto per conseguire obiettivi di sviluppo economico e competitività internazionale per l'Italia.

La Banca d'Italia ha sottolineato che l'Italia deve crescere di più, e per questo è necessario che il Mezzogiorno recuperi terreno, ma negli ultimi trent'anni il divario nord-sud ha cessato di ridursi ed il Mezzogiorno è arretrato rispetto alle altre regioni europee per l'esiguità degli investimenti destinati dallo Stato.

I cittadini del Mezzogiorno, sono italiani al 70%: infatti, hanno un reddito inferiore del 30% di quello medio nazionale e fruiscono di una dotazione infrastrutturale (porti, strade, ferrovie, aeroporti) inferiore in pari dimensione.

In tal senso occorre rifuggire da una ricorrente mistificazione assegnando un'efficacia salvifica ai fondi europei: pur restando impregiudicata la critica ad ogni inefficienza nell'utilizzo dei fondi strutturali, in termini produttivi, infatti, la tesi non regge.

Un esempio per tutti: destinare le risorse necessarie a realizzare l'alta capacità (non velocità) ferroviaria tra Palermo e Catania vale (circa 3,5 miliardi di euro) circa la metà dell'intero programma di sviluppo regionale della Sicilia 2007/2013. Si tratta di una sola infrastruttura... così facendo per recuperare il divario infrastrutturale della Sicilia (come detto circa il 30% in meno rispetto alla media nazionale) ci vorranno secoli!! (Svimez ha calcolato, a mio avviso ottimisticamente, 400 anni). Ed a meno che i vincoli del patto di stabilità interno non costringano a defanziare l'opera per l'impossibilità della Regione di concorrere con il proprio contributo economico pena l'applicazione di pesanti sanzioni finanziarie.

Nel frattempo la spesa statale per investimenti nel Mezzogiorno, imbrigliata da procedure lente e farraginose e da azioni politiche contraddittorie, subisce riduzioni progressive (in dieci anni di oltre il 20%), in quel contesto opportunamente descritto come caratterizzato dalla *'scelta di non fare'*, con costi enormi per la competitività del Paese (G. Amato, A. Graziosi, *Grandi illusioni*, Bologna, 2013, 227 ss.) facendo così perdere alla spesa comunitaria, in molti casi, il carattere della "aggiuntività".

Se si vuol affrontare con determinazione il nodo della crisi sistemica che attanaglia il Sud del Paese e, nel contempo, prendere il federalismo sul serio, occorre ripartire dagli investimenti per la infrastrutturazione materiale ed immateriale al Sud ed in Sicilia, così come accaduto in Germania con il suo "Est" (ed in soli 10 anni), creando le basi del successo economico di oggi e puntare alla c.d. fiscalità di sviluppo o compensativa (P. Busetta, a cura di, *Fiscalità di vantaggio: motivazioni ed opportunità*, Napoli, 2013) per attrarre investimenti esterni all'area creando nuove imprese e nuova occupazione.

La Sicilia ha condotto e conduce una lunga battaglia contro il malaffare, le ingerenze mafiose che allignano ed alimentano il sottosviluppo, la remora burocratica che sembra fagocitare tutto nella paralisi.

Quel rilancio infrastrutturale per la Sicilia che invocavano già Franchetti e Sonnino (ma era il 1876) ed una decisa politica di incentivazione e fiscale di opportunità per gli investimenti produttivi e l'attrazione di nuove iniziative imprenditoriali divengono così le soluzioni necessitate per garantire la via d'uscita dalla crisi.

Deve tuttavia osservarsi, ad un anno dall'avvio dalla nuova legislatura, che il deterioramento delle difficoltà finanziarie, non accompagnato dall'adozione di adeguate misure di risanamento (a partire da quelle connesse ai c.d. costi della politica), la carenza di tempestive misure anticongiunturali a sostegno del lavoro e delle imprese, l'aggravamento del disagio istituzionale (connesso a riforme annunciate ma non inverate, come nel caso della *revisione della spesa*), fanno crescere le fila di chi inizia ad invocare l'adozione di scelte estreme quali lo scioglimento dell'Assemblea regionale siciliana e la rimozione del Presidente della Regione, ai sensi dell'art. 8 dello Statuto.

D'altra parte l'istituto regionale, di fronte ai grandi mutamenti geopolitici ed economici deve essere sottoposto ad un profondo ripensamento che guardi non solo alla riforma istituzionale domestica ma anche alla prospettiva delle "Euroregioni".

Pur di fronte al permanere di alcuni nodi irrisolti, soprattutto sul piano istituzionale e finanziario, ci sono tuttavia tanti chiari ed importanti segnali di riscatto ed alcuni passi simbolici – che ho avuto la ventura di seguire direttamente – come il rilancio produttivo del *feudo di Verbumcaudo*, in provincia di Palermo, confiscato alla mafia e dopo decenni di contrasti finalmente divenuto un'azienda agricola di qualità; del grande *'Parco della memoria e della legalità'* di Uditore, aperto a Palermo nel 2012 in un'area prima sotto l'influenza dei vertici della mafia ed oggi gemellato a *St. James's Park* di Londra, il restauro del Castello medievale della *Colombaia* di Trapani, abbandonato al degrado ed adottato dal *FAI* quale *'monumento del cuore'*, dopo un lungo iter passato alla Regione che ne ha finanziato i lavori ripercorsi in questi studi. Ed ancora, alcuni obiettivi conseguiti nel settore dell'economia come l'avvio del negoziato con lo Stato sul federalismo fiscale e l'attuazione dell'autonomia finanziaria, il riordino (e la riduzione) delle partecipazioni regionali, la revisione delle norme in materia di credito e risparmio (dopo sessant'anni); misure quali il credito d'imposta per gli investimenti (sugli effetti del quale v. AA.VV., *Divari manifatturieri e strumenti di politica industriale*, Milano, 2013) – prima iniziativa di fiscalità compensativa – ed il microcredito per le famiglie. Si tratta di vicende che rientrano in un più articolato contesto, ma che confermano che la Sicilia ha già iniziato a voltar pagina, che per progredire ha necessità di ritrovare le ragioni per essere parte di un Paese che vuol crescere coeso e crede nelle potenzialità inespresse del sud.

I

LA REGIONE SICILIANA ED IL FEDERALISMO FISCALE

I.1. *L'Autonomia siciliana, le sue costituzioni e la prospettiva del federalismo fiscale*

1. La Sicilia – che dell'autonomia ha fatto un tratto indelebile della sua storia millenaria, sempre rivendicata e troppo poco riconosciuta – è certamente vittima di una evidente asimmetria tra le aspirazioni ed i risultati conseguiti, una vera e propria ipostatizzazione della volontà.

In principio il Regno di Sicilia: sorto dopo la liberazione dell'Isola dagli arabi, rappresento' la massima espressione di quell'autonomia e trovò coronamento con i sovrani normanni; ne costituisce precipitato emblematico il privilegio della Legazia Apostolica (cessata formalmente solo con la legge delle garantigie del 1870) sino alla costituzione del 1812, suggello evanescente di un'aspirazione inappagata.

Poi i testi costituzionali del 1820 e del 1848, che si riallacciano, sebbene in modo variegato, al testo del 1812; quindi, il tentativo di uno statuto regionale nell'Italia unitaria nel 1860, sino all'approdo allo Statuto autonomistico del 1946.

In quel processo – che da nazione a Regione ha visto ricondurre le spinte autonomistiche nell'alveo della Repubblica – la carta fondamentale dell'autonomia è divenuta, da un lato, oggetto di un 'bradisismo' costituzionale da parte dello Stato centrale che ne ha depotenziato reiteratamente la portata, dall'altro, dell'inerzia colpevole della stessa Regione che ha, progressivamente, attenuato, se non svilito, i tratti qualificanti dell'autonomia, rinunciando unilateralmente all'esercizio di molteplici prerogative statutarie.

Ma andiamo per stadi.

La costituzione del 1812 costituisce l'espressione di un processo elitario, in buona parte eterodiretto che, come i coevi apparati effimeri delle feste

di S. Rosalia, sparisce più velocemente di come è apparso nella controversa vicenda dell'800 siciliano.

Un innovativo modello di assetto costituzionale che, seppur “ricco e pluralistico dal punto di vista dell'ispirazione politica” (così F. Renda, *La rivoluzione del 1812 e l'autonomia siciliana*, in *La Sicilia e l'Unita d'Italia*, Milano, 1962, 122), era applicato, però, ad un sistema semi-feudale. Un modello, strenuamente propugnato da pochi ed illuminati esponenti della attardata aristocrazia e del retrogrado clero siciliano (i principi Carlo Cottone di Castelnuovo e Giuseppe Emanuele Ventimiglia di Belmonte, l'Abate Paolo Balsamo) che ha trovato, peraltro, il decisivo apporto nelle risorse finanziarie e nelle forze armate inglesi di stanza in Sicilia.

Una temporanea vittoria sul feudalesimo e sui privilegi nobiliari che tanto hanno nuociuto allo sviluppo della Sicilia. Tuttavia, le contraddizioni della società siciliana ebbero a riflettersi, sino a deflagrare, sull'attuazione di quel modello costituzionale.

Il governo liberale, infatti, già nel 1813, dovette confrontarsi con la dicotomia tra una Camera dei pari fortemente reazionaria – e ben presto già pentita di aver rinunciato ai diritti feudali, alla quale era approdata per puro calcolo convinta di rafforzare il proprio ruolo – ed una maggioranza radicale e riformatrice alla Camera dei comuni, composta da borghesi e nuovi ricchi, addirittura critica nei confronti di una costituzione ritenuta una “*impostura dei baroni*”.

Sino all'oblio: la giovanissima Costituzione cessa, infatti, con tutte le c.d. ‘*libertà della nazione siciliana*’, nel dicembre 1816, a seguito della costituzione del Regno delle Due Sicilie e l'assorbimento in esso del *Regnum Siciliae*.

Si assiste, così, al prevalere del ‘modello inglese’ sulla spinta della fragile alleanza tra il baronaggio e la rafforzata borghesia contro l'assolutismo regio, ciò che induce il sovrano Borbone ad accettarne le conseguenze sul piano della riallocazione dei poteri, con un forte inserimento di quest'ultima nel processo decisionale di governo (*decision making*).

Tuttavia, gli illuminati esponenti di una Sicilia innovativa dovettero ben presto ricredersi sul complessivo coinvolgimento delle classi dirigenti dell'Isola nel profondo cambiamento imposto dall'introduzione della Costituzione. Lo stesso William Bentinck, comandante delle forze britanniche nell'Isola – che grande influenza ebbe nella riforma liberale in Sicilia, anche attraverso il suo *Sicilian Journal* – ebbe a concludere quella controversa esperienza affermando: “*troppa libertà è per i siciliani quel che sarebbe una pistola o uno stiletto nelle mani di un bambino o di un matto*”.

Si tratta di una Costituzione appena applicata e mai formalmente abrogata. Questa, troppo semplicisticamente accostata a quella coeva di Cadice

– dalla quale si discostava, principalmente, anche se non esclusivamente, per la scelta del modello parlamentare bicamerale imperfetto rispetto a quello monocamerale – rappresenta, comunque, il consolidarsi del costituzionalismo europeo continentale, liberale ed antinapoleonico, fortemente ancorato all'esperienza britannica, seppur ispirata ai principi della rivoluzione francese.

La Costituzione di Palermo – votata da un'assemblea costituente, e non solo concessa dal re – è stata fonte di ispirazione per i regimi di monarchia costituzionale europea e contiene la puntale dichiarazione di diritti inviolabili di cittadinanza: “*niun siciliano potrà essere arrestato, esiliato, o in altro modo punito, e turbato nel possesso e godimento de' suoi diritti e de' suoi beni, se non in forza delle leggi d'un nuovo Codice, che sarà stabilito da questo Parlamento e per via di ordini, e di sentenze de' magistrati ordinarii, ed in quella forma, e con quei provvedimenti di pubblica sicurezza, che diviserà in appresso il Parlamento medesimo*” (art. X delle Basi) ed un articolato impianto organizzativo incentrato sulla tripartizione elaborata da Montesquieu “*Che il potere giudiziario sarà distinto ed indipendente dal potere esecutivo e legislativo*” (art. IV della Basi).

In sintesi, come sottolineato da A. Romano (*Presentazione a Costituzione di Sicilia*, Catanzaro, 2000, xlvi), una Costituzione che sceglieva l'abolizione dei vincoli feudali e dei fedecommissi, l'introduzione di un sistema di garanzie della proprietà privata, la statuizione della libertà di stampa, la previsione dell'obbligatorietà dell'istruzione, l'introduzione di una legislazione sanitaria che prevedeva l'obbligatorietà delle vaccinazioni, il riconoscimento delle principali libertà individuali, elementi che consentono di ricondurre questo pur sfortunato esperimento Statutario alle più progredite esperienze del costituzionalismo europeo, seppur “*abbandonata al proprio destino già a partire dal 1813, quando prendeva corpo un'alleanza con connotazioni antibaronali ed antinglesi fra corona e borghesia, che trovava un modello più rispondente ai propri interessi nella charte octroye di Luigi XVIII del '14, concretamente gradita alla monarchia*”.

Con ritmo incessante si rilancerà l'esigenza di una veste costituzionale per consacrare l'autonomia dei siciliani che consenta il recupero della Carta del 1812 nei successivi moti di Sicilia, sempre repressi dalla dinastia dei Borbone di Napoli, a partire da quelli di Palermo del 1820, quando, seppur per un fugace periodo, prevalse la soluzione della concessione della estensione della costituzione spagnola (decreto del 7 luglio 1820 ‘Art. 1. *La Costituzione del Regno delle due Sicilie sarà la stessa adottata per lo Regno delle Spagne nell'anno 1812, e sanzionata da Sua Maestà Cattolica nel marzo di questo anno: salvo le modificazioni che la Rappresentanza nazionale costituzionalmente convocata crederà di proporci per adattarla alle circostanze particolari de' reali domini.*’), sino alla revisione adattatrice definita il 9 dicembre 1820.

Per giungere, poi, a quelli del 1848, quando con forza il movimento rivoluzionario palermitano reclamò la restaurazione costituzionale: *“Il voto generale di tutta l'isola è che il generale parlamento adunato in Palermo accomodi ai tempi la costituzione, che, riformata sotto l'influenza della Gran Bretagna nel 1812, i Siciliani non avevano mai cessato di possedere in diritto; le assicurazioni di lord Minto (emissario diplomatico del Governo Britannico n.d.r.) certificano che il re è pronto a riconoscere gli antichi diritti della Sicilia e la sua costituzione del 1812; è idea manifestata dall'universale che a questa costituzione si facciano riforme per adattarla ai tempi; e se le riforme alle quali accenna il rappresentante del governo inglese conducono a tale scopo, certamente la mediazione di lord Minto è accolta da tutti con il massimo piacere”*.

Anche se occorre ricordare come contrari a questa scelta, considerata antistorica ed isolazionista, si mostrarono sia Mazzini (*‘Ai siciliani. poche parole di Giuseppe Mazzini’*, Londra 20 febbraio 1848) che Cattaneo (*‘Per la Sicilia’*, adesso in Cattaneo, Bobbio, *Stati uniti d'Italia*, Roma, 2010), che invitarono i siciliani a chiudere definitivamente con la passata e fugace esperienza costituzionale e ad aprirsi alla prospettiva repubblicana.

Gli eventi tuttavia, com'è noto, precipitarono e la Rivoluzione palermitana, che era stata scintilla dell'ampio moto che scosse l'intera Europa, fu repressa con ferocia dalle truppe borboniche comandate dal tenente generale Filangieri.

La Costituzione, seppur resa più moderna e snella (*‘decretata il giorno 10 luglio 1848 dal generale parlamento’*), fu condannata, ancora una volta, a divenire reperto storico, strutturata sul modello della monarchia costituzionale ‘esclusiva’ (*‘La Sicilia sarà sempre Stato indipendente. Il re dei Siciliani non potrà regnare o governare su verun altro paese. Ciò avvenendo sarà decaduto ipso facto. La sola accettazione di un altro principato o governo lo farà anche incorrere ipso facto nella decadenza’*. Art. 2), che ebbe sorte non dissimile da quella alla quale si richiamava direttamente.

La spedizione dei mille e la proclamata unita d'Italia fecero prevalere le fagocitanti spinte unitarie piemontesi.

La questione autonomistica, ed – in particolare – la concessione di un parlamento regionale separato da quello nazionale, rimane, sebbene presente, in secondo piano: osteggiata da Cavour e Garibaldi prima (che almeno su questo convennero) trovava negli autonomisti siciliani (tra questi Filippo Cordova, Emerico Amari) la propria pur flebile spinta.

Il 3 agosto 1860, Agostino Depretis, appena nominato prodittatore della Sicilia, estende lo Statuto Albertino alla Sicilia, e ciò ancorché non si fosse ancora provveduto ad annetterla formalmente al Regno. Soltanto qualche giorno prima, il 23 giugno, era stato emanato il decreto con il quale si dava

avvio alla compilazione delle liste ed alla determinazione dei collegi per la elezione di una assemblea di deputati siciliani con suffragio universale e diretto o, in alternativa, per esprimere l'adesione al plebiscito, senza tuttavia fissare la data ed il modo di espressione del voto.

A Torino, nel frattempo, il Ministro Farini, il 13 agosto 1860, pubblica la nota nella quale si definisce la proposta, a conclusione dei lavori della commissione temporanea di legislazione, di introduzione della ripartizione in regioni dello Stato unitario.

Il Prodiattatore Mordini, appena nominato, in raccordo con il collega di Napoli procede con la mera celebrazione del plebiscito, la cui data viene fissata per il 21 ottobre, con ciò scartando definitivamente la possibilità di elezioni del parlamento regionale; ma la prospettiva di collegare la Sicilia alle proposte di Farini non viene definitivamente scartata.

Si istituisce, così, il 19 ottobre 1860, uno *“straordinario Consiglio di Stato, incaricato di studiare ed esporre al Governo quali sarebbero, nella costituzione della gran famiglia italiana, gli ordini e le istituzioni su cui convenga portare attenzione, perchè rimangano conciliati i bisogni peculiari della Sicilia con quelli generali dell'unità e prosperità della Nazione Italiana”*.

Del Consiglio, convocato da Mordini, fanno parte 35 esponenti della politica e della cultura siciliana, tra essi spiccano Gregorio Ugdulena, Mariano Stabile, studiosi come Francesco Ferrara e Michele Amari (Emerico Amari rinunciò a partecipare ritenendo l'organismo, in quanto non eletto dai siciliani, frutto di un compromesso) e poi Andrea Guarneri, Isidoro La Lumia, Stanislao Cannizzaro, Vito D' Ondes, nobili come il barone Pisani, il Marchese Vincenzo Torrearsa, il Barone Nicolò Turrisi, il Duca Giulio Verdura. Originariamente se ne prevede la scadenza dopo soli 10 giorni dall'insediamento, poi prorogati di ulteriori 15 giorni.

La Sicilia, ancora una volta, nonostante il profondo mutamento intervenuto, mostra di non voler rinunciare all'autonomia, pur di fronte alle fortissime spinte annessioniste correlate alla nascita del nuovo Stato italiano. E lo fa, questa volta, non più volgendo lo sguardo alla 'gloriosa' costituzione del 1812, la cui riproposizione seppur rivisitata, sarebbe stata improponibile, ma con una proposta originale frutto di un'elaborazione matura di classi dirigenti che vogliono cogliere la sfida del nuovo Stato unitario, senza perdere la rinnovata prospettiva dell'autonomia.

Anche se giova ricordare, sebbene si tratti di circostanza meramente simbolica, che il Consiglio si riunirà nei pochi giorni concessi per l'elaborazione del documento, nella stessa sede dove vide la luce la Costituzione del 1812: la biblioteca del Collegio Massimo di Palermo, oggi sede della Biblioteca regionale.

Si tratta di uno dei primi documenti ufficiali che delineano puntualmente le basi dello Stato regionale, pur nella prospettiva di Cattaneo della figura dello stato unificato su base regionale in antitesi con lo stato nazionale unitario, in guisa da offrire lo strumentario costituzionale che costituirà il fondamento per quello che diverrà, settantacinque anni dopo, lo statuto autonomistico.

Il Consiglio elabora, così, una serie di tesi in forma di articoli, nelle quali si delinea la morfologia dello stato unitario regionale (*“nell’Ordinamento generale del Regno d’Italia la Sicilia formi una delle grandi divisioni territoriali, eh’è necessario abbiano esistenza lor propria – conforme il principio riconosciuto dal Governo di Sua Maestà nel sistema Regionale proposto dal Ministro Farini”*) ed in tale contesto *“la Sicilia come ogni altra di tali Regioni, o grandi divisioni territoriali abbia un Consiglio deliberante elettivo, – ed un Luogotenente nominato dal Re, – conforme il principio adottato dalla Commissione presso il Consiglio di Stato”*).

Una specifica attenzione è rivolta alla forma di governo regionale: *“il Consiglio regionale della Sicilia sia composto di membri nominati per elezione diretta”*, con la cautela che *“non possa essere sciolto se non per Decreto del Re, emesso a proposta del Luogotenente, e dopo udito il Consiglio di Stato”*; mentre, nell’esercizio del potere esecutivo, *“il Luogotenente abbia la doppia funzione di Delegato del Potere Esecutivo dello Stato, e di Capo del Potere Esecutivo della Regione”*, prevedendo, tuttavia, che quest’ultimo *“renda conto al Consiglio della sua amministrazione”* il quale *“in questo come in qualunque altro caso possa liberamente rassegnare al Parlamento le sue querele o censure sugli atti del Luogotenente”*.

Le competenze legislative del Consiglio regionale – i cui componenti eletti direttamente sulla base almeno di uno per ogni cinquantamila abitanti – vengono puntualmente individuate nelle seguenti materie: *“a) Tutti i pubblici lavori non comunali, né provinciali, né per legge dichiarati nazionali. b) La Pubblica Istruzione e gli Stabilimenti che vi appartengono, salvo sempre allo Stato il diritto di fondare Istituti esemplari, – e salvo il rispetto alle libertà che in materia d’Istruzione Pubblica la legge deve riconoscere ne’ privati, ne’ Comuni, e nelle Provincie. c) Gli Stabilimenti di Pubblica Beneficenza ed Utilità, i quali non sieno né comunali, né provinciali. d) Le Istituzioni di credito, la cui sfera di azione si limiti alla Regione”* nonché nell’ordinamento del pubblico impiego regionale.

Per quanto concerne i rimedi giurisdizionali, si sancisce che i diversi gradi della gerarchia giudiziaria e del contenzioso amministrativo – nonché dei Magistrati di qualunque natura inclusi quelli riguardanti i conflitti di giurisdizione e di attribuzione, eccetto fra le autorità militari – abbiano sede in Sicilia affinché *“gli affari tanto giudiziari, che del contenzioso amministrativo abbiano in Sicilia il loro intiero e totale compimento”*.

La prospettata celebrazione delle elezioni del Parlamento, insieme col plebiscito per l’annessione incondizionata all’Italia con Re costituzionale Vit-

torio Emanuele ed i suoi legittimi eredi, naufragò ben presto, lasciando in vita solo lo strumento plebiscitario che sanzionò l'annessione, senza garanzie di alcun tipo per le aspirazioni autonomistiche.

Purtroppo, nonostante l'intuizione di Mordini di trovare il modo di coniugare la tempestiva definizione dell'annessione incondizionata con la non abbandonata prospettiva di rilanciare la proposta autonomistica siciliana (invero poco gradita a Torino), il progetto di statuto regionale siciliano, approvato all'unanimità dai consiglieri di Stato straordinari, rimarrà lettera morta. Celebrate le elezioni del nuovo Parlamento del gennaio 1861, Minghetti, succeduto a Farini al ministero degli interni, ritirò i disegni di legge di riforma dell'ordinamento locale e di introduzione di quello regionale. (una dettagliata documentazione sulle vicende ed i protagonisti del 1860, accompagnata da approfondimenti e bibliografia, e curata dal Prof. G. Barone, dell'Università di Catania, si rinviene sul sito istituito per i 150 anni della spedizione dei Mille dalla Regione siciliana https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_150ANNI/PIR_150ANNISITO)

Morto Cavour, il Barone Ricasoli, nuovo primo ministro, soprattutto in ragione della difficile situazione di ordine pubblico riscontrata nel Mezzogiorno, blocca il processo riformatore ed estende al Regno d'Italia l'ordinamento comunale e provinciale del 1859 (legge Rattazzi), sicché – come icasticamente sottolineato – *“prevalsa la concezione centralista dello Stato, si rinunciò definitivamente ad ogni ipotesi di decentramento regionale, e lo statuto siciliano di autonomia, deliberato dal Consiglio straordinario di Stato, fu chiuso a doppia chiave nel cassetto dei sogni svaniti”* (così F. Renda, *Storia della Sicilia dalle origini ai giorni nostri*, III, Palermo, 2003, 975).

Anche in questa occasione l'agognata autonomia dei siciliani non trovò uno Statuto che potesse offrire, in termini puntuali e stabili, la consacrazione delle necessarie prerogative.

Per la Sicilia, dopo le grandi speranze di un nuovo avvenire nell'Italia unita, si avvia quel che Sturzo ha definito *‘il grande depauperamento*, la sottrazione di ingenti risorse finanziarie, economiche ed umane congiunta all'assenza dei necessari investimenti, avviando e consolidando quel divario economico ed infrastrutturale che giunge incolmato sino ai nostri giorni.

Già nel 1876 Franchetti sottolinea la necessità di realizzare in Sicilia ingenti investimenti statali in strade e ferrovie, che se non possono condurre l'Italia a *‘cadere nel disavanzo’*, impongono di usare in favore della Sicilia *‘tutte le forze di cui dispone’* (L. Franchetti, S. Sonnino, *L'inchiesta di Franchetti e Sonnino. La Sicilia nel 1876*, con intr. di P. Grasso, Palermo, 2004, 156 ss.).

Tuttavia, nonostante le diverse ed altalenanti stagioni delle politiche meridionaliste e le alterne fortune degli interventi straordinari, quel divario si è

consolidato ed è più che probabile che si approfondiscano con l'avvento del c.d. federalismo fiscale (per un'analisi sul divario si veda l'interessante studio di V. Daniele e P. Malanima, *Il prodotto delle Regioni ed il divario Nord-Sud in Italia, 1860-2004*, in *Rivista di Politica economica*, 2007, 1 ss., da ultimo si veda *L'Audizione* del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia, D. Franco, sullo *schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, alla Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale-V Commissione Bilancio, Camera dei Deputati 28 marzo 2011).

2. Terminata la seconda guerra mondiale, giunge lo Statuto autonomistico: la decisione necessitata di offrire alla Sicilia la differenziazione nell'Unità del Paese viene recepita pedissequamente e senza il necessario coordinamento nell'ordinamento costituzionale, salvo – in un secondo momento – a determinarne un adeguamento forzato e strisciante.

Un cammino autonomistico lungo quasi quanto il tempo che ci separa dallo sbarco dei Mille a Marsala, nel corso del quale, tra spinte innovative e conservatrici, la vocazione millenaria dei siciliani all'autonomia – come un fiume dal fluire impetuoso in alcuni momenti e per lungo tempo carsico, in una sorta di processo per approssimazioni successive – ha consentito di conseguire il coronamento del riconoscimento costituzionale nell'Italia repubblicana. Con lo Statuto che conferisce “*autogoverno alla Sicilia*” si raggiunge così lo “*scopo dell'autonomia nell'unità*” (V. E. Orlando, *I caratteri del Popolo siciliano nella sintesi della sua storia*, in *Mediterranea – Almanacco di Sicilia*, Palermo, 1949, 25).

Lo Statuto, frutto di una peculiare congiuntura istituzionale, pur con alcune pregevoli intuizioni che introducono originali soluzioni organizzative, è elaborato dai consultori secondo una concezione elitaria che non individua una precisa collocazione per la cittadinanza e l'esercizio degli istituti partecipativi (quali il referendum, le proposte di legge di iniziativa popolare etc., le quali, ad esempio, troveranno spazio nella coeva Costituzione), tutto incentrato sui rapporti Regione e Stato e sui rapporti tra gli organi regionali. Non va dimenticato, in tal senso, che la Consulta viene nominata dal Governo nazionale ed istituita presso l'Alto Commissario per la Sicilia, che la presiede di diritto.

Se appare indiscutibile l'esigenza di porre un freno alle spinte separatiste del Movimento per l'Indipendenza della Sicilia, una classe dirigente giovane e determinata, tuttavia, riuscì ad incunarsi sul versante dello scontro e massimizzare il risultato autonomistico per i siciliani.

Va riconosciuto il ruolo centrale che ebbe la Commissione preparatoria che ebbe il compito di elaborare il testo base per l'esame della Consulta,

composta da esponenti politici e tecnici esperti di diritto pubblico: tra questi, tre professori dell'Ateneo palermitano (Giovanni Salemi, Franco Restivo e Paolo Ricca Salerno, con un ruolo anche di Gaspare Ambrosini), ai quali si deve l'elaborazione del progetto dell'impianto fondamentale statutario.

Lo Statuto, poi approvato dalla Consulta nel dicembre del '45, si incentrò su due cardini fondamentali: quello riparazionista, con la previsione di strumenti di 'risarcimento' per i danni provocati alla Sicilia dalle politiche centralista dei governi di Roma, e quello dell'autosufficienza, ossia *"dell'autonomia intesa come esercizio nell'isola di tutte o quasi tutte le funzioni svolte dallo Stato in campo nazionale, senza modificare o modificare il meno possibile l'organizzazione dello Stato medesimo"* (F. Renda, *Storia della Sicilia*, cit., 1287).

La promulgazione dello Statuto giunge il 15 maggio 1946 (lo stesso giorno dell'emanazione dell'enciclica di Leone XIII, *Rerum Novarum*), il 20 aprile 1947 si celebrano le prime elezioni dell'Assemblea regionale siciliana, ed il 25 maggio successivo si insedia il primo Parlamento regionale della nuova stagione dell'Autonomia siciliana.

Quel che certamente i siciliani che hanno combattuto per l'autonomia non si attendevano è che una volta consacrata al massimo livello formale e sostanziale, essa venisse progressivamente ed incessantemente svuotata dall'assenza o dalla portata riduttiva delle norme di attuazione dello Statuto imposte dal Governo dello Stato, dalle pronunce della Corte costituzionale, dall'invasivo legislatore nazionale, prima, e comunitario dopo e dall'insipido legislatore regionale che poche volte ha saputo interpretare appieno le forti potenzialità statutarie¹.

Oggi, una rilettura dello Statuto siciliano passa per quel processo di riforma che ha visto, dapprima, modificare il Titolo V della parte seconda della Costituzione, con la 'costituzionalizzazione' del c.d. Federalismo amministrativo e l'introduzione della nuova forma di governo e del sistema elettorale regionale (leggi costituzionali nn. 2 e 3 del 2001) e poi con l'avvento – sotto la spinta della ragion partitica, più che di un compiuto ed articolato processo di revisione costituzionale – del c.d. Federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009).

¹ È quindi condivisibile la lettura di un grande siciliano come Ludovico Corrao secondo il quale: *"il sistema politico siciliano ha conciato così la Sicilia non realizzando a pieno la sua autonomia, perché fin dal primo momento che fu concesso lo Statuto dell'autonomia furono messe in atto tutte le strategie possibili ed immaginabili per svuotarlo di senso, significato ed agibilità. E contro il volere della Costituzione. I gruppi monopolistici del nord e la classe politica romana insieme per la sterilizzazione dell'Autonomia siciliana, con gli ascari della classe politica siciliana. Tuttora è fondamentale così, niente è cambiato"* (L. Corrao, *Il sogno mediterraneo*, Alcamo, 2010, 49).

Nonostante siano, ormai, decorsi dieci anni dalla richiamata riforma costituzionale del 2001, restano allo stato embrionale – ma sembrano addirittura abbandonati – i tentativi dell'Assemblea regionale siciliana di proporre al Parlamento nazionale una complessiva revisione statutaria conseguente alla legge costituzionale del 2001, ed adesso, all'inveramento del federalismo fiscale.

Il federalismo, o meglio il rafforzamento della struttura regionale del nostro ordinamento costituzionale – quello che Gaspare Ambrosini definì 'Stato regionale' (G. Ambrosini, *Autonomia regionale e federalismo – Austria, Spagna, Germania, URSS*, Roma, 1945) – è ormai divenuto un principio condiviso nel nostro Paese: tra le forze politiche, nella società, nella cultura.

E ciò costituisce una nuova opportunità per una Regione il cui statuto è stato scritto dai Padri dell'Autonomia guardando alle esperienze più ardite di regionalismo del tempo, divenendone esso stesso modello e riferimento istituzionale.

Non possono non condividersi le ragioni che spingono al federalismo, ed al c.d. federalismo fiscale, se ispirate ad aumentare la riconoscibilità dei comportamenti virtuosi degli amministratori e la tracciabilità delle inefficienze, ed a incrementare la capacità dei cittadini di controllare la spesa e verificare l'adempimento degli impegni assunti dagli amministratori.

È una riforma importante quella del federalismo fiscale, che si misura con le difficoltà di una forte divaricazione economica tra nord e sud del Paese che non ha eguali in Europa, e che si è solo aggravata in 150 anni di Unità, con poteri e competenze differenziati tra le istituzioni territoriali, con un sistema fiscale farraginoso e con un forte tasso di evasione.

Lo Statuto siciliano, entrato in vigore nel 1946, è stato, e rimane, un riferimento sicuro di qualsiasi regionalismo preso sul serio.

Certo, gli anni passati e le riforme legislative intervenute, l'irrompere dell'integrazione europea e dell'attrazione verso quel livello di normazione di molte delle materie attribuite alla competenza regionale (agricoltura, ambiente, appalti), le riforme costituzionali degli ultimi anni, imporrebbero alcuni interventi di revisione (purtroppo ancora attesi), ma il paradosso è che il processo di affermazione dell'idea del Federalismo e del c.d. federalismo fiscale è cresciuto nel Paese intersecando l'onda lunga della progressiva dissoluzione dei punti di forza dell'autonomia siciliana.

E ciò :

– da parte dei poteri centrali di uno Stato che ha sempre avversato l'inveramento delle principali novità della Carta autonomistica con leggi, regolamenti, atti amministrativi, basti richiamare la vicenda dell'attuazione degli artt. 32, 37 e 38 dello Statuto;

– da parte della Corte costituzionale che – perpetrata l'eutanasia dell'Alta Corte per la Regione siciliana – con progressivi colpi di maglio, spesso

motivati più dalla ragione (economica) di Stato che da obiettive motivazioni giuridiche coerenti con i principi dello Statuto (da ultimo con le sentenze n. 115 e 116 del 2010, nelle quali viene superata la giurisprudenza più persuasiva delineata nella sent. n.138/1999, per rispolverare indirizzi ampiamente datati risalenti alle sent. 71/1973 e 81/1973) (A. D'Atena, *Dalla 'costituzionalizzazione' dello Statuto alla 'dissoluzione' dello Statuto siciliano. Riflessioni sull'elaborazione giurisprudenziale del primo ventennio*, in AA.VV., *Lo Statuto siciliano dopo 40 anni*, Padova, 1990, 23 ss.).

– da parte di una classe dirigente regionale che, dalla metà degli anni '60, ha progressivamente abbandonato le ragioni dell'autonomia esercitandone, con sempre minore convinzione, le prerogative conferite dallo Statuto, accontentandosi dei cascami di un sistema di competenze ormai avviluppato su se stesso, incapace di incidere se non sulla spesa, sempre più parcellizzata e clientelare, riducendo la forza della specialità (A.Ruggeri, *La condizione di specialità è divenuta anche giuridicamente solo simbolica, di facciata*, in *'Le Regioni speciali'*, in *Foro it.*, 2001, V, 207 ss.) a strumento di erogazione incontrollata di risorse i cui esiti sono purtroppo sotto gli occhi di tutti.

In tale contesto lo Statuto ha assunto una connotazione impropria e, paradossalmente, contraria agli interessi che intendeva tutelare. A causa delle inerzie determinate dalla classe politica regionale esso ha avuto lo stesso 'effetto indesiderato' della muraglia cinese: concepita per difendere il territorio cinese ne è divenuta causa di isolamento. Basti pensare ai molteplici casi nei quali il recepimento 'statico' della legislazione statale ha ritardato l'applicazione nell'ordinamento regionale delle sopravvenute riforme legislative di settore, determinando gravi ritardi di adeguamento normativo che si sono riflesse sulla funzionalità dell'amministrazione e sulla sua capacità di dare risposte a cittadini ed imprese (si pensi, ad esempio, alla disciplina dell'azione amministrativa, dell'ordinamento delle autonomie locali, non ultima, a quella dei contratti di lavori, forniture e servizi, in queste materie la legislazione regionale, infatti, è stata emanata dopo diversi anni da quella statale).

In tal guisa, lo strumento rivendicato ed ottenuto dalla Sicilia per promuovere il suo sviluppo ed il superamento del divario sociale ed economico, è divenuto, a causa dell'erroneo utilizzo delle prerogative autonomistiche e dei meccanismi regolativi che ad esso sono correlati, uno strumento che ha determinato effetti pregiudizievoli sulla società siciliana innescando ingiustificati ritardi a riforme innovative. Quando, addirittura, non ha consentito applicazioni distorte dell'autonomia, soprattutto sul piano finanziario, consentendo l'introduzione o l'estensione di istituti che hanno determinato privilegi divenuti ingiustificabili (esempi emblematici si rinvengono in alcune deroghe alla disciplina del pubblico impiego in materia pensionistica e previdenziale

o in materia di assistenza a familiari, nella patologica evoluzione della formazione professionale, o nell'abnorme crescita del ricorso al precariato nel settore forestale).

3. Il primo decennio degli anni 2000 conduce alla deflagrazione il sistema regionale siciliano.

Alle patologie evidenziate si aggiunge la crescente elefantiasi degli apparati, non solo diretti della Regione (che hanno superato nel periodo la dotazione di 20.000 dipendenti, di cui 2000 dirigenti, la metà dei quali agronomi ed architetti, con una carenza assoluta di economisti e giuristi, frutto, in gran parte, degli ingressi per sanatorie e stabilizzazioni), ma soprattutto degli enti collegati, l'espansione indiscriminata della sfera pubblica nel settore dei servizi, la moltiplicazione di società partecipate di ogni genere (in particolare nei settori dei rifiuti, del servizio idrico, dei servizi alla p.a.) con il malcelato intendimento di estendere fasce di impiego precario a carico delle finanze pubbliche, la crescita prorompente dei contributi ad associazioni, consorzi, fondazioni, la platea senza eguali dei forestali e della formazione professionale che, insieme, drenano dal bilancio regionale oltre 500 milioni di euro l'anno.

A questi vanno aggiunti gli oneri finanziari di un indebitamento che ha dovuto far fronte a spese crescenti non coperte da entrate certe, in particolare nel settore sanitario.

Un macrosistema che troppo spesso si mostra come clientelare ed inefficiente, appesantito economicamente dalla sempre più pesante compartecipazione finanziaria al sistema sanitario (nel 2009 al 49,11%, e che grava per oltre il 45% sulle entrate erariali) giunto, potrebbe dirsi da solo, al capolinea, ma che adesso deve fare i conti con la contrazione delle risorse trasferite dallo Stato, e, soprattutto, con il federalismo fiscale.

In questo scenario di costi crescenti, con una spesa sanitaria che nel 2007 sfonda la spesa dei 9,5 miliardi di euro, crescono le aliquote fiscali compartecipative rendendo i siciliani i più tartassati d'Italia sul piano fiscale e con la più bassa qualità di servizi e trasporti e con un gap infrastrutturale che rende inimmaginabile una competizione tra regioni.

Gli ultimi anni lasciano intravedere un'inequivocabile inversione di tendenza. La riforma dell'amministrazione regionale introduce, per la prima volta, con una profonda riorganizzazione delle strutture, la contrazione degli organici e degli apparati, la quantificazione della pianta organica, l'istituzione del fondo pensioni.

A questa viene accompagnata la riforma delle procedure amministrative e l'applicazione della digitalizzazione della p.a.

È poi: una profonda riforma della Sanità che consente di rispettare il piano di rientro e di ridurre al minimo la crescita della spesa sanitaria, la riforma del settore dei rifiuti, dove le sole società costituite all'inizio degli anni 2000 hanno determinato un deficit di oltre un miliardo di euro, oltre ai disagi creati dalle disfunzioni nella raccolta e nel conferimento in discarica dei rifiuti.

Il risanamento e le riforme delineano un percorso ineludibile per la Sicilia se essa vuol presentarsi, con i conti e le carte in regola, recuperando la credibilità necessaria per un negoziato con le istituzioni statali, al passaggio del ripensamento della sua autonomia imposto dal federalismo fiscale.

4. Quale sarà l'effettivo assetto della Repubblica al termine del percorso del riordino delle competenze tra i diversi livelli istituzionali e del c.d. federalismo fiscale – tuttavia – non può non essere pienamente previsto ed analizzato.

Sarebbe un salto nel buio che non può permettersi l'Italia nel tempo della competizione globale, e che men che meno possono permettersi i siciliani, costretti da una pesante crisi congiunturale aggravata da un contesto economico debole che mai ha raggiunto i livelli medi di crescita del Paese².

C'è quindi una nuova sfida con la quale l'Autonomia siciliana deve confrontarsi: il c.d. federalismo fiscale che ha assunto la connotazione di scelta ormai irretrattabile; in tal senso le forze politiche, ma ancor prima la gran parte degli italiani, ne hanno piena consapevolezza; pur non potendosi dimenticare che lo Statuto siciliano, del federalismo fiscale, è l'indiscusso paradigma.

È vero che la corsa parte da lontano, ed alcune Regioni come la Sicilia, con il suo statuto autonomistico, ad esempio, avrebbero fatto meglio a chiederne con la dovuta forza l'immediata attuazione, anziché invocare

² Il Capo dello Stato ha sottolineato in più occasioni (da ultimo nel mirabile discorso tenuto a Marsala l'11 marzo 2010, in occasione della celebrazione dei 150 anni dello sbarco dei Mille) come i principi fissati dall'art.119 della Costituzione esigano un impegno forte e rinnovato di tutti i livelli di governo della Repubblica e di quanti operano nel sistema economico e sociale; occorre, infatti, garantire le condizioni necessarie per una crescita equilibrata e solidale dell'intero Paese, assicurando, in particolare, ai cittadini le prestazioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali sanciti dalla Costituzione.

E proprio in occasione della visita a Palermo, nell'ambito delle stesse celebrazioni, ha avuto modo di affermare che *“non c'è un territorio da premiare come concentrato di virtù, né un territorio visto come concentrato di vizi da punire. L'esame di coscienza collettivo, che ho più volte sollecitato in occasione del centocinquantesimo, non può non coinvolgere tutto il paese, l'intera società italiana, e generare un nuovo grande sforzo di cambiamento e di coesione nazionale.....L'Italia può tornare alla crescita, può giungere a crescere intensamente e stabilmente, solo crescendo insieme Nord e Sud, solo mettendo a frutto le riserve del Mezzogiorno, le risorse potenziali della Sicilia e del Mezzogiorno, che sono la maggior carta di cui disponiamo per guardare con fiducia al futuro”* (discorso tenuto a Palermo, il 9 settembre 2011, alla Società di Storia Patria).

“interventi straordinari” al centro che negoziava scambi in funzione di legittimazione con gli ascari di sempre.

Certo, l'impresa di realizzare il federalismo, partendo dal profilo fiscale è più agevole in territori connotati da omogeneità economico-sociale o in organizzazioni statuali giovani, dove la riscrittura delle regole avviene sotto spinte fortemente aggreganti. È ardua, invece, in aree a statualità consolidata, soprattutto se connotate da forte (e risalente) divario economico-sociale.

Gli sprechi nelle amministrazioni pubbliche, le clientele, i contributi a pioggia, le “microruberie” che caratterizzano il mezzogiorno, sono contestati più che legittimamente dalle aree più produttive del Paese che scontano un surplus fiscale in parte trasferito alle zone economicamente deboli del sud.

I benefici alla grande industria e finanza e quelli connessi alla remunerazione del debito pubblico, l'arricchimento creato dall'enorme evasione fiscale degli ultimi quaranta anni, l'asimmetria degli investimenti infrastrutturali sono reclamati non meno legittimamente dal sud.

Il federalismo fiscale, così come delineato dalla legge n. 42 del 2009, appare equilibrato. Tuttavia, i provvedimenti normativi attuativi devono basarsi su previsioni quali-quantitative precise, muoversi sulle due gambe della perequazione fiscale e di quella infrastrutturale, tenere in conto l'esigenza di differenziazione, di gradualità, di proporzionalità, riuscendo a rendere tracciabili inefficienze e disfunzioni gestionali.

Appare chiaramente ancorato a quei principi di solidarietà ed equità senza i quali l'approdo sarebbe devastante per molte aree italiane.

Questa è la partita cruciale per un Paese che deve trovare un nuovo slancio per non perdere la competizione internazionale e correre con il pesante fardello del terzo debito pubblico del mondo, ma lo è, soprattutto, per la classe dirigente del sud.

Il federalismo fiscale può svolgere una funzione aggregante, e così potrà essere solo realizzando su di esso ampie ed articolate convergenze, ma è chiaro che una sua declinazione disaggregativa potrebbe appagare l'esigenza di qualche forza politica che “scalda i motori” per incassare effimeri risultati elettorali, ma avrebbe effetti paralizzanti non solo sulle istituzioni, ma anche sul sistema economico dell'intero Paese.

C'è un patrimonio straordinario da non disperdere: l'unità della Nazione.

La ricorrenza dei 150 dell'Unità d'Italia è stata opportuna per ripensare a quel percorso che – non senza contraddizioni ed ombre – è stato costruito sui valori, sulle idee e sul sacrificio di tanti che cittadini italiani non poterono divenire mai. Ma è anche un grande patrimonio economico in quanto offre all'imprenditoria del nostro Paese la cifra di una dimensione nel contempo

di competitore internazionale e di mercato interno che può garantire di agganciare la crescita.

Sul complesso percorso di realizzazione del federalismo – “senza far saltare il banco” e mantenendo unito il Paese – si abbatte la retorica del deteriorato confronto tra le forze politiche. Le cronache istituzionali dimostrano che il peggior modo di fare le riforme è quello di realizzarle in un clima deteriorato, dove i costi di transazione partitica inquinano il confronto politico.

Appare paradossale che mentre alla politica si chiede un supplemento di responsabilità per “guidare” un processo così difficile, essa, per le sue contraddizioni ed incapacità, presenti anticipatamente la cambiale elettorale e lo faccia, da parte di alcuni, addirittura facendo divenire il federalismo fiscale “merce di scambio”.

E così è avvenuto che il clima che doveva favorire la nascita del nuovo assetto si sia già avvelenato: il c.d. federalismo fiscale municipale (D. lgs. 14 marzo 2011, n. 23) non registra l’adesione degli enti locali e regionali e, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, è oggetto di impugnativa alla Corte costituzionale. Esso, infatti, nonostante la clausola di salvaguardia dell’autonomia speciale, dispiega immediatamente effetti sui comuni siciliani, riducendo trasferimenti che dovrebbero essere ripianati dalla Regione, con un chiaro pregiudizio per la Sicilia.

Diverse sono le conclusioni che possono raggiungersi per il c.d. ‘federalismo regionale’ (D. lgs 6 maggio 2011, n. 68) che ha dovuto riconoscere una precisa salvaguardia (soprattutto su richiesta della Sicilia e della Sardegna) per regime differenziato delle regioni speciali che allungherà notevolmente i tempi se non offrirà i necessari riequilibri, ma soprattutto prescinde dal considerare adeguatamente la perequazione infrastrutturale.

È stata così scongiurata la prospettiva del Governo nazionale, manifestatasi con la prima approvazione del testo del decreto, di ricondurre integralmente le Regioni a Statuto speciale nell’alveo della disciplina generale delle Regioni ordinarie, in contraddizione rispetto alle previsioni della stessa legge n. 42 del 2009 che distingue puntualmente queste ultime da quelle ad autonomia differenziata, non per farne una riserva indiana, ma per consentire che la disciplina sull’autonomia finanziaria prevista dagli Statuti speciali possa effettivamente dispiegarsi.

Da un lato, va sottolineato il grave ritardo col quale la disciplina del federalismo fiscale trova applicazione per la Sicilia a cause delle inerzie del Governo nazionale.

La Regione siciliana, in tale contesto, ha cercato di riportare la disciplina dell’autonomia finanziaria ad una disciplina che fosse letta nel prisma

dell'autonomia statutaria e dello Statuto. Quindi, non una normativa del tutto riconducibile al decreto attuativo sul federalismo fiscale regionale, ma una disciplina che passasse per una declinazione puntuale alla stregua e alla luce dei principi statutari.

In questo senso va ricordato che che la legge 42 del 2009 è stata opportunamente interpretata dalla Corte costituzionale su impugnativa proposta dalla stessa Regione siciliana, con la sentenza n. 201 del 2010. Con una sentenza interpretativa di rigetto, la Corte ha puntualmente chiaramente richiamato quali articoli si applicano alle regioni a statuto speciale, cioè gli articoli 15, 22 e 27, ritenendo che nessuna altra delle disposizioni della legge 42, ad eccezione di quelle poc'anzi citate, possa trovare applicazione, neanche in termini di principio, nei confronti delle regioni stesse, con la conseguenza che la sede opportuna per declinare il federalismo fiscale per quanto concerne le regioni a statuto speciale sia la commissione paritetica e, conseguentemente, siano le norme di attuazione che, con la nota natura pattizia, possano puntualmente disciplinare i canoni e i criteri del federalismo fiscale delle regioni a statuto speciale.

Anche se va ricordato che con una modifica della legge in questione – invero non poco ambigua – provvedendo alla proroga dei termini per l'attuazione del federalismo fiscale (l. 8 giugno 2011, n. 85) si è modificato l'articolo 16, aggiungendo, dopo il comma 1, il comma 1-bis, alla stregua del quale gli interventi di cui al comma 1 si estenderebbero *“a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione”*. È chiaro l'intendimento del legislatore di rendere applicabile anche alle Regioni a statuto speciale del d.lgs 31 maggio 2011, n. 88, che reca disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali. Ma ciò lascia del tutto impregiudicata la questione degli interventi di perequazione infrastrutturale.

In questo senso giova sottolineare che l'Assemblea regionale, nell'ottobre 2010, ha puntualmente approvato un ordine del giorno, all'unanimità, e questo è di grande rilievo politico-istituzionale, al di là delle divisioni, peraltro abbastanza forti, che in questo momento agitano il Parlamento siciliano in un confronto serrato tra maggioranza e opposizione. In questa occasione il Parlamento si è trovato unanime nel reagire all'applicazione indiscriminata degli schemi dei decreti attuativi della legge 42 e qui chiedendo invece una puntuale regolazione del federalismo fiscale nell'ambito delle norme di attuazione, ripeto, in attuazione delle norme dello Statuto costituzionalmente garantite.

L'articolo 27 della legge n. 42 del 2009, in tal senso, lancia evidenti margini di differenziazione della disciplina per le Regioni a statuto speciale

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

A tal riguardo va ricordato che una Commissione interna, all'uopo nominata dal Governo regionale siciliano, ha già definito importanti parametri per la determinazione dei fabbisogni connessi agli interventi di perequazione infrastrutturale, ma si attende ancora che il Governo nazionale si pronunci in materia in attuazione del decreto interministeriale attuativo dell'art.22 della legge n. 42 del 2009.

Come più volte richiamato, il federalismo fiscale cammina su due gambe: la prima delle gambe è la perequazione fiscale di cui si è detto prima, la seconda è la perequazione infrastrutturale. La perequazione infrastrutturale, tema sul quale la Regione siciliana ha condotto un confronto serrato con lo Stato, è in qualche modo il grande assente dal dibattito attuativo della legge 42. L'articolo 22 sulla perequazione fiscale è sostanzialmente inattuato a due anni dalla entrata in vigore della legge 42. Si pensi che il decreto ministeriale attuativo della parte meramente ricognitiva propedeutica all'individuazione delle differenze, del divario che deve essere poi colmato attraverso la perequazione infrastrutturale, è stato sottoscritto dai ministri competenti ed emanato, sebbene in schema, il 26 novembre è stato pubblicato soltanto l'1 aprile 2011, ma dei suoi esiti, ancor oggi, non v'è traccia.

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

Non si comprende come le differenze, il divario potranno avere la legittima risposta alle aspettative dei siciliani, dei sardi, di coloro che attraverso

la perequazione infrastrutturale attendono risposte a situazioni di divario che, da incolmabili, rischiano di diventare assolutamente bloccate poiché senza risposta.

Per quanto concerne l'attuazione del federalismo fiscale in Sicilia, dopo aver attivato ai primi di dicembre scorso con la memoria presentata dall'Assessorato per l'economia, la Commissione paritetica, già a febbraio con il Ministero dell'Economia è stato aperto un tavolo di confronto, che tende a superare le discrasie legislative che si sono realizzate in questi anni, indicando puntualmente le risorse finanziarie e le funzioni da attribuire alla Regione in attuazione del federalismo fiscale.

Al fine di uscire da tale ingiustificato stallo istituzionale ai primi di novembre 2011 il Presidente della Regione, con atto proposto dall'Assessorato dell'Economia, ha evidenziato la situazione invitando il Governo nazionale alla più celere definizione delle trattative giungere all'accordo sulla disciplina attuativa del federalismo fiscale.

Va tuttavia segnalato che non si comprende, infatti, alla stregua di quale criterio, la piena attuazione delle norme finanziarie degli statuti speciali di Val d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia, sia già un dato compiuto, come si appresta ad essere anche quella della Sardegna (ormai prossima al varo delle norme di attuazione in materia finanziaria), mentre per la Sicilia solo nel settembre 2011 il Governo nazionale ha riscontrato – peraltro in termini del tutto insoddisfacenti – alla proposta formulata nel dicembre 2010 dalla Sicilia.

È giunto il momento di porre fine alla categoria unitaria delle regioni a statuto speciale, così come delineata nel nostro ordinamento. La distinzione con le ordinarie non ha più ragion d'essere all'interno del panorama regionale europeo.

Semmai la specialità può trovare, proprio in tale panorama, una giustificazione con riguardo all'insularità, caratteristica che accomuna Sicilia e Sardegna. È questo il tratto qualificante con il quale Sicilia e Sardegna debbono proiettersi nel federalismo, richiedendo una seria perequazione infrastrutturale, ed aprendosi alla comune vocazione mediterranea. In questa prospettiva, la differenziazione dell'autonomia si fonda sulle peculiarità territoriali ed economiche, e solo conseguentemente giuridiche ed istituzionali.

E poi che dire della perequazione infrastrutturale del tutto abbandonata e senza alcuna dotazione aggiuntiva, perequazione alimentata soltanto con le risorse (progressivamente ridotte) già assegnate alle regioni meridionali con Fas ed, adesso, le risorse rinvenienti dalla riduzione della compartecipazione statale ai programmi comunitaria.

Mentre in Europa e nelle economie emergenti, per uscire dalla crisi economica e finanziaria si punta agli investimenti infrastrutturali, in Italia crollano gli investimenti pubblici nel Sud. È questo avviene, paradossalmente, mentre si pretende di approdare al federalismo fiscale che impone, invece, consistenti perequazioni. Il cosiddetto Piano del Sud varato dal governo regionale nel 2011, purtroppo non ha previsto risorse aggiuntive, anzi ha ridotto quelle già assegnate alle Regioni del Mezzogiorno.

Come dimostra il Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno, è ormai consolidato il tendenziale allargamento del divario tra Nord e Sud. È l'effetto oltre della crisi economica continentale, della progressiva riduzione, se non addirittura della sottrazione, di risorse dirette alle Regioni meridionali.

Proprio il crollo degli investimenti nel Mezzogiorno costituisce, ben oltre i proclami del cosiddetto Piano per il Sud, la causa principale del forte rallentamento della politica regionale di sviluppo, adesso appesantito ulteriormente dagli effetti delle tre manovre del Governo nazionale che scaricano le proprie misure di riduzione della spesa prevalentemente sul sud. In questo modo si attiva una spirale recessiva alla quale le Regioni del Mezzogiorno debbono reagire puntando a coniugare risanamento ed investimenti. Solo così potrà offrirsi un'opportunità ai tanti giovani preparati che attendono di entrare nel mondo del lavoro e lo vogliono fare senza dover abbandonare la propria regione.

Appare, peraltro, particolarmente preoccupante che il Governo nazionale, confermando un chiaro orientamento penalizzante per il Mezzogiorno, si sia già orientato a proporre una riduzione del contributo dell'Italia all'Unione europea, che molto probabilmente si riverserà negativamente sulle politiche di coesione regionale, penalizzando ulteriormente le regioni del Sud.

Quando è nata l'Autonomia siciliana e si diedero le prime norme di attuazione, gli articoli 36 e 37 trovavano seppur parziale applicazione; poi la riforma fiscale ha via via costituito presupposti che hanno svuotato la portata attuativa di tali norme e, parimenti, dell'articolo 38 dello Statuto.

Oggi queste disposizioni sono sostanzialmente disapplicate con grave pregiudizio per i siciliani.

L'obiettivo del federalismo fiscale applicato alle autonomie speciali e, in particolare alla Sicilia, è quello di dare pieno invero alle norme finanziarie dello statuto con conseguente trasferimento di funzioni alla Regione.

La Sicilia ha predisposto gli atti per definire i dettagli dell'accordo che dovrà essere un patto, proprio perché deve essere trasfuso nelle norme di attuazione in materia finanziaria tra Stato e Regione. Questo accordo vede,

da un lato, risorse nuove per la Regione in attuazione dei predetti articoli, anche con riguardo alle accise relativamente all'emissione al consumo per un ammontare corrispondente circa a 10 miliardi 500 milioni di euro, correlativamente si trasferirebbero alcune funzioni: istruzione scolastica, università, politiche sociali e salute, quota parte, per 8 miliardi e 300 milioni, la finanza locale, ancorché non statutariamente spettante, dovrebbe rientrare nel pacchetto complessivo per 10 miliardi e 200 milioni. Quindi, un ammontare sostanzialmente omogeneo di trasferimento di risorse e funzioni che porterebbe ad inverare lo Statuto, ad inverare l'autonomia finanziaria definita, disciplinata dallo Statuto di autonomia, reintroducendo il principio di territorialità nella normativa attuativa che veniva invece elusa come regola fondamentale. Regola che adesso ispira l'intero cosiddetto federalismo fiscale.

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

Sotto altro profilo, non si può non segnalare come le entrate tributarie, al netto delle entrate di nuovo arrivo che scaturirebbero dall'accordo con lo Stato, sono 11 miliardi 280 milioni di euro; quindi su 11 miliardi il fabbisogno del fondo sanitario è di ben 8 miliardi. Laddove la Sicilia dovesse sopportare l'intero costo del servizio sanitario regionale, praticamente se aggiungiamo i due miliardi di euro tra stipendi e pensioni non rimarrebbe più un euro neanche per accendere la luce; mentre invece il Trentino Alto Adige, per esempio, al netto dell'intero carico del servizio sanitario regionale, dispone del 70% delle risorse raccolte sul territorio.

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

In questo senso, pertanto, di fronte ad un processo virtuoso che si intende portare a compimento, elementi di riequilibrio dovranno essere realizzati. Senza questi, il federalismo rischia di diventare iniquo e non solidale, rischia di allontanare di più una parte del Paese rispetto ad un'altra che ha una diversa capacità di produzione, una diversa capacità di ricchezza che certamente penalizza altre parti del territorio.

Appare necessario richiamare il monito di don Sturzo che quando definisce l'autonomia finanziaria delle regioni fa proprio riferimento a quell'autosufficienza finanziaria, senza la quale la Regione non avrebbe senso, non avrebbe alcun tipo di funzione (L. Sturzo, *La ragione nella Nazione*, Bologna, 1949, 16). È anche vero che egli intravede nell'articolo 119, vecchia versione della Costituzione, quell'articolo secondo il quale, per provvedere a scopi determinati, particolarmente per valorizzare il Mezzogiorno e le Isole, lo Stato assegna per legge a singole Regioni contributi speciali, trova quel pendant di quell'articolo 38 che, purtroppo, oggi troviamo sostanzialmente azzerato.

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

Le inefficienze vanno combattute, mentre vanno premiati i comportamenti virtuosi.

È questo l'autonomia responsabile che la Sicilia intende applicare e, ripeto, lo ripetiamo sempre, è lo Statuto siciliano l'elemento prodromico del dibattito sul federalismo in Italia.

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

La tremenda crisi economico-finanziaria che ha colpito l'Italia e le pesanti manovre di riequilibrio approvate dal Parlamento hanno tuttavia portato ad una grave attenuazione dei meccanismi perequativi. La perequazione fiscale vede i fondi di riequilibrio progressivamente ridotti

Quale corretta concorrenza tra i territori potrà stabilirsi se (com'è giusto) al sud si taglia sui forestali e si lasciano inalterati i tempi di percorrenza ferroviaria?

Senza una perequazione infrastrutturale delineata negli obiettivi e con risorse programmate non si potrà conseguire un federalismo equo e solidale.

Ed allora si rinvia a data da destinarsi la determinazione delle risorse per gli investimenti, pregiudicando la creatura che si vuol far crescere e preconstituendo un contesto in cui fioriranno i contenziosi costituzionali.

In altre parole sembra si sia preparata una piattaforma che fa detonare le contraddizioni del federalismo e ne esaspera le spinte disaggreganti.

La perequazione infrastrutturale è imprescindibile, come quella fiscale, per rendere possibile il federalismo fiscale in termini aggreganti e competitivi. Il federalismo va però preso sul serio, e su questo il confronto potrà essere costruttivo, le scorciatoie, invece, ne costituiranno le premesse del fallimento.

Occorre, tuttavia, che questi obiettivi siano tradotti in adeguati impegni e misure finanziarie di perequazione infrastrutturale i cui livelli ancora oggi sono del tutto insoddisfacenti.

I cittadini del mezzogiorno, sono italiani al 60%: hanno un reddito inferiore del 40% di quello medio nazionale e fruiscono di una dotazione infrastrutturale (porti, strade, ferrovie, aeroporti) inferiore in pari dimensione.

Ebbene, la perequazione infrastrutturale, prevista dall'art. 22 della l. n. 42 del 2009 è sostanzialmente ferma.

Il federalismo è ormai a binario morto, pur se ha già determinato alcuni effetti permanenti, a causa della gravissima crisi economica in cui versa il nostro Paese.

Invero, come aveva da tempo sottolineato il Governatore della Banca d'Italia Draghi nelle considerazioni finali degli ultimi anni, la priorità assoluta doveva essere quella della riduzione del debito pubblico, la cui dimensione si è solo accresciuta negli ultimi tre anni. Aver inserito in questo contesto il federalismo fiscale ed i suoi ineludibili costi, necessari ad affrontare e riequilibrare il divario economico del Paese, ha fatto sì che si concatenassero effetti paralizzanti.

Se si vuol portare avanti il federalismo fiscale non si può rinunciare alle perequazioni fiscali ed infrastrutturali, perché altrimenti esso spaccherà il Paese e renderà la Sicilia più povera.

Occorre porre basi serie per superare davvero un divario, mai colmato nei 150 anni di unità d'Italia, che, altrimenti, col federalismo fiscale, diventerà incolmabile.

In questo senso lo statuto autonomistico rimane uno strumento straordinario (sul fondamento giuridico dello Statuto regionale v. G. Salemi, *Natura giuridica dello Statuto della Regione siciliana*, in *Atti del III Convegno di studi giuridici sulla Regione*, Cagliari, 1959, 653 ss.).

Quello Statuto, ancora vitale in molte parti, che Sturzo salutò nel momento della sua entrata in vigore quale baluardo al 'depauperamento' per-

petrato contro gli interessi dei siciliani, ma che vide tradito ben presto da pratiche emulative delle peggiori patologie della 'partitocrazia' che si era già impadronita dello Stato centrale (L. Sturzo, *Politica di questi anni. Consensi e critiche 1950-1951*, Bologna, 1957).

Restano tuttavia impregiudicate le ragioni politiche ed economiche che, nei secoli, hanno spinto i siciliani a richiedere istituzioni autonome, anche se in uno scenario completamente mutato.

La Sicilia deve, quindi, ripensare lo statuto autonomistico nella prospettiva del federalismo anche fiscale, e delle sue conseguenze non solo economiche, partendo dalla piena attuazione delle prerogative in materia finanziaria, ma anche collocarsi nel contesto della fase ascendente e discendente del processo regolativo comunitario e, soprattutto, aprirsi alla prospettiva mediterranea, di quel «*cuore del Vecchio Mondo*» (così come lo ha definito Braudel) di cui non solo è millenaria protagonista. Anche se questo le impone, oggi, un nuovo ruolo strategico, coerente con la sua cultura costituita da identità plurali, se non vuole ridursi soltanto ad ultima propaggine d'Europa, frontiera permeabile di crescenti migrazioni di uomini e donne alla ricerca di una speranza di sopravvivenza.

Non v'ha dubbio che sia necessario un nuovo patto tra Sud e Nord del Paese che ristabilisca obiettivi e condizioni adeguate al cambiamento del contesto nazionale ed europeo.

È il tempo dell'autonomia della responsabilità. Ed è necessario abbandonare approcci riparazionisti o rivendicazionisti che, per troppo tempo, hanno nascosto inefficienze e clientele. In Sicilia, dopo aver iniziato a mettere carte e conti in regola per potere recuperare credibilità, con politiche di bilancio di risanamento e di crescita, come il credito d'imposta che ha riscontrato il gradimento di quasi mille imprenditori siciliani, occorre procedere con determinazione a riforme strutturali del sistema regionale.

(Contributo predisposto per le celebrazioni dei 200 anni della Costituzione siciliana del 1812. Palermo, 15 maggio 2012)

I.2. *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Regione siciliana*

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 fiscale³ che rischia di mutare fisionomia proprio intersecando la crisi finanziaria e 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 finanziaria⁴, e per far fronte al progressivo abbandono

³ 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, 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 è 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.

⁴ 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.

degli interventi di perequazione economica ed infrastrutturale da parte dello Stato.⁵

La grave congiuntura economica, la debolezza diffusa del sistema dell'impresa, la desertificazione industriale, l'esclusione strutturale di giovani generazioni dal mondo del lavoro⁶ 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 termini macroeconomici per il Mezzogiorno, ed ancor più per la Sicilia ove assume connotati ormai drammatici⁷.

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 Paese⁸, anche per la capacità di realizzare l'essenziale ammodernamento infrastrutturale⁹. E ciò sebbene tale

⁵ 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 è tornato ai livelli del 1997: continuando così, ci vorranno 400 anni per recuperare lo svantaggio.

⁶ La crescita della disoccupazione ha assunto connotati più che preoccupanti, soprattutto tra i giovani: il tasso disoccupazione giovanile è 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 increscioso (dati Fondazione Curella, *Rapporto Sud 2012*).

⁷ 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 Stato*, 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.

⁸ 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.

⁹ 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

divario non possa ascriversi 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 nazionali¹⁰.

In un contesto di federalismo fiscale “*in itinere*” ed a “*geometria variabile*”, che, in fase applicativa, sembra aver smarrito gli elementi essenziali della perequazione¹¹ 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 tralasciare¹² gli interventi di perequazione infrastrutturale¹³, mentre – come imposto dalla riforma co-

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)”

¹⁰ 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.,

¹¹ 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.

¹² 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.astrid-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

¹³ Sulla perequazione infrastrutturale sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Federalismo fiscale e perequazione infrastrutturale. L'Autonomia della responsabilità* (Atti del Convegno

stituzionale sul pareggio di bilancio (l. Cost. 1/2012)¹⁴ – 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 imprese¹⁵. 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 set-

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.

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/BItalia_AudizioneDFranco_marzo2011.pdf

¹⁴ 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-%20II%20c.d.%20pareggio.pdf>, nonché gli autori citati alla nota 17.

¹⁵ 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

tori¹⁶, anche se tale tendenza, per fortuna, non cancella l'esperienza di alcune iniziative imprenditoriali innovative¹⁷.

Occorre precisare che se il principio del pareggio di bilancio costituisce una meta condivisibile, è 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 è 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 Paese¹⁸, impone di spingere, già dal 2013, la pressione fiscale effettiva ben

¹⁶ 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.

¹⁷ 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.

¹⁸ 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 cd. 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,

oltre il 54% del PIL, con grave incidenza depressiva sulla capacità di spesa delle famiglie e di investimento delle imprese¹⁹.

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 investite²⁰.

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 tassazione²¹.

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

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Non è questa la sede per una disamina puntuale delle scelte di politica economica adottate dal Governo Monti, ma ciò che appare incontrovertito 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

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 é 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 investimenti²².

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 riconoscendo il conseguimento del difficile traguardo del rispetto del patto di stabilità, il più oneroso tra le Regioni italiane²³.

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

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

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*.

²² 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_Iniziative/NumeriRS/numeri_SICILIA_def3110.pdf

²³ Con decisione n. 2/2012 delle Sezioni riunite in sede di controllo per la Regione siciliana, del 29 giugno 2012, è stato parificato il rendiconto generale della Regione siciliana per l'esercizio finanziario 2011, in www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riuinite/sezioni_riuinite_regione_sicilia/sede_controllo/2012/delibera_2_2012_ssrr_pari.pdf

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 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 regionali²⁴ (con il blocco delle assunzioni e la revisione della gestione della quiescenza²⁵), le significative riforme nei settori della sanità, della formazione, della semplifi-

²⁴ La riorganizzazione dell'amministrazione regionale – con notevole riduzione di Dipartimenti e Servizi –, è 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) è 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/polotp/progr_giur_10_11/La%20dirigenza%20della%20regione%20siciliana.pdf

L'attuazione della riorganizzazione amministrativa è 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.

²⁵ Il Fondo pensioni, dopo più di trent'anni nei quali le pensioni sono state erogate integralmente dal bilancio regionale, parte corrente, è 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.

cazione amministrativa, dei rifiuti e degli appalti²⁶, la drastica riduzione degli enti²⁷, delle società partecipate (ridotte da 34 a 14²⁸) e delle relative spese

²⁶ La riforma sanitaria è 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://mpr.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 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"*.

²⁷ Con l.r. 12 gennaio 2012 n. 8, recante *"Costituzione dell'Istituto regionale per lo sviluppo delle attività produttive"*, è stato istituito l'Irsap che, dal 3 settembre 2012, è succeduto ai preesistenti Consorzi per le aree di sviluppo industriale, realizzando un processo di concentrazione organizzativa con notevole riduzione di costi ed eliminazione di pletorici organi amministrativi.

²⁸ 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 è 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>

gestionali, la chiusura della liquidazione degli enti economici regionali²⁹, l'effettiva dismissione del patrimonio immobiliare³⁰.

Vanno ricordate, peraltro, 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*³¹ – *'particolarmente segnalata'* dal Presidente della Corte dei conti, nel panorama delle misure adottate in tal senso dalle Regioni³² –, l'applicazione del contenimento della spesa per enti e società partecipate³³; l'introduzione del sistema di monitoraggio sul fabbisogno fi-

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ La revisione della spesa è 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*.

³² 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

³³ 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.

nanziario 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 personale³⁴, l'introduzione del Sistema Informativo di Coordinamento degli accessi negli Uffici Regionali (SICUR)³⁵, il recepimento del *Codice dell'amministrazione digitale* (prima regione nel Mezzogiorno) e l'adozione del "*Piano per l'innovazione tecnologica della Regione*" (PITRE)³⁶, nonché l'utilizzo del sistema *open data*³⁷ e, fondamentale in una prospettiva di recupero

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

³⁴ Si ricordi: la soppressione dell'applicazione del regime regionale dell'applicazione della l. 104 del 1992 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 è tenuto ad 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).

³⁵ L'informatizzazione ed il monitoraggio sugli accessi all'amministrazione regionale costituisce l'attuazione del "*Codice antimafia ed anticorruzione della pubblica amministrazione regionale*", è imminente e già varato, a livello sperimentale, per l'Assessorato per l'Economia ed il Dipartimento Programmazione, il progetto è 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.

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.

³⁶ Il *Piano per l'innovazione tecnologica regionale* (PITRE), è 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>

³⁷ È 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*"

della legalità, l'adozione del *“Codice antimafia ed anticorruzione della pubblica amministrazione regionale”*³⁸.

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 fiscale³⁹ – 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 inefficiente⁴⁰, l'intesa raggiunta con la Camera di commercio di Palermo per l'avvio della centrale acquisti regionale puntando alla trasparenza delle procedure ed alla riduzione dei costi⁴¹.

Come pure: la valorizzazione del patrimonio immobiliare ritenuto non strategico⁴², la gestione attiva dei beni confiscati alla mafia (a partire dal

(n. 851) http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_OpenDataSicilia

³⁸ Il Codice, è stato elaborato dalla Commissione, nominata dall'allora Assessore alla Presidenza della Regione, dott. G. Iarda 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.

³⁹ L'art.8, comma 13, della l.r. 26/2012 è 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 è 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 è 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”*.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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.

⁴² 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

Feudo di Verbumcaudo)⁴³, l'acquisizione di un'ingente dotazione di beni patrimoniali dallo Stato⁴⁴, l'attivazione del partenariato pubblico-privato per i compendi alberghiero-termali di Sciacca ed Acireale⁴⁵.

Con la delibera della Giunta regionale n. 207 del 2011 sono state poi adottate misure di risanamento e riduzione dei costi, definite 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 rilevanti sebbene 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.⁴⁶

Va ricordato, poi, 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.

⁴³ Fondo confiscato alla mafia e che rischiava di finire all'asta per il peso di un mutuo, adesso acquisito dalla Regione che si è fatta carico del debito residuo, è 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

⁴⁴ Si tratta di circa 200 beni demaniali assegnati dallo Stato alla Regione, in attuazione dell'art. 32 dello Statuto siciliano. Il primo blocco è 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 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.

⁴⁵ 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.

⁴⁶ 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.

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 dalle autorità di controllo. 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 2012⁴⁷, e, successivamente, si è strutturato nel contesto del negoziato sull’autonomia finanziaria ed il federalismo fiscale⁴⁸, 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 spesa⁴⁹, in un sistema finanziario come quello regionale che, per decenni, ha incentrato la propria crescita esclusivamente sulla dilatazione indiscriminata della spesa pubblica e la formazione, per addizione e super-

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Il Tavolo, istituito ai sensi dell’art. 27 della l. n.42 del 2009 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 al mio contributo, *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.

⁴⁹ 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 :

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

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

fetazione, delle voci di uscita dei documenti contabili (esempio emblematico il trasporto pubblico⁵⁰).

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 organizzazione⁵¹ un vantaggio competitivo per la Sicilia⁵² e non un elemento di privilegio e di occupazione fittizia di lavoratori che genera costi collettivi

⁵⁰ 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.

⁵¹ 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 *Formez* 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.

⁵² 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 pubbl.ne.

ormai insopportabili (i quali hanno spinto la crescita della pressione fiscale, soprattutto nelle grandi città, ai livelli più elevati del Paese) ed a vantaggio di pochi beneficiati dalla politica. C'è il rischio in tal guisa, che venga a crearsi nell'Isola un mix micidiale costituito da elevata tassazione e bassa qualità dei servizi pubblici e della sicurezza che disincentivi ogni investimento e ne precluda sostanzialmente l'attrazione.

È, 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 distortivi”* 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 infrastrutturali⁵³.

Ciò non postula che si metta in dubbio, in alcun modo, 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.

È, invece, la misura e la modalità, meramente aritmetica, di applicazione pluriennale del patto in argomento alla Sicilia che va invocata in dubbio.

In aggiunta alle previsioni delle precedenti manovre, con il decreto sulla revisione della spesa⁵⁴, nel triennio 2012-14, il patto di stabilità peserà sul-

⁵³ 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.

⁵⁴ 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.

la 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 2014⁵⁵.

Ebbene – per fare una proiezione – con questi saldi (ed ammesso che gli stessi non subiscano 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 consegirà 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 è divenuto 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 (adesso F.S.C.) 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

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

⁵⁵ 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 Regione 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

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.

È chiaro che, così, l'economia siciliana viene condannata all'asfissia⁵⁶.

Sotto altro profilo, se colleghiamo queste dinamiche di compressione finanziaria agli effetti che dal 2014 saranno realizzati dalle previsioni della l.cost. n.1 del 2012⁵⁷, lo scenario diviene insostenibile per la Sicilia.

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 ed è auspicabile che 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 siciliane⁵⁸.

⁵⁶ 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.

⁵⁷ 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.

⁵⁸ 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_Federalismofiscale, si veda S. Profeti, *La Sicilia. Alla prova del federalismo fiscale*, in *le Istituzioni del federalismo*, 1/2012, 179 ss.

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.

È 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 investimenti⁵⁹, 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 fidi⁶⁰, il riassetto di *Irfis-Finsicilia* spa – divenuta finanziaria regionale –, la cer-

⁵⁹ 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

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. Sui temi della fiscalità compensativa o di vantaggio v. A. Cuva, P. Vagnarelli, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana e la fiscalità differenziata*, in *Rivista della Guardia di Finanza*, n. 3/2010, 354 e ss.

⁶⁰ http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_RafforzamentopatrimonializzazioneConfidi.

È 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

tificazione dei crediti vantati nei confronti della Regione e degli enti locali, la moratoria sulle operazioni di prestito che in Sicilia è 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 femminili⁶¹, l'operatività dei fondi "Jeremie" per il microcredito in favore delle imprese (sul quale tuttavia si è aperto un confronto con il FEI su alcuni ingiustificabili ritardi nell'erogazione dei benefici) e "Jessica" per interventi infrastrutturali⁶², la costituzione del fondo per lo sviluppo dell'abitare sociale in Sicilia (ASSI), in collaborazione con la Cassa Depositi e Prestiti per circa 50 milioni⁶³, fino alla recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, dopo sessant'anni, delle nuove norme di attuazione in materia di credito e risparmio⁶⁴ che conferiscono all'*Osservatorio sul credito* in Sicilia⁶⁵ una disciplina di rango sovra-legislativo.

Appare, tuttavia, evidente che – senza una revisione del patto di stabilità interno⁶⁶, come ricordato ulteriormente inasprito – nel prossimo triennio

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., Amaturo F., Giordano L. (2009): *Divari territoriali e limiti nell'accesso al credito per le PMI meridionali: quale ruolo per i Confidi?*, in <http://mpra.ub.uni-muenchen.de>).

⁶¹ L.r. 12 luglio 2011, n. 11, art. 1.

⁶² La documentazione è consultabile in https://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Sostegnoimprese

⁶³ http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_Iniziative/PIR_AbitaresocialeinSicilia

⁶⁴ 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

⁶⁵ Sul quale si veda 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 consequenziali nel confronto costante con il sistema bancario regionale – è divenuto riferimento anche per il legislatore nazionale che lo ha istituito anche nell'ordinamento statale, ed è pervenuto al riconoscimento formale nel contesto delle nuove norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di credito e risparmio.

⁶⁶ Il patto di stabilità interno, come è noto, è ricondotto nell'alveo della disciplina di coordinamento in senso dinamico della finanza degli enti territoriali finalizzata ad assicurare

non solo è 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, è 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.

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 investimenti⁶⁷, a quelle per i trasporti ed a quelle per i servizi sociali)

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. In merito 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.rivistaaic.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Rivosecchi_1.pdf, Id,

⁶⁷ 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

che consentano di risanare senza condurre all'asfissia l'economia locale e spingere le imprese creditrici della p.a. al fallimento⁶⁸.

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 2012;

b) l'entrata in vigore della l. Cost. 1 del 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 è prevista per la fine del 2013⁶⁹, 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)⁷⁰

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.

⁶⁸ Ma su questo punto è 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 sui 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 è dimostrata priva di fondamento, ma se un effetto ha sortito è stato quello di rendere ancor più complesso ed oneroso il rapporto con gli istituti bancari degli stessi imprenditori siciliani creditori delle amministrazioni pubbliche regionali.

⁶⁹ Cfr. Banca d'Italia, *Bollettino Economico*, n. 70 – Ottobre 2012.

⁷⁰ 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

– ha così ottenuto l'insediamento del “*Tavolo*” sulla autonomia finanziaria ed il federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 27 della l.n.42/2009⁷¹.

Si è 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 inveroamento dell'autonomia finanziaria⁷².

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 supera-

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 è 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 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.

⁷¹ 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>

⁷² Ciò è 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*”.

mento della situazione di affaticamento finanziario⁷³ 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 2009⁷⁴, 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 è stato definito il '*principio di sussidiarietà fiscale*'⁷⁵ 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 assegnati⁷⁶.

Si tratta di un contesto complesso, e per alcuni versi controverso, nel quale non sempre si è giunti a soluzioni condivise, infatti il negoziato tra Stato e Regione, se, da un lato, è stato agevolato dagli orientamenti della

⁷³ 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.

⁷⁴ 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.

⁷⁵ Va condivisa in tal senso la tesi di L. Antonini, *Sussidiarietà fiscale. La frontiera della democrazia*, Milano, 2005, 152 ss.

⁷⁶ 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.

più recente giurisprudenza costituzionale (in precedenza citata)⁷⁷, che ha 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 italiano⁷⁸, 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). È 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 2009⁷⁹

⁷⁷ 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 'negoziabile' 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.

⁷⁸ 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.

⁷⁹ 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*

4. Nello scenario nel quale si dispiega una gravissima crisi economica l'azione di risanamento avviata 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 finanziaria⁸⁰.

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 disposizione⁸¹.

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

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.

⁸⁰ 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.

⁸¹ 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.

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.

pubblica amministrazione⁸² 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 prevedevano ampie riforme strutturali dell'amministrazione.

⁸² 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 prevalenti, 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.

Un'ultima volta, la quarta, con l'emendamento presentato dal Governo regionale il 23 luglio 2012⁸³. Su tale emendamento, illustrato 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 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 stabilità⁸⁴.

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), il Governo regionale è stato costretto 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

⁸³ L'emendamento presentato dal Governo regionale al d.d.l. n. 938 (*"Assestamento 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.

⁸⁴ 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 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>.

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 regionali⁸⁵, 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 costituzionale⁸⁶.

⁸⁵ La questione del costo eccessivo degli apparati istituzionali, in particolare delle assemblee elettive regionali e locali, è, 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.

⁸⁴ 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

5. È su queste direttrici che si è articolato il testo della deliberazione n. 317 del 4 settembre 2012, adottata dalla Giunta regionale su proposta

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 5.000 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;
- 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 è 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 9.790 euro netti ed i Parlamentari ed Assessori 6.613 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

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 è divenuta, così, tra le prime Regioni italiane 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 bilancio⁸⁷.

⁸⁷ 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 autovetture 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 attuativi⁸⁸, ai quali sono poi seguiti, nel solco già delineato di revisione della spesa, quelli adottati dal Governo appena insediatosi⁸⁹

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*⁹⁰) fatta dal Parlamento siciliano – hanno determinato l'abbassamento dei *ratings* sul debito finanziario della Regione⁹¹.

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

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Il riferimento è alle delibere della nuova Giunta regionale nn. 452, 453, 457 e 458 del 30 novembre 2012,

⁹⁰ 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.

⁹¹ Nel corso del 2012 tutte e tre le Società di *rating* (oltre a *Fitch*, anche *Standard & Poor's* e *Moody's*) alla cui valutazione è 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.

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 200/300 milioni di euro⁹².

6. Quella che si prospetta, quindi, come necessaria è 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'autonomia⁹³: conquistata per tutelare i siciliani, ne è divenuta remora per lo sviluppo e la crescita, e non solo per i costi e le inefficienze generate⁹⁴.

Una parte del cammino è 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 pubbliche⁹⁵.

⁹² 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* è stata istituita una Commissione d'inchiesta con D.A. Economia n. 31 del 13 agosto 2012, le cui conclusioni sono state trasmesse alla Procura regionale della Corte dei conti.

⁹³ Cfr., in questa prospettiva, S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. giur. Mezz.* 1-2/2011, cit., 519 ss., il quale 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 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.

⁹⁴ A partire da quella che G. Verde, *Un tentativo di revisione dello Statuto siciliano*, <http://consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Meterialeedocumentazione/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.

⁹⁵ 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 lun costante ed efficace dialogo politico e tecnico con gli organi dello Stato e con le istituzioni dell'Unione Europea, necessario*

Ed è proprio l'autonomia differenziata, già da tempo in posizione di "inseguimento" rispetto alle crescenti competenze delle regioni ordinarie⁹⁶ e sottoposta, spesso ragionevolmente, a crescenti critiche, a partire dalle patologie di quella siciliana⁹⁷, 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 regionale⁹⁸ nel contesto

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.

⁹⁶ Sulla condizione deteriore 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 de citati contributi, v. F. Teresi, *Dirivagazioni 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.

⁹⁷ Le critiche sono risalenti, si rinvengono già a metà 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 è lo strumento per realizzare e riprodurre la rivoluzione passiva nel Mezzogiorno e fa sempre più della Sicilia un luogo di colonizzazione".

⁹⁸ 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,

del processo di riforma imposto dalle spinte del federalismo e di revisione costituzionale⁹⁹, ma anche dalle impellenti esigenze della stabilizzazione della

⁹⁹ 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/DDLPRES/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/documento/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, 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 bica-

finanza pubblica¹⁰⁰.

Sono molteplici le incertezze che restano lungo il cammino di attuazione del federalismo fiscale¹⁰¹, soprattutto spicca la necessaria realizzazione della più volte richiamata perequazione (fiscale ed infrastrutturale) tra i territori regionali¹⁰², necessaria per non relegare una parte consistente del Paese ad una condizione di sottosviluppo. Anche se in questo senso non può sottacersi 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 solidarietà¹⁰³. Sicché 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 provve-

meralismo 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/AppI MostraDoc.cfm?Artid=20454>

¹⁰⁰ 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.

¹⁰¹ 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.

¹⁰² 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.

¹⁰³ 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/cc_i_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.

dimenti applicativi della normativa sul federalismo fiscale¹⁰⁴, ma sono rimaste sostanzialmente inattuata 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), contemperato da elementi solidaristici tipici dell'idealtipo del federalismo cooperativo, simmetrico o integrativo, ed un'attuazione sostanzialmente ispirata all'opposto modello del federalismo asimmetrico e competitivo¹⁰⁵.

Ed è in tale prospettiva che va quindi innestato un rilancio della specialità che appare imprescindibile, non essendo più sufficiente a sostenere 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

¹⁰⁴ 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

¹⁰⁵ 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 è 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 è 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 *marble-cake* e *layer cake*, la prima descrive tangibilmente il federalismo cooperativo, la seconda quello duale.

hanno prefigurato¹⁰⁶ “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 si pagano, infatti, i ritardi imposti dal Parlamento regionale 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 specialità¹⁰⁷, a lungo concepita quale “zona franca” per riforme introdotte nel Paese per ridurre la spesa pubblica. È proprio l’uso distorto delle risorse pubbliche, infatti, che in Sicilia, incidendo negativamente sulla qualità dei servizi, ha generato occupazione fittizia realizzando trasferimenti impliciti di risorse verso fasce bisognose della popolazione (conseguenti vincoli clientelari).

Un utile esempio in tal senso può essere rinvenuto nel 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 del 2012 convertito, con modificazioni, dalla l. 213 del 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

¹⁰⁶ 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 568 mila euro con scadenza 2015 – ed al futuro indebitamento.

¹⁰⁷ 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.

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.

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 incontrovertito l'orientamento 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)¹⁰⁸.

¹⁰⁸ 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*

Tornando alla generale tematica che ci occupa può quindi affermarsi che la prospettiva dell'inveramento dell'autonomia finanziaria regionale siciliana è certamente corroborato dal delinarsi del quadro normativo del federalismo fiscale, col quale la stessa va coordinata non potendo correttamente ricondursi tale percorso alla mera attuazione¹⁰⁹ 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).

Occorre che nel negoziato con lo Stato – come precisato in corso di avanzata definizione – si mantenga un'approccio dialogico, che tenga conto delle pesanti interferenze determinate dalla crisi economica ed, al contempo,

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.

¹⁰⁹ 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.

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 é 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 infrastrutturale¹¹⁰, senza i quali rischia di essere condannata ad un processo di ulteriore impoverimento e consolidamento del divario.

¹¹⁰ 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.

Nel 2050 la Sicilia, secondo le più recenti indagini demografiche¹¹¹, 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 Corrao¹¹²; restituendole così, attraverso il recupero dell'etica della responsabilità, lo slancio che consentì di conquistare lo Statuto.

(Palermo, 26 novembre 2012, contributo pubblicato dalla rivista della Fondazione Res, <http://www.strumentires.com/attachments/article/417/Armao.pdf>)

I.3. *Le competenze in materia finanziaria della Regione siciliana*

1. Il processo di riforma in senso federale dello Stato, avviato con la legge delega 5 maggio 2009, n.42, delinea un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali, incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata con la contestuale attribuzione alle stesse di una maggiore autonomia di entrata e di spesa.

¹¹¹ Si vedano in merito le considerazioni di A.Golini e A. Di Bartolomeo, *Emergenze e potenzialità per le ripresa 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.

¹¹² L. Corrao, *Il sogno mediterraneo*, intervistato da Baldo Carollo, Alcamo, 2010, premessa, 3.

Ai fini di una tempestiva attuazione del federalismo fiscale in Sicilia, nella cornice costituzionale delineata dallo Statuto regionale, la Regione ha avviato, sin dal 2010, un'intensa attività propulsiva, culminata nella seduta della Commissione Paritetica del 10 dicembre 2010, nel corso della quale è stata formalmente resa nota l'articolata posizione di parte regionale in ordine alle linee d'indirizzo alla cui stregua coordinare l'impianto statutario con i principi posti in tema di federalismo dalla detta legge delega. Posizione corroborata da un ordine del giorno poi approvato all'unanimità dall'Assemblea regionale siciliana il 21 ottobre 2010.

A riguardo, occorre preliminarmente ricordare come la stessa legge delega preveda l'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle disposizioni in essa contenute, limitatamente a tre articoli: l'articolo 15, che reca i principi che informano l'istituzione delle città metropolitane, l'articolo 22, che estende alle autonomie speciali la particolare procedura rivolta alla «perequazione infrastrutturale» e l'articolo 27 che disciplina l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali. In particolare, la disciplina dettata dall'articolo 27 dispone l'adeguamento, (anche su direttive da formularsi da parte di specifici «tavoli di confronto» tra Governo e ciascuna autonomia speciale) alle specialità del procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti ed elenca – con esclusione degli altri – i principi ed i criteri direttivi che potranno applicarsi.

La Corte costituzionale con sentenza n. 201 del 7-10 giugno 2010, pronunciandosi sulla questione di legittimità costituzionale che proprio la Regione siciliana aveva sollevato in ordine ad alcuni articoli della stessa legge 5 maggio 2009, n.42, ha affermato che «la «clausola di esclusione» contenuta nell'art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce, univocamente, che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale «*applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27.*»

Peraltro, nella medesima pronuncia è stato riaffermato il ruolo della Commissione paritetica quale organo statutario titolare di una speciale funzione di partecipazione al procedimento legislativo, in quanto, secondo la formulazione dell'art. 43 dello Statuto, esso «*determinerà le norme*» relative sia al passaggio alla Regione degli uffici e del personale dello Stato sia all'attuazione dello statuto stesso. Detta Commissione rappresenta, dunque, un essenziale raccordo tra la Regione e il legislatore statale, funzionale al raggiungimento di tali specifici obiettivi.

L'Amministrazione regionale ha riguardato con attenzione il processo di riforma in senso federale dello Stato sin dalla sua origine, costituita dalla riforma del Titolo V della Costituzione, valutandolo siccome occasione per dare finalmente attuazione al proprio Statuto che, come è noto, può con-

siderarsi, più avanzato dello stesso processo federalista che si vuole attuare in virtù della legge delega n.42/09.

Pertanto, in occasione dei lavori che si sono svolti nelle apposite sedi istituzionali di confronto tra lo Stato e le Regioni, in ordine alla legge delega e ai diversi schemi di decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale, essa non ha mancato di formulare osservazioni e assumere iniziative volte a tutelare le prerogative statutarie della Regione siciliana, sollecitando gli Organi competenti a coordinare le norme di attuazione statutaria con la riforma federale.

Nel documento illustrato alla Commissione paritetica durante la già menzionata seduta del 10 dicembre 2010, in particolare, è stata evidenziata la necessità di dare completa attuazione agli artt. 36, 37 e 38 dello Statuto, con la applicazione, nella ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione, del principio della territorialità dell'imposta, con una nuova riformulazione della norma di attuazione dell'art.37, e con l'introduzione di un criterio certo che vincoli lo Stato nella erogazione del contributo di solidarietà nazionale di cui all'art.38. Non si è mancato, altresì, di manifestare l'opportunità di rivendicare la compartecipazione alle accise, non esclusa da una interpretazione evolutiva della disciplina dei rapporti finanziari Stato-Regione, individuata siccome eventuale strumento di perequazione della minore capacità fiscale del territorio regionale.

In siffatta occasione, un aspetto di grande rilievo sottoposto all'attenzione della Commissione Paritetica è stato quello di ridisciplinare i rapporti finanziari tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali ubicati nel relativo territorio, giacché le norme contenute nella legge delega sul federalismo fiscale e nei successivi decreti delegati in materia di finanza locale, mentre incidono fortemente sull'impianto finanziario della Regione siciliana (con una riduzione di gettito stimata in circa 700 milioni di Euro), potrebbero non assicurare alle Autonomie territoriali regionali le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni alle stesse affidate.

Inoltre, appare utile ricordare che l'Assessorato regionale dell'Economia sin dal mese di Marzo 2011 (nota prot.1211/GAB del 1 marzo 2011) ha inoltrato al Ministero della Semplificazione normativa la scheda illustrativa delle ipotesi operative inerenti le modalità di attuazione del federalismo fiscale in Sicilia che, per vero, non assume significato diverso dalla completa attuazione dello Statuto, sia sul fronte delle funzioni da trasferirsi in capo alla Regione che delle correlate risorse per farvi fronte. Si precisa che, sotto il profilo delle funzioni da trasferirsi alla Regione siciliana si è proceduto ad individuare quelle che, elencate nell'art.17 dello Statuto siccome funzioni concorrenti, rimangono a tutt'oggi prive della normativa di attuazione impedendo, in tal modo, il completo esercizio da parte della Regione. A riguardo appare il caso di evidenziare che, siffatte funzioni e cioè sanità, pubblica istruzione,

assistenza, coincidono esattamente con quelle che l'art.117 lett. m) della Costituzione qualifica siccome funzioni fondamentali, per le quali occorre assicurare livelli di prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale. Di dette funzioni si è provveduto ad effettuare una stima del relativo importo per un ammontare pari a circa 9 miliardi di Euro.

Risulta evidente che la proposta, come innanzi formulata, assumeva il carattere di documento sul quale le parti, statale e regionale, nel rispetto del principio di leale collaborazione, erano chiamate a confrontarsi.

E, tuttavia, le iniziative regionali sinteticamente richiamate non hanno, ad oggi, registrato il necessario seguito da parte dell'Amministrazione statale, diversamente da quanto accaduto, come meglio si dirà in seguito, per le altre Regioni ad autonomia differenziata.

Infatti, nella predetta scheda è stato rappresentato che alla soluzione della problematica attuativa del federalismo fiscale in Sicilia, si dovrà pervenire dando priorità alla completa attuazione dello Statuto regionale ed, in particolare, agli art.36 e 37, con l'attribuzione alla Regione siciliana di tutte le entrate che si configurano siccome espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della medesima. Attualmente l'ammontare delle risorse che potrebbero derivare dalla piena attuazione delle innanzi citate norme statutarie, può essere stimato in circa 8 miliardi di euro.

A fronte di tale attività di parte regionale solo nel mese di ottobre 2011 è stato – assai tardivamente – reso noto alla Commissione paritetica, e da questa trasmesso alla Regione con nota prot.16 del 20 settembre 2011, un parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato ben sette mesi prima (prot.18165 del 9 febbraio 2011) in ordine alle “*Linee di indirizzo per l'attuazione dei principi di cui agli artt. 15, 22 e 27 della Legge 5 maggio 2009, n.42*” che erano state rassegnate alla stessa Commissione paritetica nella più volte citata seduta del 10 Dicembre 2010.

In ordine ai contenuti di tale parere non può non evidenziarsi, in via prioritaria, come, per prassi ormai consolidata, l'unico interlocutore della Regione sembri risultare la Ragioneria generale dello Stato, a cui, come è noto, si ascrive la competenza in materia contabile. Mentre non sono pervenute osservazioni da parte del competente Dipartimento delle Finanze e dei competenti Uffici Legislativi del Ministero. La circostanza innanzi evidenziata determina la mancanza di comprensione delle problematiche più volte manifestate, atteso che il citato Dipartimento riconduce la soluzione delle medesime riguardandole, esclusivamente, sotto il profilo degli effetti sul bilancio dello Stato.

Siffatta circostanza, storicamente, ha impedito la definizione della trattativa tra lo Stato e la Regione siciliana in merito alla attuazione dello Statuto in materia finanziaria.

Basti richiamare in merito il precedente della legge delega al Governo per la riforma tributaria n.825 del 1971, la quale all'art.12, comma 4, prevedeva l'emanazione di norme di coordinamento dei principi in essa contenuti con lo Statuto della Regione.

In forza di detta disposizione la Regione, nel tempo, non ha mancato di formulare proposte e conseguenti schemi di norme di attuazione che, solo nel 1992, dopo la condivisione da parte statale e regionale, erano state determinate dalla Commissione paritetica.

I molteplici tentativi, negli anni successivi, da parte della Regione, di riprendere le trattative hanno riscontrato sempre l'atteggiamento ostruzionistico da parte dell'Amministrazione finanziaria statale che, negli incontri che si sono succeduti nel tempo, ha sempre ricondotto la questione ai soli effetti finanziari nel bilancio dello Stato.

Posto quanto sopra le considerazioni rese dalla Ragioneria Generale dello Stato non presentano contenuti innovativi rispetto alle storiche prese di posizione da parte statale al riguardo, mantenendosi le medesime costantemente in contrasto con il principio di leale collaborazione tra Amministrazioni pubbliche.

A questo riguardo devono svolgersi alcune seguenti considerazioni:

- In ordine alla applicabilità dei principi contenuti negli artt. 15, 22 e 27 della legge 42 del 2009, anche alla luce delle argomentazioni svolte dalla Corte costituzionale con la citata sentenza n.201 del 2010, la lettura offerta da parte statale risulta parziale, laddove, richiama lo specifico riferimento contenuto nell'art.27 agli *“obiettivi di perequazione e solidarietà”*, all' *“assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario”*, e al *“il principio del graduale superamento del criterio della spesa storica”* per invocarne il recepimento nelle emanande norme di attuazione, mentre nulla viene detto in ordine alle condizioni a cui risultano subordinati siffatti principi e cioè il tenere conto: degli svantaggi strutturali permanenti, dei costi dell'insularità e dei livelli di reddito pro-capite che caratterizzano la Regione siciliana;
- l'asserita necessità che non si debba prescindere *“dalla definizione di costi ed entrate standard anche nei territori delle autonomie speciali”*, sembra non essere coerente con quanto già operato e definito nella determinazione delle norme di attuazione delle altre autonomie speciali (Regione Sardegna – Legge 27 dicembre 2006, n. 296, art.1 commi 834-840, Regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano – Legge 23 dicembre 2009 n.191, articolo 2 commi 106-125, Regione Friuli-Venezia Giulia Legge – 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 151-159, Regione Valle d'Aosta – Legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, commi da 160 a 164). Mentre

la subordinazione dell'emanazione delle nuove norme di attuazione dello Statuto per avviare la riforma federalista in Sicilia alla “*definizione di costi ed entrate standard*” lascierebbe intravedere il preciso intento di rimandare *sine die* l'attuazione dello Statuto della Regione siciliana. Infatti, i provvedimenti attuativi volti ad individuare siffatti criteri per le Regioni tutte non sono stati emanati, ad eccezione del D.lgs 6 maggio 2011 n.68 relativo ai costi e ai fabbisogni standard nel settore sanitario.

- l'affermazione della “*pressochè*” integrale attuazione dello Statuto “*dal punto di vista delle entrate*” non risulta veritiera, se solo si ha riguardo, come innanzi evidenziato, alla mancata emanazione delle norme di coordinamento previste al comma 4 dell'art.12 della legge 825/71 contenente delega legislativa al Governo della Repubblica per la riforma tributaria. Tale omissione ha impedito alla Regione di acquisire al proprio bilancio entrate statutariamente spettanti per il cennato importo, oggi stimato, in circa 8 miliardi di euro annui.

A riguardo, come è noto, la Corte costituzionale n.116 del 2010 decidendo il giudizio di costituzionalità in ordine al criterio di ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione siciliana, ha effettuato una interpretazione letterale dell'art.2 delle norme di attuazione in materia finanziaria, concludendo che il criterio da utilizzarsi è quello del “*riscosso*”.

Torna utile precisare che il criterio del maturato, a cui non è stata data attuazione, prescindendo dal luogo fisico in cui avviene l'operazione contabile della riscossione, tende, infatti, ad assicurare alla Regione il gettito derivante dalla «*capacità fiscale*» che si manifesta nel territorio della Regione stessa, con riferimento ai rapporti tributari che hanno in tale territorio il loro radicamento, sia in ragione della residenza fiscale del soggetto produttore del reddito colpito (come nelle imposte sui redditi), che in ragione della collocazione nell'ambito territoriale regionale del fatto cui si collega il sorgere dell'obbligazione tributaria. Tale principio viene testualmente affermato dall'art. 4 delle stesse norme di attuazione, il quale precisa che nelle entrate spettanti alla Regione «*sono comprese anche quelle che, sebbene relative a fattispecie tributarie maturate nell'ambito regionale, affluiscono, per esigenze amministrative, ad uffici finanziari situati fuori del territorio della Regione*».

- l'affermazione secondo la quale restano da trasferire “*importanti funzioni ancora svolte dallo Stato sebbene di competenza regionale quali, per esempio, pubblica istruzione, assistenza pubblica, università, sanità finanza locale*” risulta non approfondita. Infatti, va precisato che delle cennate funzioni la “*sanità*” risulta essere di fatto già esercitata dalla Regione, pur nella assenza di for-

male normativa di attuazione dello Statuto e all'esercizio della medesima la Regione concorre, con le proprie entrate tributarie, nella misura del 49,11% a cui si aggiungono Irap, addizionale regionale all'Irpef ed entrate proprie delle ASP, generate dalla contribuzione della popolazione residente nell'Isola, rimanendo a carico dello Stato la residua parte del fabbisogno sanitario annuo della Regione. A riguardo giova precisare che lo Stato, per la residua quota di competenza (seppur pari a circa 2.5 miliardi di euro), utilizza risorse comunque provenienti dal prelievo fiscale operato sul territorio regionale, riferibile all'ammontare delle entrate tributarie che, come sopra evidenziato, affluiscono al bilancio statale.

- sulle altre indicate funzioni (assistenza e pubblica istruzione) occorrerebbe che da parte statale si procedesse ad analisi affidabile e dettagliata sulla natura delle stesse, per attribuirne la relativa competenza e i corrispettivi oneri alla Regione, in proporzione all'effettivo esercizio delle stesse da parte di ambedue gli Enti. E tanto poiché dette funzioni rientrano nella competenza concorrente, e non già esclusiva, della Regione;
- in ordine alla titolarità della funzione della finanza locale che il MEF intende ascrivere alla competenza della Regione, non può omettersi di considerare la circostanza che, da una attenta e oggettiva lettura della sentenza n.442/08 della Corte costituzionale, la materia della finanza locale non risulta di competenza regionale, atteso che l'art.14 lett. o) del R.D.L. 15 maggio 1946, n. 455, (Statuto della Regione siciliana) prevede la competenza legislativa regionale esclusivamente in materia di "*regime degli enti locali*" ovvero sia come espressamente richiamato dalla sentenza di "*organizzazione degli enti locali*";
- quanto all'affermazione, secondo la quale sarebbe necessario negoziare il *quantum* da trasferire alla Regione solo in conseguenza dell'accertamento di un differenziale, determinato con riferimento ai fabbisogni *standard* e non con il criterio della spesa storica incrementale, la stessa non appare coerente con l'impianto finanziario della Regione siciliana. Infatti con detta affermazione, viene a denegarsi il significato storico dell'autonomia finanziaria riconosciuta alla Regione dall'art.36 dello Statuto, basato sul principio della ripartizione dei tributi per il quale spettano alla Regione siciliana tutte le entrate tributarie erariali ad eccezione di quelle espressamente riservate allo Stato, per il finanziamento indifferenziato di tutte le funzioni. Invero la Regione siciliana ha avuto riconosciuta la titolarità dei tributi indicati come alla stessa spettanti nello Statuto, e non la semplice spettanza del gettito così come alle altre Regioni sia speciali che ordinarie, alle quali è attribuita esclusivamente una compartecipazione;

- con riguardo alla affermata necessità di addivenire ad una modifica statutaria, per la previsione di un diverso sistema di attribuzione delle entrate basato anche sul criterio della capacità fiscale, così come avvenuto sia per la Regione Sardegna che per la Regione Trentino Alto Adige e Province Autonome di Trento e Bolzano, si deve rilevare che le disposizioni statutarie delle cennate Regioni, che hanno consentito alle stesse l'acquisizione delle entrate maturate nei rispettivi territori, emulano la disposizione già contenuta nell'art.4 del D.P.R. 26 luglio 1965 n.1074, contenente norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia finanziaria che risulta, paradossalmente, disapplicato proprio per la Regione siciliana sin dalla riforma tributaria degli anni "70";
- in ordine alle criticità, sulla compresenza di più criteri di attribuzione quali il "riscosso" e il "maturato" nei territori di più Regioni, con conseguente rischio di duplicazioni di oneri per il bilancio dello Stato, le stesse potrebbero essere superate prevedendo appositi meccanismi in sede di normativa di attuazione, riconoscendo comunque il prioritario rilievo al criterio del maturato che appare peraltro conforme al quadro di evoluzione normativa delle altre Regioni speciali, al fine di evitare gli effetti distorsivi evidenziati dalla Ragioneria Generale dello Stato.
- su quanto evidenziato in ordine al contributo di solidarietà nazionale, si prende atto della condivisione di parte statale sulla necessità di individuare specifici criteri di calcolo nelle emanande norme di attuazione, istanza codesta avanzata dalla Regione. In ordine, poi, alla necessità, di meglio definire i piani economici, sarà cura della Regione predisporre una programmazione accurata e condivisa dallo Stato degli interventi da effettuare, al fine di bilanciare il minor ammontare dei redditi di lavoro della Regione in confronto alla media nazionale, individuando nelle norme di attuazione degli appositi vincoli.

Alla luce di quanto sin qui richiamato, deve constatarsi che a riscontro dell'attività tempestivamente intrapresa dalla Regione è pervenuta unicamente, per di più a distanza di un anno, e dopo molteplici riunioni a livello governativo e della stessa Commissione paritetica, la sola nota del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato la quale appare, nei suoi contenuti, tutt'altro che esaustiva e risolutiva delle problematiche scaturenti dall'attuazione nell'ordinamento finanziario della Regione siciliana dei principi della legge delega 5 maggio 2009, n.42.

Nel mese di novembre del 2011, in assenza di riscontri dal Governo nazionale è stata inviata formale diffida a definire le trattative sull'autonomia finanziaria regionale (i documenti elaborati dalla Regione siciliana sul

federalismo tra il 2010 ed il 2012 consultabili sul sito http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_AssessoratoEconomia/PIR_Federalismofiscale).

Sul piano del contenzioso costituzionale va segnalato che, in assenza di intese col Governo nazionale, la Regione ha proposto molteplici impugnative contro i provvedimenti attuativi del federalismo fiscale e contro le manovre finanziarie statali (instaurando ben 13 contenziosi).

In merito non può non sottolinearsi, peraltro, come a differenza della Regione siciliana e della Regione Sardegna, le altre Regioni ad autonomia differenziata (Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta) abbiano già registrato il positivo accoglimento delle rispettive posizioni, con la definizione in sede normativa del percorso attuativo a suo tempo avviato (Regione Trentino Alto Adige e le province di Trento e di Bolzano – Legge 23 dicembre 2009 n.191, articolo 2 commi 106-125, Regione Friuli-Venezia Giulia Legge – 13 dicembre 2010, n. 220, art. 1, commi 151-159, Regione Valle d'Aosta – Legge 13 dicembre 2010, n. 220, articolo 1, commi da 160 a 164).

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

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

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

In particolare, con una pronuncia interpretativa di rigetto, la Corte costituzionale ha statuito in ordine al ricorso proposto dalla Regione siciliana, su proposta dell'Assessorato dell'Economia, avverso talune disposizioni contenute nel D.lgs 14 marzo 2011, n.23, *"Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale"*.

La Consulta, pur avendo dichiarato l'infondatezza delle questioni prospettate dalla Regione, in ordine alla interpretazione che si poteva rendere alle disposizioni contenute nel menzionato decreto legislativo, estendendone l'applicazione anche nel proprio territorio, ha reso una chiara interpreta-

zione sulla spettanza alla Regione siciliana ha del gettito dei tributi riscossi nel suo territorio, che nel decreto legislativo di che trattasi si prevede di devolvere ai comuni, invocando a tal fine l'operatività della clausola di salvaguardia degli Statuti speciali contenuta nello stesso D.lgs.23 del 2011, con la conseguente inapplicabilità alla Regione delle disposizioni recate dall'art.2 che il Giudice delle leggi ha espressamente definito *“non rispettose dello Statuto di autonomia”*.

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

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

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

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

La stessa Corte costituzionale, con precedente sentenza n. 201 del 2010, non ha mancato sul punto di chiarire gli ambiti operativi e le funzioni del tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale presso la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, precisando che detto Tavolo *“rappresenta...il luogo in cui si realizza, attraverso una permanente interlocuzio-*

ne, il confronto tra lo Stato e le Autonomie speciali per quanto attiene ai profili perequativi e finanziari del federalismo fiscale delineati dalla legge di delegazione n. 42/2009, secondo il principio di leale collaborazione espressamente richiamato dalla stessa disposizione legislativa censurata”.

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

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

Alla luce di siffatta interpretazione giurisprudenziale appare evidente che le modifiche apportate con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 “*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*”, convertito dalla legge 23 dicembre 2011, n. 214, anticipando al 2012 l'applicazione dell'IMU, non possano determinare effetti negativi per il bilancio della Regione siciliana.

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

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

Valgono in merito talune brevi considerazioni.

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

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

dal 2011 al 2013

Art.2, comma 2 – il 30% delle imposte sui trasferimenti immobiliari (imposte di registro, ipotecaria, catastale, tassa ipotecaria e tributi speciali catastali);

Art.2, comma 1 lett.a) – il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione (devoluzione 100%)

Art.2, comma 1 lett.c) – il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari (devoluzione 100%);

Art.2, comma 4 – la compartecipazione all'IVA pari all'ammontare del 2% del gettito Irpef;

Art.2, comma 8 – una quota del 21,7 per l'anno 2011 e del 21,6 per l'anno 2012 del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale.

dal 2014

Art.7 comma 2 – Il 30% dei prelievi indiretti su trasferimenti immobiliari;

Art.7 comma 3 – Il 30% dei prelievi indiretti sui trasferimenti immobiliari di cui all'art.2 comma 2 lett. a), b), e) ed f);

Art.7 comma 3 – Il gettito delle imposte di registro e di bollo sui contratti di locazione;

Art.7 comma 3 – Il gettito dell'Irpef sui redditi fondiari;

Art.2 comma 8 – Una quota, pari al 21,6% del gettito della cedolare secca sui canoni di locazione di immobili ad uso residenziale;

Art. 5 – potenziale manovrabilità dell'addizionale comunale all'Irpef (max 0,4%);

Art.8 – IMU, che sostituisce per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relative ai beni non locati, e l'ICI.

È appena il caso di ricordare che alcune disposizioni del citato Decreto legislativo n.23 del 2011, sono state contestate dalla Regione siciliana sotto il profilo della compatibilità con il proprio impianto finanziario, con ricorso

alla Consulta per questione di legittimità costituzionale, autorizzato con delibera di Giunta n. 136 del 13 maggio 2011.

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

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

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

Posto quanto sopra, analogamente ai rilievi formulati nel ricorso avverso il D.lgs n.23 del 2011, sono state evidenziate le lesioni all’autonomia finanziaria della Regione, laddove oltre a prevedere una immediata applicazione dell’imposta anche nel territorio delle Regioni a Statuto speciale, il D.L. 201 del 2011 dispone una ripartizione del gettito che deriva da quest’ultima, tra i Comuni e lo Stato al quale riserva “*la quota di imposta pari alla metà dell’importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili ad eccezione dell’abitazione principale e delle relative pertinenze di cui al comma 7*”

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

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

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

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

La pubblicazione della sentenza richiamata (che si aggiunge a quella di analogo tenore n. 71 del 2012 – di cui si dirà meglio più avanti – in tema di perequazione infrastrutturale pronunciata sempre su ricorso della Regione siciliana) rende non più rinviabile il completamento dell'attività di ricognizione, ma soprattutto l'insediamento del tavolo di confronto di cui all'art. 27, settimo comma, della l. n. 42 del 2009, che la Regione ha richiesto già nel dicembre del 2010 senza ottenere risposta se non nel settembre dell'anno successivo. Da allora non si è riusciti, pur di fronte a ripetute richieste, ad ottenere un'interlocuzione compiuta con gli organi del Ministero dell'Economia che potesse condurre alla conclusione del negoziato tra lo Stato e la Regione siciliana, e deve auspicarsi che le puntuali interpretazioni prospettate dalla Corte costituzionale nella citata sentenza inducano adesso ad accelerare i tempi, senza alcun ulteriore indugio.

3. Sempre la Corte costituzionale, con la sentenza n. 71 del 2012, ha statuito in ordine alla non diretta ed immediata applicabilità alla Regione siciliana delle norme di cui al decreto legislativo 88 del 2011, che detta 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 al decreto legislativo n. 88 del 2011 attuativo dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009, rafforzando, anche in questo caso, il ruolo che il legislatore, con l'avvio del processo di riforma in senso federale, ha voluto attribuire alla procedura negoziale tra lo Stato e la Regione, non potendosi prescindere da questa procedura per l'attuazione di quei principi che sono propri del federalismo fiscale e che non possono risultare in contrasto con lo Statuto siciliano.

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

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

Pertanto – si legge nella sentenza – *“l'art. 22... è applicabile a detti enti ... limitatamente al comma 1, perché il comma 2 si riferisce non agli enti medesimi, ma alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali esistenti nel territorio di queste. Ne consegue che ... il comma 1... non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione. In particolare, detto comma 1, in sede di prima applicazione, disciplina la ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali”*.

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

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

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

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

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

La pronuncia in questione impone poi alcune considerazioni in ordine all'autonomia della Regione siciliana nella programmazione delle risorse del FAS (adesso *Fondo di sviluppo e coesione*) e sui fondi strutturali.

La riconosciuta autonomia della posizione della Regione siciliana nella sentenza sulla programmazione del FAS, comporterebbe che lo Stato, per il combinato disposto del comma 1 e del comma 5, dell'art. 119 Cost., debba limitarsi a prendere atto delle priorità programmatiche regionali. Tale assunto interpretativo pare possa trovare applicazione in maniera completa sia per le risorse FAS, non ancora impegnate e da riprogrammare, sia per le nuove assegnazioni sulle quale la Regione siciliana mantiene l'autonomia di cui al comma 1, dell'art. 119 Cost.

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

Le procedure fin qui attuate per le risorse FAS, alla luce della sentenza n. 71 del 2012, vanno pertanto sottoposte ad ampia rilettura al fine di permettere l'esplicitazione dell'autonomia statutaria pur valutando la portata vincolante dell'Intesa istituzionale di programma siglata fra Stato e Regione e i conseguenti Accordi di Programma Quadro nei limiti in cui conservano

efficacia e vigenza giuridica. Resta inteso che per osservare il principio della coerenza programmatica e della leale collaborazione tra Stato e Regioni, le politiche regionali devono perseguire obiettivi in linea con gli orientamenti strategici dell'Unione Europea e dello Stato membro.

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

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

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

Peraltro, subito dopo, la Regione ha presentato formalmente le proprie contestazioni alla Commissione Bicamerale sul federalismo fiscale, evidenziando profili di illegittimità già illustrati alla Conferenza Stato-Regioni che avrebbero dovuto imporre la formale esclusione, dall'ambito soggettivo ed oggettivo si applicazione della disciplina in questione, della Sicilia e delle Regioni a statuto speciale.

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

In conclusione, la sentenza sopra richiamata pronunciata sulla grande questione della perequazione infrastrutturale, sancisce su tale tema il principio della negoziazione fra Stato e Regione – negoziato che oggi vede il suo avvio – restando inibita ogni possibilità di intervento legislativo unilaterale.

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

A questo proposito appare rilevante evidenziare che entrambe le pronunce del Giudice delle leggi si inseriscono nel solco delineato dalla giurisprudenza costituzionale sui principi di autonomia di entrata e di uscita riservati alle Regioni a statuto speciale¹¹³ richiamati nel comma 1 dell'art. 119 della Costituzione e nell'art. 1 e 2 della legge n. 42 del 2009 di attuazione dello stesso¹¹⁴.

¹¹³ La sent. n. 157/2007 della Corte costituzionale valorizza l'autonomia finanziaria quale elemento necessario per tutelare ogni prospettiva dell'autonomia regionale (prima fra tutte quella politica), in linea con la ratio della riforma del Titolo V del 2001.

La sent. n. 169/2007 della Corte cost. si è preoccupata di ricondurre l'intervento legislativo statale oggetto dell'impugnazione e relativo alla compressione dell'autonomia finanziaria delle Regioni per contenere il bilancio nei limiti del patto di stabilità nell'ambito della disciplina di principio e, al tempo stesso, di sottolinearne la transitorietà, quasi riconoscendo con tale seconda precisazione l'esistenza di una (indebita) compressione dell'autonomia finanziaria degli enti interessati, ancorché giustificata da situazioni che potremmo definire di "emergenza finanziaria", per lo più legate al rispetto dei noti obblighi comunitari per le politiche di bilancio.

¹¹⁴ Art. 1. (Ambito di intervento)

1. *La presente legge costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.*

2. *Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.*

Art. 2. (Oggetto e finalità)

1. *Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento*

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

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

Conclusivamente, deve auspicarsi la celere definizione del negoziato tra Stato e Regione siciliana per la disciplina di un'autonomia finanziaria coerente con lo Statuto e l'impianto della normativa sul federalismo fiscale, che sia attenta anche alla grave congiuntura economica che attraversa il Paese e che vede la Sicilia, anche i ragione della debolezza del suo tessuto produttivo, tra le Regioni più colpite.

(Relazione presentata all'insediamento del tavolo Stato-Regione sul federalismo fiscale, istituito ai sensi dell'art. 27 della l. n.42 del 2009, presso il Ministero per gli Affari Regionali, Roma, Palazzo della stamperia, 24 maggio 2012).

1.4. L'autonomia siciliana e gli effetti perversi del 'federalismo claudicante' sul crescente divario nord-sud

1. Il domani lo si costruisce già da oggi e lo si costruisce fondandolo su premesse serie e puntuali che passano necessariamente dal consolidarsi di analisi rigorose ed attente come quella della SVIMEZ e della Fondazione Curella.

Occorrono altresì, in periodi di grande crisi, scelte rigorose e lungimiranti che tengano conto dell'accrescimento del divario nord-sud frutto anche di quel "*federalismo per abbandono*" (CEI, *Per un Paese solidale: Chiesa italiana e Mezzogiorno*, 2010, in www.chiesaitaliana.it) che prende effettivamente forma attraverso il crollo degli investimenti infrastrutturali nel Mezzogiorno,

della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni

l'irrompere di uno *'tsunami demografico'* che assume crescenti dimensioni, impoverendo ancor più il sud.

Da qui la consapevolezza che senza il rilancio produttivo del Mezzogiorno il Paese non potrà uscire da una crisi che sembra avere proporzioni sempre più preoccupanti. Occorre quindi assumere decisioni siano affrancate dallo *short-term electoral advantage* (prospettiva tanto più forte quanto contraddittori e frammentari sono i sistemi elettorali, in merito, da ultimo, vedi M.Gallagher e P. Mitchell, *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2008) e guardino, con coraggio, al futuro della Sicilia, al suo posizionamento strategico nella globalizzazione economica, al rafforzamento del suo ruolo nel rilancio delle politiche euro-mediterranee.

Certo è che gli ultimi anni di politiche pubbliche per il Mezzogiorno portano un bilancio disastroso. In particolare, negli ultimi tre anni, nell'avviata percorso del c.d. federalismo fiscale – che impone l'approntamento di massicci interventi perequativi sul piano fiscale ed infrastrutturale, ad oggi solo abbozzati – si è tenuto in scarsissima considerazione l'impatto su tali politiche del debito pubblico.

E così ci si è comportati come le pigre casalinghe che per pulire casa buttano la polvere sotto il tappeto, ciò è avvenuto con l'enorme debito pubblico del nostro Paese, convinti che alla fine si potesse far quadrare il cerchio. Ma le cronache dimostrano proprio il contrario e le conseguenze sono sotto gli occhi di tutti.

Il debito pubblico è ulteriormente cresciuto ed, incrociando la crisi e la sfiducia dei mercati, è diventato difficilmente gestibile; il federalismo fiscale ha fatto la fine che qualcuno voleva che facesse, tanti slogan, qualche norma di difficile applicazione e nulla di più, anche se purtroppo comuni, università, province e Regioni, soprattutto del Mezzogiorno, devono confrontarsi con gli effetti depressivi di interventi legislativi già avviati, ma non definiti e senza che siano state approntate le imprescindibili perequazioni.

Invero, il federalismo fiscale costituisce una riforma importante che si misura con le difficoltà di una forte e purtroppo crescente divaricazione economica tra nord e sud del Paese che non ha eguali in Europa, e che si è solo aggravata in 150 anni di unità nazionale, con poteri e competenze differenziati tra le istituzioni territoriali coinvolte, con un sistema fiscale farraginoso, con un forte tasso di evasione (quantitativamente e qualitativamente più rilevante nel centro-nord, ma assai diffuso anche al sud).

2. Lo Statuto della Regione siciliana prevede un'elencazione dettagliata delle funzioni attribuite alla Regione, nella forma della competenza esclusiva con

l'art. 14, e nella forma della competenza concorrente con l'art. 17, lasciando, con l'art. 20, la possibilità di delega di altre funzioni.

Nel contempo stabilisce, agli artt. 36 e 37, le entrate con le quali far fronte all'esercizio di tali funzioni, prefigurando, rispetto anche al gettito fiscale di pertinenze delle altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto (in generale sull'autonomia finanziaria della Regione siciliana ed il federalismo fiscale v. M. Immordino, F. Teresi, *La Regione Sicilia*, Milano, 1988, 105 ss.; A. Cuva, *L'autonomia finanziaria della Regione siciliana. I limiti e le ipotesi di riforma*, Palermo, 1999, *passim*, A.E. La Scala, *Accise e tributi per l'ambiente: quale rapporto Stato-regioni alla luce del c.d. federalismo fiscale?*, in *La finanza locale*, 11-12/2009, 44 e ss.; S. Sammartino, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria della Regione siciliana*, in A.E. La Scala, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, 2010, 19 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., ai quali si invia anche per una compiuta disamina della copiosa giurisprudenza costituzionale in materia).

Una siffatta previsione combinata di funzioni e di entrate regionali intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione siciliana. Ciò, almeno, secondo il disegno costitutivo dell'autonomia regionale. Ma il progetto postulava che alla nascente Istituzione si attribuissero simultaneamente, o, quanto meno, in tempi ragionevolmente brevi, da un lato, le funzioni amministrative e, dall'altro lato, le previste entrate.

Ora, non può negarsi che, col trascorrere dei primi decenni di vita della Regione siciliana, il processo devolutivo delle funzioni sia stato molto più graduale rispetto a quello concernente le entrate, in quanto solo sparse e sommarie norme di attuazione erano precedentemente intervenute in talune materie acquisite alla sfera operativa della Regione. Soltanto intorno alla metà degli anni settanta, a seguito dell'emanazione di numerose norme di attuazione dello Statuto, si è provveduto al trasferimento di molte delle funzioni attribuite alla competenza regionale,

Da considerare, nella prospettiva interpretativa della giurisprudenza costituzionale, che la stessa subordinazione dell'effettivo trasferimento di funzioni alla emanazione di specifiche norme attuative dello Statuto, nelle determinate materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto esercizio delle funzioni attribuite dalla Carta fondamentale dell'autonomia regionale.

Tale barriera, nel tempo, è stata consapevolmente manovrata da parte statale per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni statali nel quadro

di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, si deve prendere atto che rimangono non integralmente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica e l'università, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione ha potuto fruire, salvo striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, di buona parte delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto, e ciò sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari con lo Stato (d. Lgs. 12 aprile 1948, n° 507), sia nel successivo regime determinato dalle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, approvate con D.P.R. 1074 del 1965.

L'entrata in vigore della riforma tributaria (l. n° 825 del 1971) ha mutato fondamentali principi fiscali (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) sconvolgendo il precedente sistema tributario e determinando non lievi incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi con quelli di nuova istituzione, e quindi sulla spettanza regionale di questi ultimi. Se non addirittura sovvertendo lo stesso criterio discriminante della spettanza, in quanto veniva spostato il baricentro della riscossione tributaria, dal luogo in cui si trovavano i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivavano quando si trattava di società con sede fuori del territorio siciliano.

Con ciò si determinava il venire meno, ad esempio, dell'intera applicazione dell'art. 37 dello Statuto e dei relativi proventi finanziari, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e, quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, presso il quale ormai veniva dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia, senza più possibilità di sceverarlo in un contesto reddituale, dichiarato unitamente a detrazioni attinenti all'intero arco operativo, correlato all'attività commerciale o industriale di tali società a base nazionale.

Lo stesso va precisato per altri cespiti di entrata quali: l'I.V.A. pagata dalle imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio, nonché le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati.

Non a caso la menzionata legge delega n° 825 del 1971 per la riforma tributaria prevedeva, all'art. 12, comma quarto, la necessità di un coordinamento della finanza regionale con la stessa riforma, da attuarsi attraverso apposita ulteriore normativa di attuazione dello Statuto regionale in materia finanziaria.

Tale disciplina attuativa, tuttavia, pur a distanza di tanto tempo, non è stata ancora emanata, per evidente inerzia del governo nazionale impedendo che la Regione acquisisse le entrate, come sopra puntualmente assegnate dallo Statuto, e riconosciute dalla normativa d'attuazione del 1965, ma non ricomprese fra quelle che con approssimative (e sempre di portata restrittiva) determinazioni ministeriali sono state considerate corrispondenti ai tributi soppressi, garantiti dalla citata normativa.

3. La legge 5 maggio 2009, n. 42 – come noto concernente la delega al Governo in materia di federalismo fiscale – ha introdotto nell'ordinamento i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione, delineando un nuovo assetto dei rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le Autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e della spesa storica e sull'attribuzione alle stesse di una più ampia autonomia di entrata e di spesa.

In questo contesto, uno degli obiettivi principali della riforma è il passaggio dal sistema dei trasferimenti, fondato sulla spesa storica, a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessari a garantire, sull'intero territorio nazionale il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali.

A riguardo, nonostante il legislatore non abbia ommesso di inserire una disposizione (comma 2 dell'art.1) che ha espressamente previsto come applicabili alle Regioni a Statuto speciale esclusivamente tre articoli (artt. 15,22, e 27), la Regione siciliana ha ritenuto di impugnare di fronte al Giudice delle leggi la normativa, ritenendo che le diverse disposizioni in essa contenute avrebbero comunque determinato un coinvolgimento della finanza delle Regioni tutte nel delineato processo federalista.

Il Governo regionale, individuando i possibili profili di illegittimità costituzionale della legge delega, ha così proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale che, con la sentenza n. 201 del 2010, ha avuto modo di affermare che “... *la clausola di esclusione contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi delle delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27. Di conseguenza, non sono applicabili alla Regione siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate...*” fondando siffatta affermazione “... *su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative*”.

Il Giudice delle leggi, in altre parole, ha opportunamente evidenziato che la legge delega per il federalismo fiscale incide direttamente sulla sfera

di attribuzioni delle Regioni ad autonomia differenziata, soltanto con tre articoli, fermo restando che i principi declinati dall'intera normativa dovranno essere oggetto della trattativa tra Stato e Regione ed essere trasfusi nella normativa finanziaria di attuazione.

Ne consegue che il percorso attuativo deve svolgersi secondo le previsioni normative della legge delega, attraverso l'esame della competente commissione paritetica e la successiva adozione delle norme di attuazione (pur con il peculiare procedimento previsto dall'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009).

Non si tratta – come qualcuno ha ritenuto in termini inappropriati – di una depoliticizzazione del confronto tra Stato e Regione, semmai è vero il contrario.

La Regione siciliana potrà, quindi, dispiegare appieno la complessa e variegata proposta che trova fondamento nelle prerogative statutarie, superando in questo modo le carenze applicative in precedenza delineate e che oggi costituiscono un concreto pregiudizio per l'equilibrio dei conti della Sicilia.

In tale contesto, tra l'altro, potrà trovare applicazione nell'ambito della spettanza del gettito fiscale rispetto all'attribuzione *'di ulteriori nuove funzioni'* (art. 27, quarto comma, l. n. 42 del 2009) il finanziamento aggiuntivo attraverso forme di compartecipazione a tributi erariali ed alle accise. Come pure non si potrà non riconoscere la dinamica graduale, e non immediata, del superamento della spesa storica alla quale sono tenute le Regioni ad autonomia differenziata, tenendo conto della loro dimensione economica rispetto alla finanza pubblica complessiva.

E, tuttavia, i contenuti dei primi schemi di decreti legislativi – e cioè quello in materia di federalismo fiscale municipale e quello concernente l'autonomia di entrata per le Regioni a statuto ordinario e le province ubicate nel loro territorio, nonché la determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario, – lasciano intravedere immediate e pesanti refluenze sull'impianto finanziario della Regione siciliana.

I predetti schemi, da un lato, determinano le linee del sistema tributario delle Regioni, non mancando di prevedere una contestuale riduzione dell'ambito di imposizione fiscale statale con la previsione di riduzione delle aliquote dell'Irpef, dall'altro disegnano la nuova fiscalità degli enti locali con l'attribuzione agli stessi di rilevanti compartecipazioni a tributi erariali (imposta di registro ed imposta di bollo, imposte ipotecaria e catastale etc.) con la contestuale previsione di istituzione di nuovi tributi municipali sostitutivi di tributi erariali. Circostanza questa che non può non incidere, nel senso di una riduzione nella disponibilità finanziaria della Regione siciliana, che, ad una prima stima, è riferibile esclusivamente alla

prevista attribuzione di tributi erariali ai Comuni e si attesterebbe attorno a 500 milioni di euro.

Non è, inoltre, da sottovalutare che la potestà attribuita alle Regioni di prevedere una riduzione dell'aliquota Irap, fino ad azzerarla, con oneri a carico del bilancio delle stesse, è da considerarsi sostanzialmente illusoria per le Regioni del Mezzogiorno.

Infatti, le Autonomie territoriali con maggiore capacità tributaria, adottando le misure introdotte con la disciplina applicativa del federalismo fiscale, potranno creare condizioni di vantaggio, sia per le imprese operanti nei loro territori, sia per nuovi insediamenti produttivi, con il conseguente effetto di innescare un fenomeno di corsa verso territori fiscalmente più appetibili a discapito dello sviluppo dei territori del sud che, per le loro condizioni di deficit, non potranno adottare, quanto meno nel breve termine, dette misure, con conseguenze nefaste per l'economia delle Regioni stesse.

È ciò nonostante l'art. 27, terzo comma, lett. c) della stessa legge n. 42 del 2009, prospetti la possibilità di realizzare forme di *'fiscalità di vantaggio'* volte a promuovere la crescita economica ed a rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti, proprio in queste ultime Regioni.

Mancano del tutto, nei primi decreti attuativi, le necessarie cautele per riservare al negoziato con le Regioni a statuto speciale la relativa applicazione, anzi in molti punti si inseriscono norme di sicura applicazione ad esse, circostanza che ha condotto ad una massiccia reazione sul piano del contenzioso costituzionale.

Mancano poi, ma questo è un rilievo che riguarda tutte le Regioni, le necessarie specificazioni sui livelli essenziali di prestazione e di assistenza (lea e lep), le dotazioni quantitative e numeriche, la puntuale definizione della perequazione fiscale.

Se la perequazione fiscale è opportunamente individuata dalla legge delega in diretta correlazione al disegno costituzionale, e ricondotta ai principi fondamentali di solidarietà, di unità nazionale e di capacità contributiva, non se ne rinvergono i necessari strumenti attuativi.

Rilievo fondamentale assume poi il mancato superamento, a tutt'oggi, dello storico *gap* infrastrutturale esistente tra le Regioni, riaffermato espressamente dal legislatore delegato nell'art. 22 della legge delega 42 del 2009 laddove impone al Governo nazionale la *"ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale..."*.

Di tale ricognizione non vi è traccia alcuna nel processo attuativo sinora posto in essere.

Solo la rimozione di questi ostacoli che limitano il pieno sviluppo delle Regioni meridionali, consentirà condizioni di partenza uguali per l'attuazio-

ne concreta dei principi e criteri del federalismo fiscale ai sensi dell'art.119 della Costituzione.

Il citato art. 22, che trova diretta ed immediata applicazione alle Regione a statuto speciale, è di fondamentale importanza ed al secondo comma impone l'avvio delle iniziative per il recupero del deficit infrastrutturale (precetto ad oggi del tutto disatteso).

La legge delega n. 42 del 2009 individua la perequazione infrastrutturale quale asse portante, insieme a quella fiscale, dell'intero processo di riforma, ma sin è qui detto e fatto troppo poco.

Se vogliamo ricorrere ad una metafora si può dire che il legislatore abbia affidato il cammino del federalismo a due gambe forti, la perequazione fiscale e la perequazione infrastrutturale.

Ebbene la perequazione fiscale è appena accennata ed ancora incerta, mentre quella infrastrutturale è del tutto inesistente, ed è evidente che questo federalismo è più che claudicante, rischia di arrestarsi dopo qualche metro.

L'art. 119 della Costituzione prefigura un federalismo equo e solidale e non un modello che penalizzi il Mezzogiorno determinando benefici certi al nord e disagi più che sicuri al sud creando una vasta area di svantaggio fiscale.

4. Entrata in vigore la legge n. 42 del 2009 la Regione siciliana ha, sin dalla fine 2010, avviato un serrato confronto con lo Stato in ordine alla sua ricomprensione nell'ambito dei decreti attuativi della normativa sul federalismo.

Il tentativo del Governo nazionale è stato quello di ricondurre pienamente le Regioni a Statuto speciale nell'alveo della disciplina generale delle Regioni ordinarie, in contraddizione rispetto alle stesse previsioni della stessa legge 42, che invece distingue puntualmente le Regioni a statuto ordinario da quelle a statuto speciale.

La Regione siciliana, in tale contesto, ha cercato di riportare la disciplina dell'autonomia finanziaria ad una disciplina che fosse declinata nel prisma dello Statuto.

In questo senso la Regione, preliminarmente, ha reagito al tenore della prima stesura del decreto attuativo del cosiddetto federalismo fiscale regionale riuscendo, in accordo con le altre Regioni a statuto speciale, a far introdurre una chiara clausola di esclusione, parimenti è avvenuto per quanto concerne il cosiddetto federalismo municipale e lo stesso per quanto riguarda la omogeneizzazione o armonizzazione dei bilanci pubblici.

Questo non al fine di creare una 'riserva indiana' dove non troverà applicazione il federalismo fiscale, ma per consentire un'opportuna disciplina ricondotta alle clausole statutarie, ai principi della stessa legge 42.

In questo senso l'Assemblea regionale, nell'ottobre 2010, ha approvato all'unanimità un ordine del giorno sull'attuazione del federalismo fiscale, esplicito nel reagire all'applicazione indiscriminata degli schemi dei decreti attuativi della legge 42 del 2009, chiedendo una puntuale regolazione del federalismo fiscale nell'ambito delle norme di attuazione in attuazione delle prerogative regionali costituzionalmente garantite.

L'articolo 27 della legge n. 42 del 2009 – come ricordato – assegna notevoli margini di specificità alla disciplina applicativa del federalismo fiscale per le Regioni a statuto speciale: sono evidenti i riferimenti all'insularità ed ai suoi costi, agli svantaggi strutturali risalenti, i riferimenti alla cosiddetta fiscalità di sviluppo; quindi ci sono elementi chiari che sono riconducibili all'articolo 119, quinto comma, che riescono a consentire la costruzione di un tessuto normativo che dovrà tenere conto delle forti divergenze tra i territori che esistono e che, in particolare, riguardano le due isole: la Sicilia e la Sardegna.

Su questo, sempre in termini di politica legislativa, è importante ricordare la forte sinergia con la Regione Sardegna nella ricostruzione di parametri condivisi per il calcolo dei c.d. 'costi dell'insularità', che dovranno diventare un elemento che consentirà, sul piano numerico, di suffragare talune richieste di tipo perequativo che certamente non potranno trovare riscontro nel contesto della disciplina attuativa del federalismo fiscale.

A tal uopo, una Commissione tecnica appositamente nominata in seno all'amministrazione regionale ha già definito i parametri per la determinazione dei fabbisogni connessi agli interventi di perequazione infrastrutturale, ma si attende ancora che il Governo nazionale si pronunci in materia in applicazione del decreto interministeriale attuativo dell'art.22 della legge n. 42 del 2009.

Norma, quest'ultima, sostanzialmente inattuata a due anni dalla sua entrata in vigore.

Il decreto ministeriale attuativo della parte meramente ricognitiva propedeutica all'individuazione delle differenze, del divario che deve essere poi colmato attraverso la perequazione infrastrutturale, è stato sottoscritto dai ministri competenti ed emanato, sebbene in schema, il 26 novembre 2010 ed è stato pubblicato soltanto l'1 aprile 2011, senza che ancora dei suoi esiti via sia traccia alcuna.

È paradossale che il Governo centrale, che vuole porre le basi di un federalismo di coesione, solidale, equo, ne ritardi per tanto tempo l'attuazione invece di ricercare degli elementi necessari a declinare puntualmente la perequazione infrastrutturale, contemporaneamente all'applicazione del federalismo fiscale.

Mentre in Europa e nelle economie emergenti, per uscire dalla crisi economica e finanziaria, si punta agli investimenti infrastrutturali, in Italia crollano gli investimenti pubblici nel Sud. E questo avviene, paradossalmente,

mentre si pretende di approdare al federalismo fiscale che impone, invece, consistenti perequazioni. Il cosiddetto *Piano del Sud*, purtroppo elaborato dal Governo centrale non prevede in merito risorse aggiuntive, anzi ha ridotto quelle già assegnate alle Regioni del Mezzogiorno.

Come dimostra il Rapporto SVIMEZ 2011 sull'economia del Mezzogiorno, è in atto il tendenziale allargamento del divario tra Nord e Sud. È l'effetto oltre della crisi economica continentale, della progressiva riduzione, se non addirittura della sottrazione, di risorse dirette alle Regioni meridionali.

Proprio il crollo degli investimenti nel Mezzogiorno costituisce la causa principale del forte rallentamento della politica regionale di sviluppo, adesso appesantito ulteriormente dagli effetti delle tre manovre del Governo nazionale che scaricano le proprie misure di riduzione della spesa prevalentemente sul sud. In questo modo si attiva una spirale recessiva alla quale le Regioni del Mezzogiorno debbono reagire puntando a coniugare risanamento ed investimenti.

5. Sull'attuazione del federalismo fiscale alla Sicilia, occorre ricordare che, già nel dicembre 2010 è stato avviato il procedimento negoziale in attuazione dell'art. 27 della citata legge n. 42 del 2009, presso la Commissione paritetica.

Nel corso del 2011, tuttavia, di fronte all'inerzia del Governo centrale, la Regione ha dovuto proporre, al fine di tutelare al meglio l'autonomia regionale, molteplici ricorsi alla Corte costituzionale avverso alcuni provvedimenti attuativi del federalismo fiscale.

Va inoltre ricordato che mentre si è garantita la piena attuazione delle norme finanziarie degli statuti speciali di Val d'Aosta, Trentino Alto-Adige, Friuli Venezia-Giulia, in prima applicazione della normativa sul federalismo fiscale, il negoziato con la Sicilia non risulta neanche avviato.

La Sicilia, per parte sua, ha già definito i dettagli della proposta di accordo da trasfondere nelle nuove norme di attuazione in materia finanziaria tra Stato e Regione. Questo accordo vede, da un lato, risorse finanziarie ulteriori per la Regione in attuazione dei predetti articoli, anche con riguardo alle accise relativamente all'emissione al consumo per un ammontare corrispondente circa a 10 miliardi 500 milioni di euro, correlativamente si trasferirebbero alcune funzioni: istruzione scolastica, università, politiche sociali e salute, quota parte, per 8 miliardi e 300 milioni, la finanza locale, ancorché non espressamente attribuita dallo Statuto alle competenze della Regione, dovrebbe rientrare nel pacchetto complessivo per 10 miliardi e 200 milioni.

Quindi, un ammontare sostanzialmente omogeneo di trasferimento di risorse e funzioni che porterebbe ad inverare lo Statuto, ad attuare l'autonomia finanziaria da esso definita, reintroducendo il principio di territorialità nella normativa tributaria attuativa che viene invece eluso come

regola fondamentale dall'attuale regime. Regola che invece ispira l'intero federalismo fiscale.

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

Non si può non segnalare come oggi le entrate tributarie, al netto delle entrate di nuovo arrivo che scaturirebbero dall'accordo con lo Stato, ammontano ad 11 miliardi 280 milioni; mentre il fabbisogno del fondo sanitario è di ben 8 miliardi.

Laddove la Sicilia dovesse sopportare l'intero costo del servizio sanitario regionale ed aggiungendo anche i due miliardi di euro tra stipendi e pensioni del personale regionale ed assimilato, rimarrebbero pochissime risorse; mentre invece il Trentino Alto-Adige, per esempio, al netto dell'intero carico del servizio sanitario regionale, dispone del 70% delle risorse raccolte sul territorio.

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

In questo senso proprio nella terra di Sturzo, del grande padre di questa autonomia, va ricordata la definizione che egli dava dell'autonomia finanziaria delle regioni, senza la quale la Regione non avrebbe avuto alcun senso.

Deve tuttavia restare l'idea condivisa di un Paese coeso, di interventi di solidarietà, di una questione meridionale che va risolta con meccanismi moderni riproducendo un nuovo patto tra il Sud e il Nord che deve guardare all'efficienza ed al risanamento, ma con la consapevolezza che la competizione internazionale la può vincere solo se rimane economicamente e socialmente coeso. Altrimenti rischia – giova ripeterlo – di passare un'accezione del federalismo, come finora è accaduto, che ha un sapore più declamatorio che sostanziale, che rischia di diventare una bandiera, un manifesto e non di trasformare il Paese.

Le inefficienze vanno combattute, ma vanno riconosciute le inversioni di tendenza e la Sicilia, dopo l'esplosione della spesa corrente tra il 2000 ed

il 2008 (+80%), invero almeno assecondata dagli organi di controllo dello Stato che avrebbero dovuto impedire tale ingiustificata crescita esponenziale, con l'ultimo bilancio approvato dell'Ars la riporta ai livelli del 2000, pur raddoppiando quella per investimenti.

È questa l'autonomia responsabile che la Sicilia deve applicare partendo dallo Statuto siciliano che costituisce l'elemento prodromico del dibattito sul federalismo in Italia.

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

(Relazione finale al Convegno organizzato dalla Fondazione Curella e dalla Svimez "Emergenze e potenzialità del Mezzogiorno", Palermo, 10 novembre 2011).

I.5. *La perequazione infrastrutturale*

1. Il cammino del federalismo fiscale in Italia sembra spinto da un dinamismo browniano, in movimento continuo, rapido ed irregolare, in tutte le direzioni.

Dopo la legge n. 42 del 2009¹¹⁵ si sono succeduti decreti attuativi, contenziosi e pronunce della Corte costituzionale, iniziative legislative ed amministrative contraddittorie. Sicché è difficile affermare a che punto esso effettivamente sia, anche a causa dell'irrompere di una crisi economica senza precedenti, che ha fatto prevalere una spinta giustapposta verso l'accentramento delle decisioni finanziarie al fine di rispondere, con efficacia e tempestività, alle esigenze di risanamento finanziario.

Emblematica della contraddittoria situazione e di sostanziale stallo nella quale si trova il federalismo fiscale nell'ordinamento italiano è proprio la perequazione infrastrutturale.

Sia sul piano economico che su quello sociale è noto quanto ancora sia ampio il divario tra nord e sud del Paese, ma, soprattutto, quanto le politiche di coesione territoriale (anche di matrice comunitaria) dell'ultimo decennio non siano riuscite a far ripartire quel processo di crescita del Mezzogiorno che dovrebbe renderlo più eguale e competitivo.

La doppia velocità che si è voluta imprimere all'attuazione del federalismo fiscale – maggiore per i provvedimenti che rafforzano la capacità fiscale delle Regioni del nord, minore per quelli, pur contemplati dalla citata

¹¹⁵ Tra i molteplici commenti alla legge si vedano T. Martines, A. Ruggeri, C. Salazar, *Il federalismo fiscale secondo la legge n. 42 del 2009, Appendice di aggiornamento* al volume *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, Giuffrè, 2009 e V. Nicotra, F. Pizzetti, S. Scozzese, a cura di, *Il federalismo fiscale*, Roma, Donzelli, 2009

riforma del 2009, che introducono importanti meccanismi di riequilibrio e di perequazione, soprattutto per le Regioni insulari – rischia di inverare un federalismo che non solo si distacca nell'applicazione dalla matrice che lo ha generato, e che diviene incompatibile con lo stesso art. 119 della Costituzione che intenderebbe invece applicare, ma privilegia le spinte più penalizzanti per la coesione economico-sociale del Paese¹¹⁶.

Non può revocarsi in dubbio che il federalismo fiscale costituisca una riforma importante che deve misurarsi con le difficoltà di una divaricazione economica tra nord e sud che non ha eguali in Europa, e che, con qualche limitata eccezione, si è solo aggravata in 150 anni di Unità, con poteri e competenze differenziati tra le istituzioni territoriali coinvolte, con un sistema fiscale farraginoso, con un elevato tasso di evasione fiscale¹¹⁷.

Lo Statuto siciliano è stato e rimane un riferimento sicuro di qualsiasi regionalismo preso sul serio.

Certo gli anni trascorsi e le riforme intervenute, l'irrompere della prospettiva dell'integrazione europea, imporrebbero alcuni interventi di revisione (purtroppo ancora attesi), ma il paradosso è che il processo di affermazione dell'idea del federalismo¹¹⁸ e del c.d. federalismo fiscale è cresciuto nel Paese intersecando l'onda lunga della progressiva dissoluzione dei principali punti di forza dell'autonomia siciliana¹¹⁹.

¹¹⁶ Cfr. Rapporto Svimez 2011 sull'economia del Mezzogiorno: "L'Italia può crescere solo se cresce il Sud" http://Inx.svimez.info/images/RAPPORTO/rapporto_2011.zip e dalla Fondazione Curella-Report Sud XXI del 2011 in <http://www.fondazionecurella.org>

¹¹⁷ Così L. Cafagna, *Nord e Sud nella storia dell'Unità d'Italia*, in AA.VV., *Federalismo e Mezzogiorno a 150 anni dall'Unità d'Italia*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1-2/2011, 49 ss.

In generale sulle influenze della scomposizione delle capacità di decisione politica-amministrativa quale effetti del principio "polcentrico" e dell'articolazione dei livelli di competenza per l'assunzione di scelte nel settore delle infrastrutture v. A. Carullo, *Opere infrastrutturali, servizi pubblici e salvaguardia delle autonomie locali*, in S. Pensabene Lioni, a cura di, *Tutela dei diritti e policentrismo giuridico tra rivendicazioni regionalistiche e dinamiche dell'integrazione comunitaria*, Torino, Giappichelli, 81 e ss.

¹¹⁸ Sul quale, in termini teorici, si vedano tra gli altri, nella sterminata letteratura in materia, K.C. Wheare, *Federal Government*, Londra, 1963, trad. it. *Del governo federale*, con introduzione di J. Pinder, Bologna, Il Mulino, 1997; R.A. Musgrave, *Theories of Fiscal Federalism*, in *Public Finance*, 1969, p. 521 ss., L. Levi, *Il Federalismo*, Milano, Franco Angeli, 1987; L.M. Bassani, W Steward, A. Vitale, *I concetti del federalismo*, Milano, Giuffrè, 1995; C. Malandrino, *Federalismo. Storia. idee, modelli*, Roma, Carocci, 1998 e, più recentemente, M. Fedele, *Né uniti né divisi. Le due anime del federalismo all'italiana*, Roma, Donzelli, 2010, per una ricostruzione giuridica si v. B. Caravita di Toritto, *Federalismi, federalismo europeo, federalismo fiscale*, in www.federalismi.it 9/2011

¹¹⁹ Degenerazione già individuata nei primi anni '80 da G. Corso, *Sicilia*, in AA.VV., *La Regionalizzazione*, II, Milano, Giuffrè, 1983, 1589 ss. e sulla quale sia consentito rinviare al mio contributo *L'autonomia siciliana, le sue costituzioni e la prospettiva del federalismo fiscale*, riportato *supra*.

Quale sarà l'effettivo assetto della Repubblica al termine del complesso percorso di riassetto delle competenze tra i diversi livelli istituzionali e del c.d. federalismo fiscale non può non essere pienamente previsto ed analizzato. Sarebbe un salto nel buio che l'Italia non può permettersi nel tempo della competizione globale, e men che meno può permettersi la Sicilia costretta in una pesante crisi congiunturale, aggravata da un debole contesto economico che mai ha raggiunto i livelli medi di crescita del Paese¹²⁰.

Lo stesso Presidente della Repubblica ha sottolineato in più occasioni come i principi fissati dall'art.119 della Costituzione esigano un impegno forte e rinnovato di tutti i livelli di governo della Repubblica e di quanti operano nel sistema economico e sociale; occorre, infatti, garantire le condizioni necessarie per una crescita equilibrata e solidale dell'intero Paese, assicurando ai cittadini, in particolare, le prestazioni necessarie al pieno e uniforme godimento dei diritti civili e sociali previsti dalla Costituzione¹²¹.

2. Giova ricordare che lo Statuto di autonomia prevede un'elencazione dettagliata delle funzioni attribuite dallo Stato alla Regione, nella forma della competenza esclusiva con l'art. 14, e nella forma della competenza concorrente con l'art. 17, lasciando, con l'art. 20, la possibilità di delega di ulteriori funzioni. Nel contempo, prevede, agli artt. 36 e 37, le entrate con cui far fronte al loro esercizio, a tale fine prefigurando, rispetto anche alle entrate oggi previste per le altre Regioni, l'integrale attribuzione di ogni tributo erariale con esclusione delle imposte di fabbricazione (accise), nonché i monopoli, tabacchi e lotto.

Una siffatta previsione combinata di funzioni e di entrate regionali intendeva assicurare l'integrale copertura dei costi discendenti dall'esercizio delle funzioni attribuite alla Regione siciliana: ciò almeno secondo il disegno originario dei Padri dell'autonomia. Ma il Progetto postulava che alla nascente Regione si attribuissero simultaneamente o, quanto meno, in tempi ragionevolmente brevi, da un lato le funzioni e dall'altro lato le entrate necessarie per il loro svolgimento.

Ora, non può negarsi che, nel trascorrere dei primi decenni di vita della Regione siciliana, il processo devolutivo delle funzioni fu molto più graduale rispetto

¹²⁰ Per una completa analisi, anche comparata, sulle principali questioni aperte dalla riforma del 2009 si rinvia, tra gli altri, a A. E. La Scala, a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, Giappichelli, 2010

¹²¹ Il riferimento è ai discorsi tenuti dal Presidente Napolitano a Marsala, l'11 maggio 2010, in occasione delle celebrazioni del 150° anniversario dello Sbarco dei Mille ed a Palermo, ed il 9 settembre 2011, al Convegno organizzato dalla Società Siciliana per la Storia Patria in occasione del 150° anniversario dell'Unità d'Italia, in www.quirinale.it/PresidentedellaRepubblica/interventieinterviste

a quello concernente le entrate. Infatti, solo nella prima metà degli anni settanta si fece luogo alla emanazione di numerose e incisive norme di attuazione dello Statuto, ai fini del trasferimento delle funzioni nelle materie dallo stesso attribuite formalmente alla competenza regionale. Da considerare, nella prospettiva interpretativa della giurisprudenza costituzionale, che la stessa subordinazione dell'effettivo trasferimento di funzioni alla emanazione di specifiche norme attuative dello Statuto, nelle determinate materie di volta in volta riguardate, costituiva una barriera al concreto svolgimento delle funzioni statutariamente attribuite.

Tale barriera, nel tempo, è stata consapevolmente manovrata, da parte statale, per circoscrivere l'effettivo trasferimento di funzioni nel quadro di un'ottica centralista, di guisa che, ancora oggi, rimangono non effettivamente trasferite funzioni come la pubblica istruzione, l'assistenza pubblica, l'Università, la sanità nella sua interezza.

Sul fronte delle entrate previste dallo Statuto autonomistico, invece, la Regione – sia nel regime provvisorio dei rapporti finanziari con lo Stato, la cui disciplina era fissata dal D. Lgs. 12 aprile 1948, n° 507, sia nel successivo regime determinato dalle norme di attuazione dello Statuto in materia finanziaria, approvate con D.P.R. 1074 del 1965 – ha potuto fruire, salvo striscianti ostruzionismi spesso insorgenti nella stessa indicata ottica, delle entrate previste dagli artt. 36 e 37 dello Statuto¹²².

Tanto fino alla entrata in vigore della riforma tributaria prevista dalla legge n. 825 del 1971 che, mutando fondamentali principi fiscali (con la trasformazione, ad esempio, delle imposte reali in imposte personali) ha sconvolto il precedente sistema, determinando incertezze sulla corrispondenza dei soppressi tributi a quelli di nuova istituzione, e quindi sulla spettanza di questi ultimi. Se non addirittura sovvertendo lo stesso criterio discriminante della spettanza, in quanto veniva spostato il baricentro della riscossione tributaria, dal luogo in cui si trovavano i beni produttivi di reddito, al domicilio fiscale del contribuente, con le intuitive complicazioni che ne derivano quando trattasi di società con sede fuori dal territorio siciliano.

Ciò in quanto, mentre l'art.36, comma 1°, dello Statuto prevede che: “*Al fabbisogno della Regione si provvede con i redditi patrimoniali della Regione a mezzo di tributi, deliberati dalla medesima*”, l'art. 2 delle norme di attuazione stabilisce che, oltre ai tributi propri, afferiscono alla Regione “*tutte le entrate tributarie erariali riscosse nell'ambito del suo territorio...*”, con la conseguenza di determinare, rilevanti perdite di gettito per la Regione in tutte quelle fattispecie ove, nonostante il presupposto d'imposta si realizzi in ambito regionale,

¹²² Sull'autonomia finanziaria v. G.Verde, *Finanza e patrimonio*, in A. Ruggeri, G. Verde, a cura di, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione Sicilia*, Torino, Giappichelli, 2012, 365 e ss.

l'ammontare del tributo venga versato da soggetti passivi o sostituti aventi il domicilio fiscale fuori dal territorio della Regione stessa.

Con ciò si è determinato il sostanziale svuotamento applicativo dell'art. 37 dello Statuto con il conseguente venir meno dei relativi proventi, legati al principio della riscossione presso gli stabilimenti siciliani, dei tributi diretti sul reddito mobiliare di rilevanti società operanti in campo nazionale, e, quindi, con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale, presso il quale ormai veniva dichiarato, accertato e riscosso anche il reddito proveniente dagli stabilimenti allocati in Sicilia.¹²³

In altre parole, come osservato¹²⁴, la riforma del 1971 ha spostato l'imposizione sul reddito dalle imposte reali a quelle personali, accorpando (nella base imponibile di queste ultime) redditi prima soggetti a distinti tributi e rafforzando l'incidenza e ampliando la sfera di applicazione delle ritenute alla fonte, nonché in larga misura sostituendo le autotassazioni e i versamenti diretti alle precedenti forme di riscossione mediante ruolo, mutando in termini sostanziali il quadro di riferimento così come delineato al momento dell'entrata in vigore delle norme di attuazione del 1965.

Ciò ha determinato consistenti erosioni nell'area dei gettiti tributari riscossi in precedenza al livello regionale, cagionando lo spostamento in favore del fisco statale della riscossione delle imposte relative a fattispecie maturate nel territorio regionale.

La ricordata legge delega n° 825 del 1971 per la riforma tributaria prevedeva all'art. 12, comma quarto, il coordinamento della finanza regionale con la stessa riforma, da attuarsi attraverso apposita ulteriore normativa di attuazione dello Statuto regionale in materia finanziaria; normativa che non ha mai visto la luce, nonostante il lavoro di commissioni e comitati all'uopo nominati.

L'effetto paralizzante dell'autonomia finanziaria e tributaria è stato, poi, ulteriormente aggravato dall'orientamento della prevalente giurisprudenza costituzionale che ha più volte ribadito la tesi sulla scorta della quale, rispetto al modello che emerge dall'art. 36 dello Statuto, ossia di *"..un modello ispirato ad una netta separazione fra finanza statale e finanza regionale.."* (ordinamenti finan-

¹²³ Lo stesso va precisato per altri cespiti di entrata quali: l'I.V.A pagata da tutte le imprese che, pur fornendo beni e/o servizi nella Regione hanno sede fuori dal territorio (si pensi alle grandi imprese di erogazione), il gettito relativo alle ritenute sui redditi di capitale erogati da soggetti residenti fuori dal territorio nonché le ritenute alla fonte sui redditi di lavoro dipendente percepiti in Sicilia da dipendenti statali e pensionati

¹²⁴ S. La Rosa, *Il riparto delle competenze tributarie nell'esperienza dell'autonomia regionale siciliana*, relazione al convegno di Taormina, organizzato dalla Fondazione Uckmar il 27-28 aprile 2012 *Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione europea*, in www.uckmar.net/circolari/altro/volumeatti.pdf, 199 ss.

ziari distinti, ciascuno con un proprio ambito di esercizio di potestà riservata), nella concreta attuazione “*l’ordinamento finanziario della Regione siciliana sia stato costruito, in base alle norme di attuazione dello statuto, e anche allontanandosi dal disegno originariamente sotteso alla formula testuale dell’art. 36 dello statuto, non già sull’esercizio di una potestà impositiva del tutto autonoma della Regione, in spazi lasciati liberi dalla legislazione tributaria dello Stato, bensì sull’attribuzione alla Regione del gettito della maggior parte dei tributi erariali, riscosso nel territorio regionale, e di una potestà legislativa anche in ordine alla disciplina degli stessi tributi erariali, fermo restando che, in assenza di diverse disposizioni legislative regionali, si applicano nella Regione le disposizioni delle leggi tributarie dello Stato (art. 6 del d.P.R. n. 1074 del 1965)*” (si vedano per tutte Corte cost. nn. 111 e 138 del 1999).

Più recentemente, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 116 del 2010, ha ritenuto, ancora una volta, di prospettare una lettura restrittiva delle competenze regionali in materia¹²⁵.

Si tratta di una pronuncia che evidenzia un *revirement* rispetto al precedente orientamento che aveva riconosciuto l’applicabilità generale del criterio di riparto basato sul luogo di realizzazione del presupposto di imposta (Corte cost. n. 306 del 2004 e n. 138 del 1999)¹²⁶; la Corte ha, quindi, ritenuto di attenersi alla lettera della disposizione attuativa – come precisato divenuta del tutto obsoleta – senza considerare adeguatamente le altre previsioni del D.P.R. 1074/1965 che, al contrario, inducono a propendere per una valorizzazione dell’aspetto sostanziale del luogo in cui si manifesta la capacità contributiva¹²⁷.

¹²⁵ E ciò non senza aver nel frattempo censurato tentativi legislativi ‘estemporanei’ di normazione fiscale siciliana quali, ad esempio, la c.d. ‘tassa sul tubo’ (istituita dall’art. 6 della l.r. 26 marzo 2002, n. 2 e dichiarata incostituzionale con la sentenza della Corte cost. n. 130 del 2003 ed incompatibile con l’ordinamento comunitario con la sentenza del 21 giugno 2007 nella causa C-173/05 della Corte di Giustizia, sulla quale si vedano P. Ciarlo, *La tassa sul tubo: ovvero del federalismo impazzito*, in *Quaderni costituzionali*, 2002, 4 ss.; L. Antonini, *La Corte assegna l’Irapp alla competenza esclusiva statale. Intanto il federalismo fiscale rimane al palo mentre decolla il “tubatico” siciliano*, in *Le Regioni*, 2004, 1 ss., A.E. La Scala, *Il carattere ambientale di un tributo non prevale sul divieto di introdurre tasse ad effetto equivalente ai dazi doganali*, in *Rassegna Tributaria*, 4/2007, 1309 ss.).

¹²⁶ La questione relativa alla territorializzazione del gettito fiscale – com’è noto – è comune a tutte le autonomie differenziate alle quali gli Statuti speciali assegnano le entrate tributarie su base del rapporto tra presupposta d’imposta e territorio cfr. A. Cuva, *L’autonomia finanziaria della Regione siciliana. I limiti e le ipotesi di riforma*, Palermo, Quattrosoli, 1999, 13-21; G. Cerea, *Regionalismi del passato e federalismo futuro: cosa insegna l’esperienza delle autonomie speciali*, in *Le Regioni*, 2009, 453-486; G. Cerea, I. Dalmonengo, F. Debiasi, *Le regioni a statuto speciale, profili istituzionali e finanziari*, Milano, F. Angeli, 1989, 25-31.; 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*, ISSIRFA-CNR, 2001, pagg. 204 e ss.)

¹²⁷ Si è offerto, in tal guisa, il fondamento ermeneutico per la negazione da parte dello Stato del gettito di quattro tipologie di prelievo tributario rivendicate dalla Regione siciliana:

Le statuizioni della richiamata sentenza del Giudice delle leggi del 2010 sono l'effetto evidente di un'interpretazione letterale delle obsolete norme di attuazione regionali in materia finanziaria e tributaria, prescindendo dal considerare adeguatamente l'evoluzione normativa ed i principi stessi del federalismo fiscale, tanto da indurre la stessa Corte ad esprimere l'urgenza della revisione delle norme di attuazione dello Statuto in questione ed in qualche modo la “*insoddisfazione*” di dover operare su una base normativa contraddittoria e certamente non coerente con le previsioni statutarie¹²⁸.

3. La legge 5 maggio 2009, n.42 – concernente delega al Governo in materia di federalismo fiscale – reca i principi ed i criteri direttivi per l'attuazione del novellato art. 119 della Costituzione¹²⁹, delineando un nuovo assetto dei

- dell'imposta sulle assicurazioni dovuta e versata dagli agenti assicuratori con domicilio fiscale o rappresentanza fuori dal territorio regionale ove i premi riscossi siano riferiti a polizze assicurative stipulate per fattispecie contrattuali maturate in ambito regionale (gettito stimato 104,149 milioni di euro);
- dell'imposta sul valore aggiunto versata dai depositi periferici di vendita di generi di monopolio ubicati in Sicilia e, in via generale, del gettito IVA sulle operazioni imponibili il cui presupposto si verifichi sul territorio dell'isola (gettito stimato di 4,413 miliardi di euro);
- dell'imposta sugli interessi, premi ed altri frutti e proventi corrisposti a depositanti e correntisti di uffici postali e dipendenze bancarie operanti nella Regione, applicata attraverso le ritenute di Poste italiane s.p.a. e degli istituti di credito con domicilio fiscale fuori dal territorio regionale (gettito stimato di 220,872 milioni di euro);
- delle ritenute d'acconto operate dalle amministrazioni periferiche dello Stato o da altri enti pubblici, con sede centrale fuori dal territorio regionale, su stipendi ed altri emolumenti corrisposti in favore di dipendenti o altri soggetti che svolgano stabilmente la propria attività di lavoro subordinato in Sicilia (gettito stimato di 2,445 miliardi di euro) (sul punto si veda A.E. La Scala, *L'Autonomia statutaria della Regione siciliana in materia finanziaria e tributaria*, relazione al convegno di Taormina, organizzato dalla Fondazione Uckmar il 27-28 aprile 2012, *Regionalismo fiscale tra autonomie locali e diritto dell'Unione europea*, in www.uckmar.net/circolari/altro/volumeatti.pdf, 209 ss.).

¹²⁸ Così Corte cost. n. 138/1999, che rigettando le censure regionali attinenti alla disciplina dell'IRAP, evidenzia che “*la Corte non si nasconde le difficoltà e le incertezze che possono derivare da una certa arretratezza o insufficienza del quadro normativo costituito da norme di attuazione dell'autonomia finanziaria della Regione siciliana (fondata a sua volta su norme statutarie particolarmente generiche e laconiche) che riflettono una realtà ben diversa da quella odierna. È peraltro compito di Governo e Regione, alla cui collaborazione l'art. 43 dello statuto affida la formulazione delle norme di attuazione, attivare i processi necessari per dare ad esse un assetto più adeguato alla situazione presente*”

¹²⁹ In merito alla normativa sul federalismo fiscale tra i molteplici commenti vedi, per tutti, G. Franson, G. Della Cananea, *sub Art.119*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, a cura di, *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, Utet, 2007, p. 2362 ss. E C. Salazar, *Gli interventi*

rapporti economico-finanziari tra lo Stato e le autonomie territoriali incentrato sul superamento del sistema di finanza derivata e della spesa storica e sull'attribuzione alle stesse di una più ampia autonomia di entrata e di spesa¹³⁰.

In questo contesto, uno degli obiettivi principali della riforma è il passaggio dal sistema dei trasferimenti, fondato sulla spesa storica, a quello dell'attribuzione di risorse basate sull'individuazione dei fabbisogni standard, necessari a garantire, sull'intero territorio nazionale, il finanziamento integrale dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali delle funzioni fondamentali degli Enti territoriali.

Al riguardo, nonostante il legislatore non abbia mancato di inserire una disposizione (comma 2 dell'art.1) che ha espressamente previsto come applicabili alle Regioni a Statuto speciale esclusivamente tre articoli (artt. 15, 22, e 27), la Regione siciliana ha ritenuto di impugnare la normativa di fronte al Giudice delle leggi, ritenendo che le diverse disposizioni in essa contenute avrebbero comunque determinato un coinvolgimento dell'autonomia finanziaria e tributaria regionale nel delineato percorso verso un assetto federalista.

La Regione, individuando i possibili profili di illegittimità costituzionale della legge delega, ha così proposto ricorso innanzi alla Corte costituzionale che con la sentenza n. 201 del 2010, ha avuto modo di affermare che “... *la clausola di esclusione contenuta nel citato art. 1, comma 2, della legge n. 42 del 2009 stabilisce univocamente che gli unici principi della delega sul federalismo fiscale applicabili alle Regioni a statuto speciale ed alle Province autonome sono quelli contenuti negli artt. 15, 22 e 27. Di conseguenza, non sono applicabili alla Regione siciliana gli indicati principi e criteri di delega contenuti nelle disposizioni censurate...*”, motivando “... *su una sicura esegesi del dato normativo, priva di plausibili alternative*”.

Il Giudice delle leggi, in altre parole, ha opportunamente evidenziato che la legge delega per il federalismo costituisce per le Regioni ad autonomia differenziata un vincolo con riguardo esclusivo ai soli tre articoli succitati ed è, pertanto, a questi che occorre far riferimento nella trattativa tra Stato e Regione, non potendosi ritenere cogenti le altre disposizioni della normativa, neanche per trarne un ancoraggio in termini di interpretazione analogica.

Si è, tuttavia, manifestata la carenza nei decreti attuativi delle necessarie cautele per riservare al negoziato con le Regioni a statuto speciale l'applicazione delle legge delega, anzi in molti punti si sono inserite norme di formale estensio-

speciali ex art. 119, c. 5, Cost. secondo la sent. n. 451 del 2006: la Corte prosegue nella (ri)definizione del “federalismo fiscale a Costituzione inattuata”, in www.forumcostituzionale.it, 2007.

¹³⁰ Per una recente analisi in materia v. G. Bizioli, *L'autonomia finanziaria e tributaria regionale*, Torino, Giappichelli, 2012, ma in generale R. Perez, *La finanza pubblica*, in S. Cassese, a cura di, *Trattato di diritto amministrativo, Diritto amministrativo generale*, Milano, 2003.

ne alle stesse, circostanza che ha condotto ad una massiccia reazione sul piano del contenzioso costituzionale (dei cui effetti si dirà oltre). Ma anche la carenza, delle necessarie specificazioni sui livelli essenziali di prestazione e di assistenza (lea e lep), le dotazioni quantitative e numeriche, la puntuale definizione della perequazione fiscale; deficienze queste che hanno contribuito a rendere asimmetrica e contraddittoria la prima applicazione del federalismo fiscale.

Se la perequazione fiscale è opportunamente individuata dalla legge delega in diretta correlazione col disegno costituzionale e ricondotta ai principi fondamentali di solidarietà, di unità nazionale e di capacità contributiva, ne sono carenti i necessari strumenti attuativi.

Rilievo fondamentale assume, poi, il mancato superamento, a tutt'oggi, dello storico *gap* infrastrutturale¹³¹ – sul quale si veda la tabella che segue – esistente tra le Regioni, e riaffermato formalmente dal legislatore delegato nell'art. 22 della legge 42 del 2009 laddove impone al Governo statale la “*ricognizione degli interventi infrastrutturali riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale...*”; ricognizione della quale, nonostante l’emanazione dei provvedimenti attuativi, non vi è traccia nel processo applicativo sinora definito¹³².

¹³¹ In generale sui temi della perequazione: G. Della Cananea, *Autonomie e Perequazione nell'art. 119 della Costituzione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1/2005, 127 e ss., già anche in *Osservazioni critiche sul “federalismo fiscale” in Italia*, in G. Sanviti, a cura di, *La scienza del diritto pubblico e l'integrazione europea nella seconda metà del XX secolo. Il federalismo fiscale*, PARMA, 2004, 139 e ss. Sugli artt. 16 e 22 della l. n. 42 del 2009, oltre ai contributi nei Commentari alla legge indicati *supra*, si vedano A. Tonetti, *Le risorse straordinarie dello Stato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2009, 818 ss., ed in particolare le considerazioni critiche di G. Arachi., A. Zanardi, *La perequazione delle regioni e degli enti locali*, in www.giuri.unipd.it/Conferences/Arachi-Zanardi_testo.pdf

¹³² Art. 22. (Perequazione infrastrutturale)

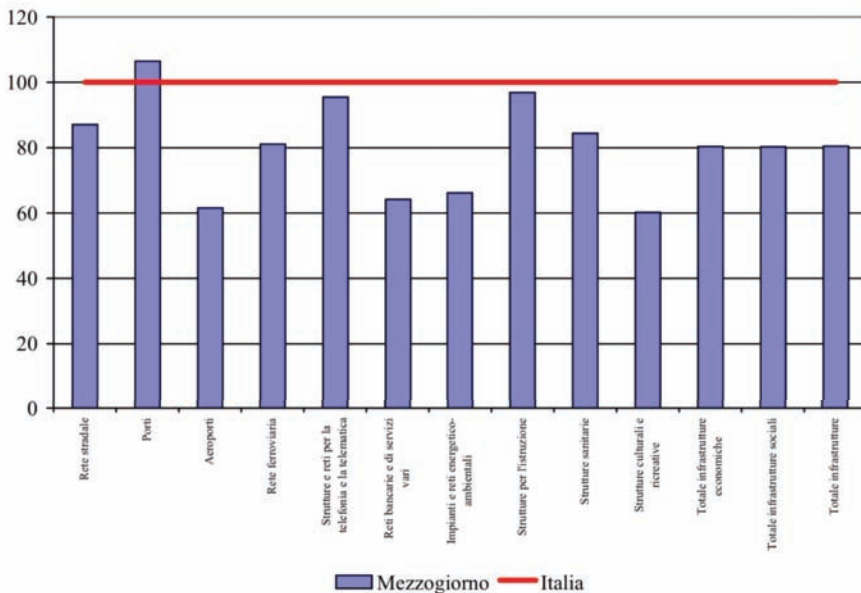
1. In sede di prima applicazione, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro per la semplificazione normativa, il Ministro per i rapporti con le regioni e gli altri Ministri competenti per materia, predispone una ricognizione degli 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 ed aereportuali. La ricognizione è effettuata tenendo conto, in particolare, dei seguenti elementi:

- a) estensione delle superfici territoriali;
- b) valutazione della rete viaria con particolare riferimento a quella del Mezzogiorno;
- c) deficit infrastrutturale e deficit di sviluppo;
- d) densità della popolazione e densità delle unità produttive;
- e) particolari requisiti delle zone di montagna;
- f) carenze della dotazione infrastrutturale esistente in ciascun territorio;
- g) specificità insulare con definizione di parametri oggettivi relativi alla misurazione degli effetti conseguenti al divario di sviluppo economico derivante dall'insularità, anche con riguardo all'entità delle risorse per gli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione.

Solo la rimozione di questi ostacoli – che limitano di fatto il pieno sviluppo delle Regioni meridionali – consentirà condizioni di eguaglianza sostanziale per l’attuazione concreta dei principi e criteri del federalismo fiscale ai sensi dell’art.119 della Costituzione.

La norma della legge delega succitata (una delle tre che si applica alle Regioni a statuto speciale) è di fondamentale importanza ed al secondo comma impone l’avvio delle iniziative per il recupero del deficit infrastrutturale (precetto, come ricordato, ad oggi del tutto disatteso).

Dotazioni di infrastrutture nel Mezzogiorno
(numeri indice: Italia=100; dati relativi al 2009)



Fonte: Istituto Tagliacarne. – Per le infrastrutture di trasporto gli indicatori territoriali si utilizza come fattore di scala una media della popolazione, dell’occupazione e dell’ampiezza del territorio (che da solo pesa per il 50 per cento). Per le altre infrastrutture, si utilizza una media della popolazione e dell’ampiezza del territorio.

2. Nella fase transitoria di cui agli articoli 20 e 21, al fine del recupero del deficit infrastrutturale, ivi compreso quello riguardante il trasporto pubblico locale e i collegamenti con le isole, sono individuati, sulla base della ricognizione di cui al comma 1 del presente articolo, interventi finalizzati agli obiettivi di cui all’articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che tengano conto anche della virtuosità degli enti nell’adeguamento al processo di convergenza ai costi o al fabbisogno standard. Gli interventi di cui al presente comma da effettuare nelle aree sottoutilizzate sono individuati nel programma da inserire nel Documento di programmazione economico-finanziaria ai sensi dell’articolo 1, commi 1 e 1-bis, della legge 21 dicembre 2001, n. 443.

Sulla perequazione infrastrutturale, invero, si è detto e fatto troppo poco, nonostante la legge n. 42 del 2009 la individui quale asse portante, insieme a quella fiscale, dell'intero processo di riforma¹³³.

Volendo ricorrere ad una metafora si può dire che il legislatore ha affidato il cammino del federalismo a due gambe forti, la perequazione fiscale e la perequazione infrastrutturale. Ebbene, da quello che emerge dal dibattito sin qui sviluppatosi, la perequazione fiscale è appena accennata ed ancora incerta, mentre quella infrastrutturale è del tutto inesistente; appare quindi evidente che questo federalismo è più che claudicante e rischia di implodere dopo qualche passo¹³⁴.

Affinché sia coerente con i principi sanciti dall'art.119 Cost.¹³⁵ il federalismo fiscale deve recuperare elementi di equità e solidarietà, a partire dal pieno approntamento delle perequazioni, scongiurando l'assunzione dei connotati di un modello che penalizza il Mezzogiorno, determinando benefici certi al nord e disagi più che sicuri al sud, prospettiva questa che vede prevalere, infatti, il c.d. *'federalismo dissociativo'*¹³⁶.

Non si può, quindi, ritenere compatibile, con il quadro così delineato ed i principi sanciti dalla l. n. 42 del 2009, che il federalismo svolga effetti pregiudizievoli su alcune aree a sviluppo ritardato, lasciando immutato il divario infrastrutturale, appesantendo il disagio economico ed imponendo un incremento dell'imposizione fiscale che trasformi l'Isola in un'area di svantaggio fiscale, con le imposte più elevate ed i servizi meno efficienti

Va condivisa pertanto l'analisi che individua nel Mezzogiorno un'area che cresce poco, anche rispetto alle aree europee in ritardo di sviluppo, se è vero che le difficoltà del Mezzogiorno sono sotto vari profili quelle dell'intero Paese, *“le carenze nella qualità dei servizi pubblici, gli oneri imposti all'attività d'impresa, le difficoltà del settore privato a essere competitivo e presente nei settori innovativi si manifestano tuttora nel Mezzogiorno in misura molto più accentuata. La fase di bassa crescita economica che il nostro Paese ha vissuto dall'ultima parte degli anni novanta e la pesante recessione dalla quale sta lentamente uscendo ripro-*

¹³³ Sul punto, oltre al già citato G. Della Cananea, *Autonomie e perequazione*, cit., v. G. Macciotta, *L'attuazione del quinto comma dell'art. 119 della Costituzione*, in http://www.astrid-online.it/rassegna/Rassegna-28/06-10-2009/Macciotta_Articolo-16-Commento-2-.pdf, v, tra gli altri, R. Gallia, *Perequazione infrastrutturale*, in *Riv. giur. mezz.*, 2011, 711 ss.

¹³⁴ Si vedano in merito gli interessanti approfondimenti dei diversi saggi in materia pubblicati in AA.VV., *Le infrastrutture in Italia: dotazione, programmazione, realizzazione*, Banca d'Italia, Roma, 2011.

¹³⁵ Sui quali v. A. Brancasi, *L'autonomia finanziaria degli enti territoriali: note esegetiche sul nuovo art. 119 Cost.*, in *le Regioni*, 2003, 41 ss.

¹³⁶ Ci si riferisce all'efficace sintesi concettuale di G. Marongiu, *Note a margine del federalismo fiscale*, in A. E. La Scala, a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, Torino, cit., 7 e ss.

*pongono con forza la questione meridionale: la finanza pubblica ha meno risorse che in passato da dedicare alle regioni arretrate. Per ridurre il peso del debito pubblico e affrontare l'invecchiamento della popolazione, l'economia italiana ha bisogno di una crescita più sostenuta di quella dell'ultimo decennio*¹³⁷.

4. Entrata in vigore la legge n. 42 del 2009 la Regione siciliana, sin dalla fine 2010 – lo si accennava innanzi – ha avviato un serrato confronto con lo Stato in ordine alle corrette forme di ricomprensione dell'autonomia differenziata nell'ambito dei decreti attuativi della normativa sul federalismo fiscale; ciò anche al fine di richiedere una piena applicazione dei profili perequativi che la riforma contempla a partire da quello infrastrutturale che rappresenta uno degli aspetti meno considerati sul piano applicativo, nonostante le molteplici influenze di tipo territoriale ed economico.

La legge delega in argomento, peraltro, è stata opportunamente interpretata dalla Corte costituzionale su impugnativa proposta dalla stessa Regione siciliana, con la citata sentenza interpretativa di rigetto n.201 del 2010. La Corte ha chiaramente precisato che la sede opportuna per declinare il federalismo fiscale, per quanto concerne le regioni a statuto speciale, è il tavolo di confronto di cui all'art. 27 della stessa l. n. 42 del 2009 e la commissione paritetica. Conseguentemente, sono le norme di attuazione degli statuti in materia finanziaria che, con la loro 'natura pattizia', possano puntualmente disciplinare i canoni e i criteri del federalismo fiscale delle regioni a statuto speciale¹³⁸.

L'articolo 27, in tal senso, demarca margini di differenziazione della disciplina per le Regioni a statuto speciale da quella delle Regioni a statuto ordinario. Sono evidenti i riferimenti all'insularità ed ai suoi i costi, agli svantaggi strutturali permanenti, i riferimenti alla cosiddetta fiscalità di sviluppo; quindi ci sono elementi riconducibili all'articolo 119, V comma, Cost. che riescono a consentire la costruzione di un tessuto normativo che dovrà tenere conto delle forti divergenze tra i territori che esistono ed, in particolare, riguardano le due isole maggiori: la Sicilia e la Sardegna.

¹³⁷ Così D. Franco, *Audizione sullo Schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali*, del Capo del Servizio Studi di struttura economica e finanziaria della Banca d'Italia – Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale V Commissione Bilancio-Camera dei Deputati, 28 marzo 2011, la si veda in – http://federalismo.sspa.it/wp-content/uploads/BItalia_AudizioneDFranco_marzo2011.pdf, ma si veda anche G. Quirino, *Infrastrutture e sviluppo nelle province siciliane*, in P. Busetta, a cura di, *Sicilia 2015* Napoli, Liguori, 2009, 272 e ss.

¹³⁸ Sulla complessa tematica si rinvia, da ultimo, a M. Plutino, *I decreti legislativi del Governo contenenti "norme di attuazione" degli Statuti speciali*, in <http://www.gruppodipisa.it/wp-content/uploads/2011/10/plutino.pdf>.

In merito la Sicilia, di fronte all'inerzia dello Stato, ha istituito una Commissione tecnica appositamente nominata dal Governo regionale che ha già definito lo studio sui parametri per la determinazione dei fabbisogni connessi agli interventi di perequazione infrastrutturale, mentre si attendono ancora gli esiti dell'applicazione del decreto interministeriale attuativo dell'art.22 della legge n. 42 del 2009. Tale analisi ha l'obiettivo di fornire al tavolo delle trattative con lo Stato alcuni parametri necessari per la individuazione degli interventi infrastrutturali necessari al superamento del divario (v. http://pti.regione.sicilia.it/portal/page/portal/PIR_PORTALE/PIR_LaStrutturaRegionale/PIR_Assessorato-Economia/PIR_Federalismofiscale/Perequazione%20infrastrutturale%20studio.pdf).

La perequazione infrastrutturale, tema sul quale la Regione siciliana ha più volte richiesto un chiaro intervento del Governo statale, è in qualche modo il grande assente dal dibattito attuativo del federalismo fiscale.

E ciò a partire dal decreto ministeriale attuativo della parte meramente ricognitiva propedeutica all'individuazione del divario che deve essere poi colmato attraverso la perequazione infrastrutturale, che è stato sottoscritto dai ministri competenti ed emanato, sebbene in schema, il 26 novembre 2010 ed è stato poi pubblicato nella *Gazzetta ufficiale* soltanto l'1 aprile 2011 (data che potrebbe anche apparire icaistica), ma dei suoi esiti non v'è traccia alcuna e tale inattuazione pone le basi per una grave alterazione nell'applicazione della riforma del 2009 che mal si concilia con i termini perentori che lo stesso decreto in questione assegna (in base all'art. 5 gli interventi diretti al recupero del deficit infrastrutturale sono individuati entro 90 giorni con decreto del Ministero dell'Economia).

5. La posizione della Regione siciliana in ordine alle linee di indirizzo alla cui stregua coordinare l'impianto statutario con i principi posti in tema di federalismo dalla citata legge delega, è stata manifestata in diverse sedi e occasioni di confronto con il Governo nazionale con la produzione di documenti, tutti volti ad avviare la trattativa che possa consentire alla Sicilia l'inveramento dell'autonomia finanziaria e tributaria sancita dallo Statuto e più volte richiamata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale.

Al riguardo, come ricordato, la stessa legge delega preveda l'applicabilità alle Regioni a Statuto speciale delle disposizioni in essa contenute, limitatamente a tre articoli: l'articolo 15, che reca i principi che informano l'istituzione delle città metropolitane, l'articolo 22, che estende alle autonomie speciali la particolare procedura rivolta alla «*perequazione infrastrutturale*» e l'articolo 27 che disciplina l'introduzione della riforma tramite norme di attuazione degli statuti speciali. In particolare, l'art. 27 dispone l'adeguamento (anche su direttive da formularsi da parte di spe-

cifici “*tavoli di confronto*” tra Governo e ciascuna autonomia differenziata) alle specialità del procedimento di attuazione del federalismo fiscale in quegli ordinamenti ed elenca – con esclusione degli altri – i principi ed i criteri direttivi che potranno applicarsi¹³⁹.

Il quadro complessivo delle entrate della Regione, come definito dallo stesso art. 36, rimanda anche alle “*entrate patrimoniali*”, per le quali è quindi indispensabile definire in parallelo la corretta devoluzione dallo Stato alla Regione di titolarità di beni a vario titolo gestiti (beni patrimoniali, beni demaniali, competenza in materia di acque territoriali), per la quale è stata avviata, ma non ancora definita, una proficua trattativa con lo Stato¹⁴⁰.

A questo proposito va evidenziato che entrambe le pronunce del Giudice delle leggi (la n.71 come la n.65 del 2012) si inseriscono nel solco delineato dalla giurisprudenza costituzionale sui principi di autonomia di entrata e di uscita riservati alle Regioni a statuto speciale¹⁴¹ richiamati nel comma 1 dell’art. 119 della Costituzione e nell’art. 1 e 2 della legge n. 42/2009 di attuazione dello stesso¹⁴².

¹³⁹ A. E. La Scala, *L’attuazione del c.d. ‘federalismo fiscale’ nei rapporti Stato-regioni*, in ID, a cura di, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, cit., 125 e ss.

¹⁴⁰ Va tuttavia evidenziato che dall’entrata in vigore della citata legge n. 42 del 2009, e nonostante i principi dalla stessa enunciati, soprattutto in ordine alla tutela della specialità, sono stati molteplici i tentativi di comprimere l’autonomia regionale siciliana, contenuti addirittura negli stessi decreti attuativi della normativa in argomento che tale autonomia avrebbero invece dovuto inverare. Questo ha imposto alla Regione – come si evidenziava in precedenza – al fine di tutelare le prerogative statutarie e costituzionali connesse all’autonomia differenziata, la proposizione di molteplici ricorsi di fronte alla Corte costituzionale, alcuni dei quali (come si avrà modo di illustrare nel prosieguo), già decisi con sentenza interpretativa di rigetto del Giudice delle leggi. Già trasferiti un centinaio di beni, tra i quali i più importanti siti archeologici siciliani e lo stesso Palazzo dei Normanni, con il d.lgs 23 dicembre 2010, n. 265, recante “*Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana concernenti il trasferimento alla Regione di beni immobili dello Stato*”, per altrettanti è già stato definito un nuovo schema di decreto sottoposto alla Commissione paritetica.

¹⁴¹ *La sent. n. 157/2007 della Corte costituzionale valorizza l’autonomia finanziaria quale elemento necessario per tutelare ogni prospettiva dell’autonomia regionale (prima fra tutte quella politica), in linea con la ratio della riforma del Titolo V del 2001.*

La sent. n. 169/2007 della Corte cost. si è preoccupata di ricondurre l’intervento legislativo statale oggetto dell’impugnazione e relativo alla compressione dell’autonomia finanziaria delle Regioni per contenere il bilancio nei limiti del patto di stabilità nell’ambito della disciplina di principio e, al tempo stesso, di sottolinearne la transitorietà, quasi riconoscendo con tale seconda precisazione l’esistenza di una (indebita) compressione dell’autonomia finanziaria degli enti interessati, ancorché giustificata da situazioni che potremmo definire di “emergenza finanziaria”, per lo più legate al rispetto dei noti obblighi comunitari per le politiche di bilancio.

¹⁴² Art. 1. (*Ambito di intervento*)

1. *La presente legge costituisce attuazione dell’articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di*

Ciò premesso, l'attuazione delle richiamate disposizioni dello Statuto relative all'autonomia finanziaria deve essere perseguita attraverso l'applicazione, nella ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione siciliana, di un principio generale di territorialità dell'imposta, ovverosia con l'attribuzione alla Regione di tutte quelle entrate che siano espressione della capacità fiscale che si manifesta nel territorio della medesima. Tale principio, come ricordato insito nell'art. 36 dello Statuto che delinea il sistema di separatezza delle entrate tra lo Stato e la Regione, è testualmente affermato dall'art. 4 delle correlate norme di attuazione, in materia finanziaria e tributaria che, tuttavia, a tutt'oggi rimane disatteso. Lo stesso principio oggi è utilizzato dal legislatore nell'art.7, comma 1 lett. d) della legge delega 42/09 per la modalità di ripartizione delle entrate erariali alle Regioni¹⁴³.

solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì i principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

2. Alle regioni a statuto speciale ed alle province autonome di Trento e di Bolzano si applicano, in conformità con gli statuti, esclusivamente le disposizioni di cui agli articoli 15, 22 e 27.

Art. 2. (Oggetto e finalità)

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro ventiquattro mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi aventi ad oggetto l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, al fine di assicurare, attraverso la definizione dei principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e la definizione della perequazione, l'autonomia finanziaria di comuni, province, città metropolitane e regioni.

¹⁴³ Di seguito si indicano taluni esempi in materia di territorializzazione dell'imposta sui principali tributi:

- più specificamente, la riformulazione della norma di attuazione dell'art.37 dello Statuto che individui le modalità di ripartizione dell'imposta sul reddito delle società (IRES) che hanno sede legale fuori dal territorio e stabilimenti ed impianti in Sicilia. Si precisa che anche l'attuazione dell'art.37 rimane a tutt'oggi disattesa sin dagli anni "70" e che tra le società vanno incluse anche quelle di persone con la determinazione pertanto del relativo reddito da partecipazione d'impresa (IRPEF) da attribuire alla Regione;

- la previsione di criteri che assicurino la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, oltre che ovviamente per quello statale, laddove lo Stato adottando misure finanziarie e/o fiscali determini una riduzione della disponibilità finanziaria della Regione che comporti uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale;

Come più volte ricordato, l'impianto finanziario dello Statuto siciliano¹⁴⁴ correla le entrate regionali alle funzioni esercitate dalla Regione stessa.

Le funzioni in argomento sono quelle esplicitamente indicate negli artt. 14, 17 dello Statuto. Ai sensi del 1° comma dell'art. 20 dello Statuto, devono infatti considerarsi quali funzioni amministrative proprie della Regione tutte quelle sulle quali, anche in linea di principio, la stessa possa esercitare una competenza legislativa esclusiva o concorrente

– l'individuazione di eventuali strumenti di perequazione della minore capacità fiscale del territorio regionale per esempio attraverso una compartecipazione alle accise sui prodotti petroliferi e delle altre entrate erariali riservate dal 2° comma dell'art. 36, che non rimane esclusa da un'interpretazione evolutiva della disciplina dei rapporti finanziari Stato/Regione. Si precisa che laddove al contrario le entrate attribuite alla regione secondo il cennato criterio dovessero risultare superiori al fabbisogno finanziario (secondo i criteri adottati per tutte le Regioni sia ordinarie che speciali) della Regione occorrerà individuare strumenti che consentano il concorso della Regione ai sensi del comma 1 dell'art.27 della legge 42/09 agli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà (non escluso il trasferimento alla stessa di funzioni non statutarie), fermo restando il concorso della regione al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comune europeo;

– l'introduzione di un criterio certo che vincoli lo Stato nella erogazione del contributo di solidarietà nazionale di cui all'art.38 dello Statuto.

La Regione ha avviato un processo di stima del gettito di spettanza regionale per le entrate non ancora attribuite alla stessa. Si ravvisa, tuttavia, l'opportunità che la quantificazione delle relative maggiori entrate per la Regione e minori entrate per lo Stato sia determinata dalla Ragioneria generale dello Stato che dispone dei migliori dati necessari ad una tale quantificazione.

Si coglie l'occasione per evidenziare che nel tempo in più circostanze ed interlocuzioni, l'Amministrazione regionale ha registrato il mancato riscontro delle istanze avanzate agli Uffici Finanziari dello Stato per addivenire a soluzioni condivise sulle molteplici problematiche che si pongono in ordine alla determinazione quasi sempre unilaterale nell'ambito della ripartizione delle entrate tra lo Stato e la Regione comportando ciò il maturare di situazioni di incertezza con la conseguente sottrazione di rilevanti cespiti di spettanza regionale.

Sulla base di tali dati relativi alle maggiori entrate forniti dallo Stato, qualora concordanti, anche in linea di massima, con le stime regionali, lo Stato stesso potrà proporre quali funzioni devolvere alla Regione in modo da consentire la neutralità complessiva dell'attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia fiscale rispetto agli obiettivi complessivi di controllo dei saldi finanziari della pubblica amministrazione.

Tra le funzioni che lo Stato potrebbe regionalizzare, ci si potrebbe spingere sino ad inserire anche quelle dell'Agenzia delle Entrate e quindi tutta l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate pubbliche, come peraltro previsto dall'art. 37 dello Statuto. In tale evenienza, tuttavia, non sarebbe necessario che le funzioni di polizia tributaria siano tolte dalla competenza dello Stato, per mezzo del Corpo della Guardia di Finanza, sebbene una forma di coordinamento tra l'amministrazione finanziaria regionale e la Guardia di Finanza dovrà essere normativamente prevista.

¹⁴⁴ Per una disamina aggiornata delle competenze regionali in materia finanziaria di veda S. Sammartino, *Federalismo fiscale e autonomia finanziaria della Regione siciliana*, in A.E. La Scala, *Federalismo fiscale e autonomia degli enti territoriali*, cit., 19-32; nonché M. Costa, *Introduzione allo studio dell'Autonomia siciliana*, Palermo, 2013, 53 e ss.

Ciò non significa, ovviamente, che tutte le suddette funzioni siano immediatamente attribuite alla Regione senza che prima la stessa sia dotata delle relative risorse, ma soltanto che, una volta attribuite le risorse di spettanza della Regione, lo Stato potrà individuare fra queste, secondo i criteri di priorità che riterrà più opportuni, un'amplissima gamma di funzioni esecutive ed amministrative da devolvere alla Regione, e quindi non solo nei campi individuati di istruzione, enti locali, sanità ed assistenza, o in quello finanziario indicato dalla Regione, ma anche in tutti quelli che coprono la più ampia competenza legislativa della Regione.

Ne discende che, a prescindere dagli accordi che saranno conclusi nella trattativa avviata, nulla toglie in futuro – se le risorse finanziarie della Regione saranno capienti – che queste funzioni siano progressivamente trasferite dallo Stato alla Regione senza alcuna contropartita finanziaria. Nel presente, tuttavia, potranno essere conferite solo le funzioni coperte dalla disponibilità finanziaria esistente e ciò nel rispetto della giurisprudenza costituzionale sul necessario equilibrio tra le prime e la seconda.

Nel caso in cui l'attribuzione delle entrate di spettanza regionale alla Regione dovesse superare persino l'ambito di competenza regionale, di cui al comma 1 dell'art. 20 dello Statuto, lo Stato può anche devolvere funzioni proprie, ai sensi questa volta del comma 2 del medesimo art. 20, e tuttavia con il mantenimento, per le suddette funzioni statali, di un'amministrazione separata da quella regionale in cui il Governo regionale, o il Presidente della Regione, agiscono come semplici "delegati" del Governo della Repubblica e sotto le disposizioni dello stesso, e non come titolari di funzioni proprie¹⁴⁵.

¹⁴⁵ Come si vede, quindi, non esiste il rischio che la Regione si veda attribuire risorse superiori alle proprie esigenze o che lo Stato veda ingiustamente peggiorare le proprie ragioni finanziarie, giacché per Statuto, implicitamente, le uniche funzioni non trasferibili alla Regione sono quelle relative alle materie riservate alla competenza statale dalla Costituzione alla quale quest'ultimo è intimamente e strutturalmente collegato.

Di seguito si indicano taluni esempi in materia di territorializzazione dell'imposta sui principali tributi:

– più specificamente, la riformulazione della norma di attuazione dell'art.37 dello Statuto che individui le modalità di ripartizione dell'imposta sul reddito delle società (IRES) che hanno sede legale fuori dal territorio e stabilimenti ed impianti in Sicilia. Si precisa che anche l'attuazione dell'art.37 rimane a tutt'oggi disattesa sin dagli anni "70" e che tra le società vanno incluse anche quelle di persone con la determinazione pertanto del relativo reddito da partecipazione d'impresa (IRPEF) da attribuire alla Regione;

– la previsione di criteri che assicurino la neutralità finanziaria per il bilancio regionale, oltre che ovviamente per quello statale, laddove lo Stato adottando misure finanziarie e/o fiscali determini una riduzione della disponibilità finanziaria della Regione che comporti uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale;

La Regione ha avviato un processo di stima del gettito di spettanza regionale per le entrate non ancora attribuite alla stessa. Si ravvisa, tuttavia, l'opportunità che la quantificazione delle relative maggiori entrate per la Regione e minori entrate per lo Stato sia determinata dalla Ragioneria generale dello Stato che dispone dei migliori dati necessari ad una tale quantificazione.

Sulla scorta di tali dati relativi alle maggiori entrate forniti dallo Stato –,qualora concordanti, anche in linea di massima, con le stime regionali – quest'ultimo lo Stato potrà proporre quali funzioni devolvere alla Regione in modo da consentire la neutralità complessiva dell'attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia fiscale rispetto agli obiettivi complessivi di controllo dei saldi finanziari della pubblica amministrazione¹⁴⁶.

Sulle tre classi di entrate erariali (da tabacchi ed *ex* altri monopoli, accise di produzione, entrate da giochi e scommesse), la Regione potrebbe quindi richiedere l'integrale gettito del "*riscasso in Sicilia*" e, per quanto concerne le accise (così come previsto dall'art.27 comma 4 della legge 5 maggio 2009, n.42 ed, in particolare, delle accise sui prodotti energetici e sui gas petroliferi liquefatti), anche una significativa compartecipazione al gettito prodotto da quanto immesso in consumo nel territorio nazionale, anche a titolo di ristoro per il pregiudizio ambientale e sociale patito¹⁴⁷.

– l'individuazione di eventuali strumenti di perequazione della minore capacità fiscale del territorio regionale per esempio attraverso una compartecipazione alle accise sui prodotti petroliferi e delle altre entrate erariali riservate dal 2° comma dell'art. 36, che non rimane esclusa da un'interpretazione evolutiva della disciplina dei rapporti finanziari Stato/Regione. Si precisa che laddove al contrario le entrate attribuite alla regione secondo il cennato criterio dovessero risultare superiori al fabbisogno finanziario (secondo i criteri adottati per tutte le Regioni sia ordinarie che speciali) della Regione occorrerà individuare strumenti che consentano il concorso della Regione ai sensi del comma 1 dell'art.27 della legge 42/09 agli obiettivi costituzionali di perequazione e solidarietà (non escluso il trasferimento alla stessa di funzioni non statutarie), fermo restando il concorso della regione al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comune europeo;

– l'introduzione di un criterio certo che vincoli lo Stato nella erogazione del contributo di solidarietà nazionale di cui all'art.38 dello Statuto

¹⁴⁶ Tra le funzioni che lo Stato potrebbe regionalizzare, ci si potrebbe spingere sino ad inserire anche quelle dell'Agenzia delle Entrate e quindi tutta l'attività di accertamento, liquidazione e riscossione delle entrate pubbliche, come peraltro previsto dall'art. 37 dello Statuto. In tale evenienza, tuttavia, non sarebbe necessario che le funzioni di polizia tributaria siano tolte dalla competenza dello Stato, per mezzo del Corpo della Guardia di Finanza, sebbene una forma di coordinamento tra l'amministrazione finanziaria regionale e la Guardia di Finanza dovrà essere normativamente regolata.

¹⁴⁷ L'attribuzione del gettito in questione, conseguentemente, sarebbe destinata unicamente a garantire l'esercizio di livelli essenziali delle prestazioni inerenti funzioni trasferite. Dovrebbe quindi aggiungersi un'ulteriore quota di compartecipazione al gettito delle accise da rapportare al prodotto raffinato nella Regione in guisa da garantire un effetto autenticamente compensa-

Per le altre entrate la devoluzione alla Regione sarà integrale, privilegiando i criteri di attribuzione automatica del gettito, rispetto ai trasferimenti erariali *ex post*¹⁴⁸.

Le proposte sin qui illustrate comportano, ovviamente, due conseguenze finanziarie a carico della Regione, oltre a quella più volte ricordata dell'attribuzione di funzioni corrispondenti.

La prima, è che, simmetricamente, la Regione deve riconoscere allo Stato il gettito di tutti quei tributi il cui soggetto passivo risieda in Sicilia, ma il cui presupposto d'imposta si verifichi nel restante territorio nazionale.

La seconda, è che la Regione rinunci ad ogni forma di compensazione o fondo perequativo per le spese correnti. L'impianto finanziario cui deve propendere l'attuazione del federalismo fiscale è fondato proprio sull'autosufficienza finanziaria e, per questa ragione, ogni trasferimento di parte corrente alla Regione, ma anche agli enti locali siciliani, deve cessare all'attuazione della riforma.

Appare tuttavia necessario che i mancati trasferimenti siano tenuti in considerazione dallo Stato nel decidere il *quantum* delle funzioni da trasferire

tivo dell'elevatissimo carico ambientale sopportato dalla popolazione e dal territorio nel quale, è bene sottolineare, si esplica oltre il 40 per cento dell'intera capacità di raffinazione nazionale.

¹⁴⁸ A titolo di esempio, si individuano quali grandi ambiti di entrate da regionalizzare:

- l'IRPEF, attraverso l'attribuzione alla Regione di tutte le trattenute erariali, a qualunque titolo, fatte da sostituti d'imposta per conto di soggetti residenti nell'isola;
- le imposte sostitutive o ritenute "secche" di qualunque tipo, quali ad esempio quelle sui conti correnti bancari e postali;
- l'IRES e l'IRPEF su reddito d'impresa e da partecipazione, *ex art. 37*, per mezzo di una contabilità fiscale separata dei rami d'azienda presenti in Sicilia;
- l'IRAP, secondo i criteri della precedente contabilità separata, e non secondo il criterio forfetario del costo del lavoro;
- l'IVA, da versare alla Regione in funzione dei consumi e non in base alla sede giuridica dell'impresa o esercizio professionale;
- le imposte di consumo (ad esempio sulle utenze energetiche) da versare in base al domicilio dell'utente);
- Le imposte sulle assicurazioni, in base al luogo in cui è stata emessa la polizza di assicurazione;
- le entrate doganali, ivi compresa l'IVA sulle merci importate attraverso punti doganali appartenenti al territorio siciliano;
- l'IMU riscossa nell'isola, per la quota erariale;
- le imposte sulle successioni e sulle donazioni, in base al luogo in cui si trovano i beni ereditati o donati;
- le tasse e le entrate extratributarie, anch'esse in base al luogo dove si verifica il presupposto d'imposta.

alla Regione, che dovranno essere quindi quelle il cui costo, al netto dei suddetti mancati trasferimenti, renda finanziariamente neutrale l'operazione.

La dotazione di risorse aggiuntive per la coesione sociale e territoriale da parte dello Stato alla Regione o agli enti locali siciliani dipenderà esclusivamente dalle politiche di coesione che saranno poste nel rispetto dei richiamati principi dell'art. 119 Cost. e di quelli della l. n. 42 del 2009.

6. Il Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 26 novembre 2010, recante "*Disposizioni in materia di perequazione infrastrutturale, ai sensi dell'articolo 22 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", cui si accennava prima, dispone la rilevazione dei livelli di servizio offerti al 31 dicembre 2010, per diverse tipologie di infrastruttura e utilizzando indicatori quantitativi e qualitativi, nonché del corrispondente livello di servizio standard, necessario per raggiungere determinati obiettivi di sviluppo economico di medio e lungo termine e di riduzione dei divari territoriali, al fine di pervenire ad una ricognizione propedeutica alla perequazione infrastrutturale.

Il compendio informativo prodotto ai fini della ricognizione infrastrutturale deve poi confluire nella banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche costituita ed art. 13 della l. 196/2009 nonché in quella prevista dall'art. 5 della legge 42/2009, istituita presso la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* (COPAFF) e contenente i dati relativi ai costi dei servizi, ai fabbisogni e agli obiettivi. Il decreto, sotto il profilo dell'individuazione degli interventi volti a ridurre il divario di dotazione infrastrutturale fa riferimento alle opere già ricomprese nell'allegato infrastrutture della Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013 e quelle individuate dalla programmazione strutturale a sostegno delle aree sottoutilizzate.

Il decreto (art. 5) si spinge poi sino ad affermazioni stentoree: "*allo scopo di dare immediata ed organica attuazione al processo di perequazione infrastrutturale.....entro 90 giorni dalla pubblicazione del presente decreto, il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con il Ministro per le riforme per il federalismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro per la semplificazione normativa ed il Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale nonché con gli altri Ministri interessati, individuano gli interventi*" necessari a superare il divario e che "*al fine di perseguire la perequazione infrastrutturale, ai territori caratterizzati da un maggiore fabbisogno infrastrutturale deve essere garantita una quota di risorse pubbliche proporzionale all'entità del fabbisogno ed alla capacità di detti territori di razionalizzarlo, in coerenza con l'art. 13 della legge 5 maggio 2009, n. 42 e compatibilmente con*

i vincoli di bilancio e gli obiettivi di finanza pubblica”, senza nulla precisare su quantificazioni, tempi e forme¹⁴⁹.

L’attuazione dell’art. 16 della l. n. 42 del 2009, o meglio l’avvio di essa, è stata invece affidata al decreto legislativo 31 maggio 2011, n. 88 recante “*Disposizioni in materia di risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione di squilibri economici e sociali, a norma dell’articolo 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42*”.

Il testo inizialmente approvato dal Consiglio dei Ministri non ha raggiunto l’intesa in Conferenza Unificata del 16 dicembre 2010 e del 20 gennaio 2011 (http://www.funzionepubblica.gov.it/media/966579/5_intesa_risorse_aggiuntive.pdf), non avendo il Governo accolto le proposte di modifica del testo delle Regioni che avevano quale obiettivo un rafforzamento della concertazione nella programmazione delle politiche di coesione. Propostane la modifica da parte della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale, con parere reso il successivo 5 maggio successivo (http://www.funzionepubblica.gov.it/media/966571/3_parere_commfed_atto_governo_328.pdf), il decreto è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 19 maggio 2011.

Dal tenore delle previsioni del decreto (v. art. 8) emerge che si tratta della prima attuazione dell’articolo 16 della legge 42 del 2009, alla quale dovrebbero seguire ulteriori provvedimenti applicativi. L’articolo 2 del decreto istituisce il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), nel quale confluiscono i finanziamenti a finalità strutturale dell’Unione Europea e nei relativi cofinanziamenti nazionali, destinato al finanziamento della politica di riequilibrio economico e sociale secondo i principi di:

- leale collaborazione istituzionale tra lo Stato, le Regioni e le autonomie locali e coinvolgimento del partenariato economico-sociale,
- programmazione pluriennale delle risorse, che tenga conto delle priorità individuate dalla programmazione dell’Unione europea e che sia coerente con gli interventi di natura ordinaria, effettuati con le risorse previste a legislazione vigente,
- utilizzo delle risorse nell’ambito di piani organici finanziati con risorse vincolate; di esclusiva destinazione dei finanziamenti citati a spese in conto capitale o a spese per lo sviluppo ammesse dai regolamenti dell’Unione europea;
- ripartizione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per l’85 per cento alle Regioni del Mezzogiorno e per il restante 15 per cento a quelle del Centro-

¹⁴⁹ Sul decreto N. C. Salerno, *Federalismo: lo schema di decreto sulla perequazione infrastrutturale. Un commento complessivo e una proposta per la Sanità*, in <http://www.forumcostituzionale.it> 25 febbraio 2011

Nord, tenendo conto delle zone di montagna e di quelle confinanti con le Regioni a Statuto Speciale e delle isole minori;

– aggiuntività delle risorse, che non possono sostituire quelle per le spese ordinarie stanziato nel bilancio dello Stato e degli enti decentrati, di efficacia degli interventi, anche attraverso l'utilizzo di un sistema di indicatori di risultato, la sistematica valutazione degli impatti, la previsione di riserve premiali e di meccanismi sanzionatori e il monitoraggio degli interventi.

Il coordinamento delle politiche di coesione è affidato al Ministro delegato per la Politica di coesione economica, che adotta gli atti di indirizzo e di programmazione di competenza statale d'intesa con il Ministro dell'Economia, e che, per garantire la tempestiva attuazione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei e l'integrale utilizzo delle risorse stanziato dall'Unione europea, può adottare le opportune misure di accelerazione degli interventi, anche con riferimento alle amministrazioni che non risultano in linea con la programmazione temporale degli interventi stessi.

Gli artt. 3 e 4 del decreto legislativo declinano poi le modalità operative dello strumento di finanziamento statale degli interventi aggiuntivi volti al riequilibrio economico e sociale tra le diverse aree del Paese.

Il Fondo di sviluppo e coesione deve garantire una programmazione pluriennale coerente con quella degli interventi finanziati con risorse ordinarie e con quella dei Fondi strutturali europei, volta all'unitarietà e alla complementarietà degli interventi, ed è *“finalizzato al finanziamento di progetti strategici, sia di carattere infrastrutturale sia di carattere immateriale, di rilievo nazionale, interregionale e nazionale, aventi natura di grandi progetti”* (anche articolati in singoli interventi funzionalmente interconnessi). La dotazione complessiva del fondo è determinata, per l'intero ciclo di programmazione, dal Documento di economia e finanza (DEF) nell'anno precedente all'inizio del nuovo ciclo di programmazione europea.

7. Sulla complessa questione dell'attuazione della perequazione infrastrutturale alle Regioni è intervenuta la Corte costituzionale con la sentenza n. 71/2012 la quale ha statuito che non trovano diretta ed immediata applicazione nella Regione siciliana le norme di cui al decreto legislativo 88 del 2011 che detta disposizione in materia di risorse aggiuntive e interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali secondo l'art. 119 della Carta costituzionale¹⁵⁰.

¹⁵⁰ La sentenza segue la n. 64/2012 di tenere analogo sulla non applicabilità degli artt. 2 e 14, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (recante *“Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”*), anch'essa pronunciata su ricorso della Regione siciliana (F.

In particolare, con la citata pronuncia la Corte è intervenuta in merito al decreto legislativo n. 88 del 2011, attuativo dell'art. 16 della legge n. 42 del 2009, 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 siciliana, 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 le prerogative statutarie¹⁵¹.

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

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

Pertanto – si legge nella sentenza – “*l'art. 22..... è applicabile a detti enti limitatamente al comma 1, perché il comma 2 si riferisce non agli enti medesimi, ma alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti locali esistenti nel territorio di queste. Ne consegue che il comma 1.... non tocca, però, la disciplina sostanziale delle misure di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., ma si limita a porre alcuni criteri procedurali per la loro applicazione. In particolare, detto comma 1, in sede di prima applicazione, disciplina la ricognizione degli interventi infrastrutturali, sulla base delle norme vigenti, riguardanti le strutture sanitarie, assistenziali, scolastiche nonché la rete stradale, autostradale e ferroviaria, la rete fognaria, la rete idrica, elettrica e di trasporto e distribuzione del gas, le strutture portuali e aeroportuali*”.

Tale ricognizione a dire del giudice delle leggi – poi disciplinata con il già richiamato decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 26 novembre 2010 – avrebbe funzione meramente conoscitiva. Essa non integrerebbe una disciplina delle modalità di erogazione dei finanziamenti di cui al quinto comma dell'art. 119 Cost., costituendo “*solo il supporto cognitivo necessario alla*

Minni, *Regioni ordinarie e Regioni a statuto speciale di fronte al federalismo fiscale: pari non sono?*, in *le Regioni*, 2012, num. 3, 635 e ss., A. Quattrocchi, *L'autonomia finanziaria e tributaria siciliana tra presupposti statutarî e profili evolutivi*, in *Diritto e pratica tributaria*, 2012, 1067 e ss.)

¹⁵¹ Per un commento v. S. Musolino, *Federalismo fiscale a due velocità: è ancora ammissibile un trattamento differenziato per le Regioni a statuto speciale?* in *Corriere giuridico*, 2012, n. 12, 1504 e ss.

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

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

A questo riguardo sembra utile sottolineare il puntuale riferimento che la sentenza in esame rinviene proprio nell'art. 38 dello Statuto.

La pronuncia in questione impone poi alcune considerazioni in ordine all'autonomia della Regione siciliana nella programmazione delle risorse del FAS, adesso *Fondo sviluppo e coesione*, e sui fondi strutturali¹⁵².

La riconosciuta autonomia della posizione della Regione siciliana, nella sentenza sulla programmazione del Fondi sviluppo e coesione, comporterebbe che lo Stato, per il combinato disposto del comma 1 e del comma 5, dell'art.119 Cost., si limiti a prendere atto delle priorità programmatiche regionali. Tale assunto interpretativo di natura costituzionale deve trovare applicazione in maniera completa sia per le risorse Fondo sviluppo e coesione non ancora impegnate e da riprogrammare, sia per le nuove assegnazioni

¹⁵² Per alcuni rilievi alla politica di coesione *L'Agenda per la riforma della politica di coesione* (Rapporto Barca), [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, in merito v. F. Mazzola, *I fondi strutturali e le politiche di sviluppo*, in P. Busetta, a cura di, *Sicilia 2015*, cit., 157 e ss.

sulle quale la Regione siciliana mantiene l'autonomia di cui al comma 1, dell'art.119 Cost..

Le procedure fin qui attuate per le risorse Fondo sviluppo e coesione, alla luce della citata sentenza n.71 del 2012, soprattutto quelle che ne hanno determinato l'unilaterale riduzione, vanno pertanto sottoposte ad ampia rilettura al fine di permettere l'esplicitazione dell'autonomia statutaria pur valutando la portata vincolante dell'Intesa istituzionale di programma siglata fra Stato e Regione e i conseguenti Accordi di Programma Quadro nei limiti in cui conservano efficacia e vigenza giuridica.

Resta tuttavia incontroverso che per osservare il principio della coerenza programmatica e della leale collaborazione tra Stato e Regioni, le politiche regionali devono perseguire obiettivi in linea con gli orientamenti strategici dell'Unione Europea e dello Stato membro.

Per quanto concerne l'interpretazione dell'autonomia regionale della sentenza della Corte costituzionale n.71 del 2012 alla programmazione dei fondi strutturali va rilevata la sua applicabilità fermo restando che per la programmazione in corso si sono adottati percorsi negoziali e di accordo che conservano rilevanza giuridica cogente (vd. efficacia giuridica del Q.S.N.). Per la programmazione comunitaria futura – sulla quale sono in corso diversi tavoli tecnici di confronto tra le Regioni e lo Stato membro e di elaborazione di documenti preparatori – occorre che la Regione siciliana ridefinisca i propri ambiti di autonomia statutaria con lo Stato e nei confronti dell'Unione europea tenuto conto della natura integrata dei fondi¹⁵³.

Del tutto ininfluyente, ai fini dell'applicabilità alla Regione siciliana – come da questa sostenuto anche in sede di Conferenza Stato-Regioni –, è stato ritenuto dal giudice costituzionale quanto previsto dalla l. 8 giugno 2011, n. 85 (recante “*Proroga dei termini per l'esercizio della delega di cui alla legge 5 maggio 2009, n. 42, in materia di federalismo fiscale*”), con l'art. 1, comma 1, lettera e), ha aggiunto all'art. 16 della legge di delegazione n. 42 del 2009, con effetto dal 18 giugno 2011, il comma 1-*bis*¹⁵⁴.

¹⁵³ Se da un lato, infatti, è rinvenibile la posizione di autonomia nella “*negoziiazione*” (in termini di definizione delle strategie di sviluppo e di spesa non in posizione di subordinazione o di necessario accordo, ma di definizione delle priorità), della Regione siciliana nei confronti dello Stato riferita ai fondi nazionali, occorre maggiormente approfondire l'eventuale titolarità negoziale della Regione direttamente con la Commissione europea, per i fondi comunitari, tenuto conto dei limiti costituzionali di rappresentanza dello Stato membro.

¹⁵⁴ A norma del quale «*Gli interventi di cui al comma 1 sono riferiti a tutti gli enti territoriali per i quali ricorrano i requisiti di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione*», cioè in quanto tale norma “*non amplia la sfera di efficacia soggettiva attribuita dal richiamato comma 2 dell'art. 1 all'intero art. 16, il quale, quindi, continua a riferirsi nel suo complesso esclusivamente alle Regioni a statuto ordinario ed agli enti territoriali in esse compresi*”

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

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

In conclusione, la sentenza sopra richiamata, emessa sulla grande questione della perequazione infrastrutturale sancisce su tale tema il principio della negoziazione fra Stato e Regione, restando inibita ogni possibilità di unilaterale intervento legislativo.

8. Al Fondo di solidarietà nazionale si dovrebbero ricondurre – ed adesso con il conforto dell'interpretazione della Corte costituzionale – le forme di perequazione *ex art. 22 della L. 42 del 2009*, nell'alveo delle previsioni di cui art. 38 dello Statuto, secondo quanto chiaramente disposto dallo Statuto stesso e confermato dalla richiamata pronuncia della Corte costituzionale n. 71 del 2012¹⁵⁵.

È di tutta evidenza che le risorse per la perequazione infrastrutturale non possano in alcun modo ridursi a quelle previste dalle politiche di coesione di fonte comunitaria. Queste ultime infatti, come prescritto, oltre che dall'or-

¹⁵⁵ In questo senso l'ISTAT dovrebbe determinare, con cadenza triennale/quinquennale, il mancato gettito da IRPEF che alla Regione deriva dal minore relativo importo pro capite dei redditi da lavoro. In breve, l'ISTAT dovrebbe determinare il minor tasso di occupazione della Sicilia rispetto a quello nazionale e il minor reddito pro capite di lavoratori dipendenti ed autonomi, tra gli occupati, rispetto alla media nazionale.

Da questo computo deriverebbe il “minor reddito da lavoro” che la Sicilia sopporta rispetto alla media nazionale. Applicando le aliquote IRPEF vigenti a tale “minor reddito” si determina il contributo annuale per il Fondo di Solidarietà Nazionale. Qualora, dai calcoli effettuati da parte dello Stato, la somma derivante fosse troppo ampia o troppo ristretta rispetto alle reali esigenze di perequazione strutturale, i decreti attuativi dello Statuto potrebbero prevedere una percentuale, sopra o sotto cento, da applicare alla precedente somma per raggiungere la determinazione del Fondo di Solidarietà Nazionale.

dinamento europeo settoriale, anche dall'art. 1 della stessa sul federalismo fiscale devono avere una precisa utilizzazione “.....l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese”.

Mentre al successivo art. 16 della stessa legge si determinano i criteri direttivi tra i quali, alla lett.a), si individua la “definizione delle modalità in base alle quali gli interventi finalizzati agli obiettivi di cui al quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione sono finanziati con contributi speciali dal bilancio dello Stato, con i finanziamenti dell'Unione europea e con i cofinanziamenti nazionali, secondo il metodo della programmazione pluriennale” specificando puntualmente che “ i finanziamenti dell'Unione europea non possono essere sostitutivi dei contributi speciali dello Stato”. Analoga previsione si rinviene poi all'art. 2 primo del già richiamato d.lgs n. 88 del 2011 che conferma la portata aggiuntiva delle risorse previste dall'art. 22 della l.n. 42 del 2009, che “non possono sostituire quelle per le spese ordinarie stanziare nel bilancio dello Stato e degli enti decentrati”.

In altre parole, il carattere “aggiuntivo” dell'intervento infrastrutturale europeo non può essere aggirato, in via di fatto, dalla cancellazione di ogni intervento speciale dello Stato ai sensi dell'art. 119 della Costituzione.

La segnalata tendenza assume connotati a dir poco paradossali – per non qualificarli addirittura come assurdi – quando alla drastica riduzione degli interventi per il finanziamento dell'ammodernamento infrastrutturale del Mezzogiorno si aggiunge la surrettizia ricomprensione delle quote di finanziamento (statale e regionale) nel patto di stabilità interno (PSI). Che – tra l'altro – insieme ai pesanti ritardi delle grandi società di Stato (soprattutto Ferrovie. ANAS, ma anche le autorità portuali), alle quali obbligatoriamente la Regione deve affidare la progettazione, è una delle principali cause dei troppo lenti tempi di impiego delle risorse dei fondi strutturali¹⁵⁶.

¹⁵⁶ È ormai acclarato che le capacità progettuali e tecniche degli enti appaltanti risultano insoddisfacenti tra le strutture di più piccola dimensione e al Sud, dove è maggiore il peso dell'illegalità. Ed in questo senso a poco sono servite le più recenti riforme delle procedure ad evidenza pubblica che espongono le amministrazioni a rischi di collusione e corruzione, oltre che di frequenti e inefficienti rinegoziazioni dei contratti, con incremento dei tempi e dei costi dei lavori, soprattutto nel Mezzogiorno.

“Queste carenze influiscono negativamente anche sulla capacità delle Amministrazioni pubbliche di utilizzare appieno i fondi strutturali comunitari (l'Italia ha speso finora solo il 23 per cento di quelli a sua disposizione) e le risorse finanziarie delle imprese private che gestiscono infrastrutture (nel settore autostradale, ad esempio, a oggi sono stati completati solo poco più del 65 per cento degli ampliamenti concordati nel 1997 tra l'ANAS e la principale concessionaria e meno del 50 per cento di quelli decisi nel programma del 2004)” e tale poco efficiente scenario trova conferma con riguardo al coinvolgimento dei capitali privati nella realizzazione di opere pubbliche! In questa

Come opportunamente osservato dal Commissario europeo Hahn nella lettera del 13 maggio 2011 indirizzata al Governo italiano, l'esclusione della compartecipazione regionale dal Patto di Stabilità interno è una delle condizioni imprendiscibili per l'efficiente e tempestivo impiego dei fondi europei. Nella missiva il Commissario, tra l'altro, afferma che *"l'assoggettamento del cofinanziamento nazionale al patto di stabilità interno non fa altro che ritardare l'assunzione degli impegni e l'erogazione dei pagamenti alle imprese"*.

È indubbio, infatti, che i vincoli imposti dal patto di stabilità interno dello Stato costituiscano un freno alla spesa e limitino fortemente la dinamica attuativa dei programmi operativi. Condizionalità ormai più grave nel caso delle linee di intervento i cui beneficiari sono in larga misura enti territoriali di livello sub regionale i quali, anche a causa dei tagli sui fondi ordinari, hanno serie difficoltà ad effettuare pagamenti sugli interventi cofinanziati.

Occorre quindi superare tale criticità e assicurare un'effettiva accelerazione della dinamica finanziaria, anche in funzione anticiclica al pieno impiego dei fondi strutturali.

L'attuazione dell'autonomia finanziaria e tributaria della Sicilia – è innegabile – trova un robusto sostegno nelle previsioni della legge sul federalismo fiscale, meno nei decreti applicativi, che, peraltro, risulta rafforzato dalla lettura che di tale autonomia ha fatto la Corte costituzionale con le sentenze in precedenza richiamate, queste statuendo su una sorta di *actio finium regundorum*, hanno consentito di riportare integralmente alla sede negoziale tra Stato e Regione la declinazione di tale autonomia e l'individuazione delle misure di perequazione fiscale e infrastrutturale che, nel frattempo, sono state messe da canto nell'attuazione complessiva della riforma, alterandone la portata e conducendola a confliggere con lo stesso fondamento costituzionale di cui all'art. 119¹⁵⁷.

Si attende ancora che i tavoli di confronto, così come li definisce l'art. 27 della l. n. 42 del 2009, si insedino (anche se le autonomie differenziate del nord hanno già concluso accordi rilevanti, mentre Sardegna e Sicilia hanno reiteratamente richiesto al Governo di attivarsi) e conducano a quegli accordi ampi che qualificano sempre più l'autonomia differenziata sul piano

fattispecie *"dei progetti realizzati in partenariato pubblico-privato in Europa tra il 1990 e il 2009, solo il 2 per cento (3 per cento del valore) sono stati realizzati in Italia; contro il 67 per cento nel Regno Unito (53 per cento del valore); il 10 per cento in Spagna (12 per cento del valore); il 6 e il 5 per cento rispettivamente in Francia e in Germania (corrispondenti al 5 e al 4 per cento del valore totale). Nonostante i recenti mutamenti normativi, permangono ostacoli allo sviluppo del partenariato pubblico-privato nel nostro paese, legati in particolare alla corretta allocazione tra le parti dei rischi di realizzazione e di gestione"* così M. Draghi, *Premessa*, in Banca d'Italia, *L'efficienza della spesa per infrastrutture – Seminari e convegni Workshops and Conferences*, Roma, 2012, 8-9.

¹⁵⁷ Cfr. E. Jorio, *Gli Statuti delle Regioni e il novellato art. 119 Cost.*, in www.federalismi.it, 17/2008

della negoziazione poi declinata sul piano regolativo attraverso le norme di attuazione degli statuti.

Da queste basi di rafforzamento della trattativa occorre ripartire per rilanciare l'autonomia speciale quale "*autonomia della responsabilità*", nella quale non possono più trovare giustificazione privilegi e garanzie insostenibili in tempo di forti difficoltà finanziarie¹⁵⁸.

"Carte e conti in regola" sono indispensabili per riqualificare la Sicilia e per consentire di restituire quella credibilità e quella reputazione che purtroppo anni di clientelismo e di gestione dissennata della finanza pubblica hanno generato, creando micro-ritorni politici che hanno favorito questa o quella carriera, ma che purtroppo hanno determinato altresì una devastazione in termini di razionale organizzazione delle strutture e disequilibrio nell'impiego delle risorse economiche.

D'altro canto è fuor di dubbio, anche per i vincoli di bilancio sanciti a livello europeo, che l'autonomia differenziata della Regione siciliana sia chiamata ad un supplemento di responsabilità. Superata una fase nella quale esse è stata concepita come mera autonomia di spesa (troppo spesso irresponsabile e clientelare), occorre quindi che si viri decisamente verso un uso virtuoso delle speciali prerogative offerte dallo Statuto di autonomia¹⁵⁹, dando corpo alla loro naturale vocazione a porsi, secondo modello originario, "*non già quale potere bensì quale servizio per la collettività*"¹⁶⁰.

Soltanto un Paese coeso può ambire a ripartire.

L'Italia la sfida la vince se riesce a ritrovare, rinnovandole, le ragioni della coesione anche attraverso il rafforzamento delle autonomie responsabili e competitive. Ed è in questa prospettiva che Sturzo¹⁶¹, tra i padri

¹⁵⁸ Se ne veda un'analisi in F. Teresi, *Le competenze delle regioni a statuto speciale*, in G. Corso-V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 167 ss., 89 ss. ed in A. Ruggeri, C. Salazar, *La specialità regionale dopo la riforma del Titolo V. Ovvero: dal "lungo addio" al regionalismo del passato verso il "grande sonno" del regionalismo "asimmetrico"*, in AA.VV., *La revisione costituzionale del Titolo V tra nuovo regionalismo e federalismo. Problemi applicativi e linee evolutive*, a cura di G.F. Ferrari e G. Parodi, Padova 2003, p. 400 ss.

¹⁵⁹ Così opportunamente S.Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, in *Riv. Giur. Mezz.*, n. 1-2/2011, 550, sottolinea che con il federalismo fiscale la Regione è chiamata ad una "*scelta di maturità*"

¹⁶⁰ Testualmente A. Ruggeri, *Autonomia regionale (profili generali)* in www.federalismi.it n. 24/2011, spec. 11e ss

¹⁶¹ A partire dal saggio *Pro e contro il Mezzogiorno*, in *La Croce di Costantino*, 12-13 luglio 1903, riportato in C. Petraccone (a cura di), *Federalismo e autonomia in Italia dall'unità ad oggi*, Roma-Bari, Laterza, 1995, pp. 159-61 sino a *La regione nella struttura dello Stato*, in *La Voce Repubblicana*, 28 maggio 1947, dal volume *Politica di questi anni. Consensi e critiche (dal settembre 1946 all'aprile 1948)*, Bologna, Zanichelli, vol. I, pp. 247-50. In generale per una ricostruzione del contributo di Sturzo al regionalismo italiano di vedano E. Guccione, *Dal federalismo mancato al regionalismo tradito*, Torino, Giappichelli, 1998, pp. 71 ss.; A.Piraino, *Il*

dell'Autonomia siciliana, definisce l'autosufficienza finanziaria e gli interventi di solidarietà quali tratti fondamentali dell'autonomia regionale e strumenti essenziali di superamento di quel “*depauveramento del sud*” che è condizione essenziale per la crescita della Nazione.

(Relazione finale al Convegno “Federalismo fiscale e perequazioni”, organizzato dalla Regione siciliana, con il patrocinio della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, tenutosi a Palermo, presso la Provincia regionale di Palermo, il 4-5 novembre 2011. Il testo è stato aggiornato con la giurisprudenza e corredato delle note).

II

CORSI E RICORSI DELLA REGIONE SICILIANA IMPRENDITRICE

1. *Premessa*

La travagliata vicenda degli Enti economici della Regione siciliana conferma la “*non biodegradabilità*” degli apparati pubblici: la caratteristica, cioè, delle amministrazioni pubbliche e delle relative burocrazie a sopravvivere alle loro funzioni ed a rimanere talvolta sulla scena anche quando la loro ragion d’essere è venuta da tempo meno [SALVIA, 2002].

Le vicende che hanno caratterizzato la parabola degli enti economici regionali in Sicilia evidenziano una storia di ‘fallimenti’ dell’intervento pubblico in economia caratterizzata dal continuo ripianamento di perdite in spregio al principio di autosufficienza. E ciò, invero, avrebbe dovuto indurre, già nella seconda metà degli anni sessanta, alla conclusione di una esperienza che solo gli interessi politici e burocratici (ma anche di una famelica classe imprenditoriale parassitaria) hanno tenuto in vita, sino alla fine degli anni novanta, quando – come si avrà modo di illustrare – giungerà la scelta del legislatore regionale di sciogliere tali enti economici.

Lo scioglimento e la messa in liquidazione di tali enti, tuttavia – come sarà meglio precisato – non ha posto fine a questa vicenda, infatti si è aperta una liquidazione che si protrae da oltre tredici anni (sicché piuttosto che di decesso si può parlare di “coma farmacologico” degli enti pubblici economici) ed alla quale lo stesso legislatore regionale ha tentato di chiudere definitivamente, salvo poi scendere a più miti consigli.

Se si ripercorrono i tratti più significativi delle vicende dell’impresa pubblica in Sicilia è agevole rilevare che, mentre in una prima fase, ebbero la prevalenza le polemiche nei confronti della grande impresa del nord che avrebbe avuto intenti predatori sul debolissimo sistema economico isolano, ben presto si consolida un assetto di potere politico-imprenditoriale che si estende a dismisura, utilizzando risorse pubbliche, la propria sfera

di influenza sull'economia regionale mentre, nell'alveo del riformismo, si avviavano le prime esperienze di programmazione economica anche in Sicilia.

Entra così in crisi il modello originario della prima *Società finanziaria regionale (SOFIS)* e si punta a sostituirlo, anche sulla scorta dell'esperienza statale, con l'ente pubblico economico, ritenuto più rispondente alle esigenze di un intervento diretto in economia. La legge regionale 7 maggio 1967, n. 18 provvederà in tal guisa a trasformare la *SOFIS S.p.a.* (istituita con la l.r. 25 agosto 1957, n. 51) nell'ente pubblico di promozione industriale (*ESPI*), che si affiancherà agli altri due enti economici (*EMS, AZASI*).

Il rafforzamento del rapporto di strumentalità dell'apparato imprenditoriale pubblico alla "politica", accentuato nella stagione del 'consociativismo' da una diretta ingerenza di organismi parlamentari ed amministrativi (commissioni, comitati), ha rimarcato i connotati di eterodirezione degli enti in questione creando quel *continuum* tra politica ed economia pubblica causa di gran parte delle patologie [RAIMONDI, 1979].

Siffatta tendenza ha ridotto il sistema delle partecipazioni regionali ad una propaggine delle strutture burocratiche regionali, relegando la gran parte delle imprese pubbliche regionali ad un ruolo marginale nei mercati di riferimento con conseguenti effetti negativi sugli equilibri di bilancio.

La progressiva decozione degli enti pubblici economici e della prevalenza delle imprese partecipate connessa ad i vincoli normativi (soprattutto di matrice comunitaria) e di finanza pubblica ha imposto, in tal guisa, di adottare l'unico rimedio possibile: la liquidazione degli enti pubblici economici e la liquidazione delle società dagli stessi partecipate avviando un processo di privatizzazione che, solo apparentemente, ancorché tardivamente, si riconnetteva a quello delineato a livello statale.

Infatti, le privatizzazioni siciliane, se hanno ripetuto i 'fallimenti' e le contraddizioni delle privatizzazioni definite a livello statale, solo in pochissimi casi hanno visto le imprese privatizzate continuare l'attività imprenditoriale.

La gran parte delle società, ormai fuori mercato oppure oberate dai debiti, è stata così posta in liquidazione quando, addirittura, non è incorsa in procedure fallimentari.

In queste riflessioni si mira ad analizzare le principali imprese pubbliche aventi sede nella Regione siciliana, e riconducibili all'ente Regione ed alle molteplici forme organizzative di intervento diretto in economia che essa ha prescelto, al fine di effettuare una disamina dell'ormai avviato processo di privatizzazione delle imprese pubbliche siciliane, sia sotto il profilo giuridico che economico, ed esaminandone la disciplina normativa, le fasi di avanzamento, la consistenza economica, le ricadute sul mercato e sugli utenti.

Più specificatamente l'ambito soggettivo di indagine riguarda:

- a) le partecipazioni industriali della Regione detenute dai disciolti enti pubblici economici di gestione (Az.A.Si., E.M.S. ed E.S.P.I.);
- b) gli altri enti pubblici economici regionali (A.S.T., E.A.S., I.R.V.V., E.S.A. e le Aziende termali di Sciacca ed Acireale);
- c) le banche partecipate dalla Regione e gli enti regionali che svolgono attività finanziaria (Banco di Sicilia S.p.A., IRFIS-FinSicilia S.p.A. CRIAS, IRCAC);

Non sfugge ad un'attenta analisi che si tratta di un insieme assai variegato e connotato da profonde differenze. Convivono, infatti, comparti industriali che hanno da tempo intrapreso un accentuato declino (basti pensare alla cantieristica, all'abbigliamento ed alla metalmeccanica) e comparti con rilevanti prospettive di crescita (energia, agroalimentare). Tuttavia non può revocarsi in dubbio che il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche anche in Sicilia sia caratterizzato da tratti fondamentali che assumono poi connotati specifici in relazione al peculiare settore economico in cui opera l'impresa [McELDOWNEY, 1998, PANSA, 2000].

L'approccio che caratterizza la prima parte dello studio, dopo una ricostruzione della disciplina normativa della materia, è di tipo empirico, e si incentra, precipuamente, sulla ricognizione del fenomeno nelle sue diverse, e per taluni profili, controverse sfaccettature.

Seguono poi alcune valutazioni sullo "stato dell'arte" del processo di privatizzazione. Si tratta, in ogni caso, di considerazioni che tengono conto del contesto economico regionale e, nel contempo, dei principi che giustificano le privatizzazioni e lo sviluppo che le ha caratterizzate, contribuendo a costituirne una delle più rilevanti misure di politica economica.

Il primo paragrafo, è rivolto alla sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento delle privatizzazioni nell'ordinamento statale ed in quello regionale siciliano. È in particolare a quest'ultimo che si riferiscono poi alcune considerazioni volte ad inquadrarlo nel controverso scenario della legislazione della Regione siciliana e delle sue più recenti evoluzioni.

Dalla disamina del reale contesto entro cui va collocato il processo di privatizzazione delle imprese pubbliche siciliane si evince che lo stesso ha caratteristiche profondamente diverse da quelle statali. Infatti, mentre nel secondo caso, la questione della dismissione delle aziende pubbliche si è riconnessa con il tema della liberalizzazione dei servizi di pubblica utilità (telecomunicazioni, energia, trasporti, poste), riguardando anche le dismissioni con rilevanza più strettamente industriale, nel caso della Sicilia, le

privatizzazioni incidono prevalentemente su imprese di tale ultimo insieme. Ciò avrebbe dovuto rendere la definizione del processo di privatizzazione non solo più agevole, ma anche più celere.

Ma, come si avrà modo di illustrare la liquidazione degli enti economici di gestione, ai quali sono state affidate le operazioni di dismissione, si prolunga sino ad oggi, nonostante siano stati posti in liquidazione nel 1999.

Nel secondo paragrafo vengono poi partitamene analizzate le privatizzazioni dei diversi enti regionali in relazione al loro stato di definizione ed al contesto giuridico ed economico-finanziario entro cui vanno collocate.

Emerge un quadro nel quale, al di là di taluni circoscritti risultati, il processo di privatizzazione ha assunto i connotati delle dismissioni, in prevalenza di aziende ormai fuori mercato ed in liquidazione.

Mentre, d'altro canto, restano al palo privatizzazioni come quella dell'*AST* S.p.A., derivante dalla trasformazione in società del primo ente pubblico regionale, che ha avviato un controverso processo di concentrazione (mediante fusione per incorporazione delle società alle quali partecipa) o dell'*Italkali* S.p.a. il cui pacchetto azionario dal 2009 è stato trasferito dall'*E.M.S.* alla Regione con l'intento di agevolare la dismissione e che, adesso, quindi vi partecipa direttamente; nel 2011 sono state avviate le procedure per la privatizzazione della partecipazione ad oggi situazione in stallo nonostante le esigenze di riequilibrio di bilancio.

Come si avrà modo altresì di dimostrare la questione delle privatizzazioni delle partecipazioni industriali della Regione ha un rilievo più che altro di tipo simbolico e ne assume, invece, sotto il profilo economico, uno del tutto marginale sia in termini qualitativi (per l'esiguo rilievo delle aziende produttive privatizzate) che quantitativi (i proventi non raggiungono i 300 milioni di euro).

Peraltro, proprio in quanto la gran parte delle imprese partecipate dai disciolti enti economici è già in liquidazione, più che un problema di dismissione di apparati produttivi, se ne è posto uno di mera vendita di cespiti già destinati alla produzione.

1.1. Le vicende della regolazione delle privatizzazioni nell'ordinamento comunitario e statale ed i variegati modelli di privatizzazione

La disciplina sulle privatizzazioni, analogamente a molti settori della regolazione dell'economia, è il frutto di scelte maturate prima sul piano della politica economica e quindi, successivamente, trasfuse in atti normativi.

Sin dai primi interventi il legislatore italiano ha manifestato in tale scenario una prospettiva ondivaga, volta a conseguire molteplici risultati e,

primariamente, quelli più strettamente attinenti alle esigenze di cassa dello Stato. Solo successivamente, attraverso interventi di modifica dell'originario assetto normativo la disciplina è stata completata e definita e si è posta obiettivi ulteriori (apertura del mercato e crescita della concorrenza, incremento della qualità dei servizi pubblici, etc.)

La via italiana alle privatizzazioni, oltre all'evidente ritardo rispetto a quella percorsa da altri Paesi europei – Regno Unito e Francia prima [WRIGHT, 1999], Spagna, Portogallo e Grecia successivamente [BORTOLOTTI, MILELLA, 2006] – e non (Brasile, Argentina, Messico e, più recentemente, Russia, U.S.A. e Cina), è pertanto caratterizzata da evidenti elementi di peculiarità [CRODA 2002; THE PB REPORT, 2012].

Peraltro non può sottacersi che il processo in questione si è inserito, soprattutto alla fine degli anni '90 del secolo scorso, quando lo Stato ha realizzato il maggior numero di privatizzazioni, in un contesto economico che si caratterizza per l'accentuato dualismo – che vede, da un lato, l'ascesa della piccola e media industria familiare e, dall'altro, il declino della grande impresa (familiare, quando è privata, manageriale, quando è pubblica) – e dal preminente profilo di *“modernizzazione senza sviluppo”*, che si connota prevalentemente per l'incapacità di istituzionalizzare la formazione di una classe dirigente e manageriale, per l'incapacità di implementare sia una cultura dei costi e del controllo finanziario sia la cultura dell'espansione e dell'innovazione dell'impresa [SAPELLI, 1997]

La singolarità della modalità di intervento prescelta dal legislatore italiano impone tuttavia, prima di svolgere alcune considerazioni sull'attuale assetto della normativa in materia, di inquadrare il tema in esame nella sua corretta prospettiva.

In termini generali le privatizzazioni – in una prospettiva ampia – manifestano molteplici aspetti.

In particolare emerge che:

- a) la privatizzazione è stata una vera e propria tendenza di fine secolo, comune alle principali aree economiche ed a quasi tutti i comparti produttivi. In seno a questo processo l'Europa occidentale – anche per la peculiare convivenza di sistemi economici di mercato e di presenza di massicce forme di intervento delle amministrazioni pubbliche in economia – ha realizzato il numero più rilevante di operazioni di privatizzazione e con i più consistenti introiti;
- b) nella decisione di avviare il processo di privatizzazione – comune a paesi economicamente avanzati ed a quelli a sviluppo ritardato, a crescita lenta o impetuosa – le determinanti principali sono di natura politica e finanziaria, mentre non dipendono dal reddito pro-capite, da altri indicatori di sviluppo o dalle condizioni iniziali;

- c) una volta preso avvio il processo di privatizzazione, i proventi e la diffusione della proprietà azionaria sono influenzati da fattori quali: la credibilità dei governi, l'ampiezza e la liquidità dei mercati di capitali, il grado di protezione degli azionisti e dei creditori, la qualità di applicazione degli ordinamenti giuridici;
- d) la variabile connessa agli istituti giuridici (protezione dei risparmiatori, l'efficienza dei sistemi giudiziari) incide sulle modalità di collocamento, la quota di capitale ceduto al mercato, le pratiche di *underpricing* (riduzione del prezzo sul valore effettivo dell'impresa), ciò dimostra la diffusione delle privatizzazioni parziali, la presenza di condizioni peculiari nel trasferimento del controllo (quali la *golden share*, ossia la riserva di poteri speciali all'azionista pubblico);
- e) infine, nella privatizzazione dei monopoli la pre-esistenza di adeguati meccanismi di controllo di regolamentazione favoriscono il processo medesimo, contenendo l'incertezza e contribuendo alla valorizzazione delle imprese [SINISCALCO, BORTOLOTTI, FANTINI, VITALINI, 1999].

Ed invero, non sembra che l'aver avviato le privatizzazioni delle imprese pubbliche con forte ritardo – sebbene sotto la spinta di una 'ideologia' ritenuta imperante [CAVALLO PERIN, 2004] – abbia consentito di utilizzare l'esperienza altrui che ha invece evidenziato, come nel caso delle privatizzazioni del Regno Unito nell'era Thatcher-Major – con l'obiettivo dichiarato di *'roll back the frontiers of the state'* – un impatto circoscritto sull'andamento dei prezzi e della produttività contribuendo, invece, ad alterare i processi redistributivi [FLORIO, 2004].

Non può poi sottacersi, nella disamina della problematica della privatizzazione delle imprese pubbliche, il pregnante influsso esercitato dal diritto comunitario [FRENI, 2003] e ciò nonostante la neutra prescrizione dell'art. 345 TFUE (ex articolo 295 TCE) a norma del quale il Trattato non incide sul regime di proprietà all'interno dei paesi dell'UE, con la conseguenza che non può sussistere alcuna discriminazione ingiustificata fra le imprese pubbliche e quelle private nel quadro dell'applicazione delle regole di concorrenza, a partire dalle relazioni finanziarie¹. L'articolo 106, paragrafo 2, TFUE, prevede poi talune eccezioni allorquando imprese pubbliche o private svolgono un servizio di interesse economico generale.

¹ In questo senso va poi ricordata la direttiva 2006/111/CE della Commissione, del 16 novembre 2006, relativa alla trasparenza delle relazioni finanziarie fra gli Stati membri e le loro imprese pubbliche e alla trasparenza finanziaria all'interno di talune imprese.

Invero, come opportunamente sottolineato dalla dottrina, l'obiettivo delle politiche comunitarie – trasfuso in molteplici norme del Trattato – risiede nella liberalizzazione dei mercati, con conseguente soppressione dei regimi di riserva (e dei relativi diritti speciali o esclusivi) o monopolio legale, al fine di realizzare il mercato unico europeo concorrenziale [AMORELLI, 1992, PICOZZA, 1998].

Può quindi individuarsi, in relazione all'acclarata libertà degli Stati membri in ordine agli assetti proprietari delle imprese, un principio di indifferenza comunitaria per il regime di titolarità dei beni organizzati ed utilizzati per l'esercizio dell'impresa [DI GASPARE, 2003], dal quale discende, se si interpreta la disposizione in esame con tutte le altre del Trattato (ed in particolare con quelle che regolano la libera concorrenza), il generale principio della non discriminazione tra le imprese, indipendentemente dalla natura giuridica rivestita e dall'assetto proprietario. In tal guisa l'eventuale proprietà pubblica – pur non essendo pregiudicata – deve essere ricondotta nell'alveo della neutralità, con la conseguenza che le imprese pubbliche vanno trattate alla medesima stregua di quelle private [AMOROSINO, 2008]. Ciò evidentemente determina, in un contesto che peraltro impone la liberalizzazione dei servizi (in particolare di quelli pubblici, settore di preminente intervento delle imprese pubbliche), una sorta di disincentivo per gli Stati a ricorrere al modello dell'impresa pubblica, che diviene così recessivo non sulla scorta di un divieto, ma a causa del mutare del contesto ordinamentale [CASSESE 1996].

Sicché, se non può rinvenirsi nella disciplina comunitaria un vero e proprio obbligo per gli Stati membri di provvedere alla privatizzazione delle imprese pubbliche, scaturisce, invece, dal diritto europeo, ed in termini inequivocabili, un'imposizione per questi ultimi di comprimere l'area del diritto speciale ed eliminare i peculiari benefici ed i regimi derogatori riservati alle imprese pubbliche in termini di aiuti finanziari e di riparo dalla concorrenza [CARULLO, 1997].

Ciò postula – nel contesto più ampio della riduzione della sfera di influenza delle pubbliche amministrazioni [MAZZAMUTO, 2000] – la recessività del concetto stesso di impresa pubblica (nelle forme dell'azienda pubblica, dell'ente pubblico economico, della società mista) in ossequio al principio della parità di trattamento tra gli operatori economici. Fenomeni questi che si intrecciano con il partenariato pubblico-privato, pur non potendo essere ad esso assimilati [DUGATO, 2011].

Se rimangono ferme le esigenze delle politiche economiche statali di assicurare l'allocazione ottimale delle risorse, la redistribuzione del reddito e la stabilizzazione macroeconomica appare evidente che il ricorso allo strumento delle imprese pubbliche può svolgersi nel solco delineato dai principi volti a garantire la piena concorrenza [PERICU-CAFAGNO, 1997] e la competitività delle imprese e, con esse, del "sistema-Paese".

Senza poter approfondire in questa sede la questione, sembra opportuno peraltro ricordare che le imprese appartenenti alle pubbliche amministrazioni restano comunque assoggettate, ai sensi dell'art. 8 della l. 10 ottobre 1990, n. 287 e s.m.i., al diritto *antitrust* rendendo quindi incompatibile con il modulo organizzativo dell'impresa – del quale viene rafforzata così la '*razionalità economica*' e, conseguentemente, la neutralità e la concezione "*oggettiva*" – ogni responsabilità sociale che diviene in tal guisa un "dato '*esterno*' alla politica antitrust e quindi esterno anche al concetto d'impresa pubblica o privata che sia [A. MAZZONI, 2010].

Peraltro, come noto, la costituzionalizzazione della tutela della concorrenza (nel mercato e per il mercato) operata dall'art. 117, secondo comma, Cost. ha fortemente inciso anche sulle prerogative legislative delle regioni oltre che, ovviamente, sulle stesse funzioni organizzative, sicché la loro sfera di intervento può svolgersi soltanto se rafforza la tutela già assentita in tal senso dall'ordinamento [CARAVITA DI TORITTO, 2010], prevedendosi addirittura un sistema di 'sanzioni' nel caso in cui non siano abrogate norme restrittive della concorrenza (cfr. artt. 1 comma 4 e 35 comma 7, decreto-legge 24 gennaio 2012, n. 1 conv. con mod., nella legge 24 marzo 2012, n. 27, previsioni ritenute conformi a Costituzione dalla Corte cost., sent. n.8/2013).

Le privatizzazioni, a differenza delle molteplici forme di proprietà pubblica di beni e soggetti, non possono essere annoverate in senso stretto tra le forme di regolazione [OGUS, 1994], tuttavia non può prescindersi di considerare il rilevante contributo che esse forniscono nel delineare nuove forme di regolazione dell'economia nel contesto della liberalizzazione dei mercati e della competizione tra le imprese [CASSESE 2000, NAPOLITANO, 2003].

Risultano, comunque, di tutta evidenza le rilevanti conseguenze sulle forme della regolazione, sulle loro diverse giustificazioni e strategie [BALDWIN, CAVE, 1999], sullo sviluppo ed il divenire delle agenzie regolative [BREYER, STEWART, 1992; MERUSI, 2000; AMOROSINO, 2008] che scaturiscono dalla privatizzazione dei monopoli pubblici, dalla conseguente liberalizzazione dei relativi settori (basta pensare alle *public utilities*) [NEWBERY, 1999; BEESLEY, LITTLECHILD, 1997] e dall'esigenza di assicurare la concorrenza [BERMANN, 2000], tematiche queste che non possono essere in questa sede oggetto di adeguato approfondimento.

Sotto altro profilo occorre evidenziare che l'oggetto di questo studio non è limitato alle c.d. *privatizzazioni sostanziali* – ossia a quelle che determinano l'effettivo trasferimento del controllo sulla società privatizzata ad investitori privati – e che trovano la prevalente giustificazione teorica nella influenza dei diritti di proprietà rispetto alla redditività ed all'efficienza delle imprese.

A questa fattispecie si aggiunge – come è noto – quella delle *privatizzazioni formali*, solo in taluni casi propedeutiche alle prime, che risponde al principio della

corrispondenza tra la natura giuridica dell'attività (impresa) e quella del soggetto gestore [LOLLI, 2011], e della conseguente inadeguatezza del soggetto pubblico (ancorché riconducibile a quell'ibrido sintetizzato dalla figura dell'ente pubblico economico) a gestire attività imprenditoriali [SPATTINI, 2006; GRÜNER, 2009].

In tale ultima fattispecie vanno collocate tutte quelle operazioni – che vedremo essere le prevalenti nell'ambito soggettivo analizzato – che si sostanziano nella trasformazione dell'ente pubblico in società (per azioni o a responsabilità limitata).

Il processo di privatizzazione formale degli enti pubblici economici non risolve appieno l'ibrida convivenza tra pubblico e privato; infatti al modello dell'ente pubblico economico si sostituisce, in molte ipotesi, quello della società di diritto speciale nella quale convivono la forma organizzativa societaria e la prevalente (o in alcuni casi totale) partecipazione pubblica².

Si tratta della trasformazione di un peculiare ente pubblico (gestore d'impresa e quindi sottoposto a rilevanti deroghe al diritto pubblico), denominato "economico", in un modulo speciale di società (qualificata, in ragione delle deroghe al diritto societario che scaturiscono dalla presenza di pubbliche amministrazioni nella compagine sociale e/o dalla peculiare attività di servizio pubblico svolta) [AMMANNATI, 1995, RENNA, 1997, GOISIS, 2004, GRÜNER, 2009].

² Le società a partecipazione pubblica sarebbero più di 5000, nell'ambito delle quali circa 400 a partecipazione diretta o indiretta dello Stato (attraverso il Ministero dell'economia e delle finanze); tali società, secondo una ricerca sul sistema amministrativo italiano, alla fine degli anni ottanta erano invece circa 1000.

La crescita significativa registrata in questi ultimi anni sul piano numerico appare tuttavia inversamente proporzionale al peso e alla rilevanza delle partecipazioni pubbliche

Gli occupati di quelle 1000 società costituivano il 16% del totale nazionale (Iri, Eni ed Enel, da soli, impiegavano 610 mila persone). Gli occupati delle oltre 5000 società di oggi ammontano a circa il 3% del totale nazionale (500mila per tutte le 400 società a partecipazione statale).

Nello stesso periodo facevano capo allo Stato, direttamente o indirettamente, il 45% del settore industriale e l'80% del settore assicurativo e bancario e le imprese a partecipazione pubblica erano responsabili per la formazione del 19% del valore aggiunto e del 24% del capitale fisso dell'economia italiana. Oggi il valore della produzione delle società in partecipazione statale supera di poco l'11 del Pil, mentre il valore aggiunto prodotto dalle società in partecipazione regionale e locale è pari all'1,2 del Pil.

Dati ripresi dal Dossier del Servizio Studi – Dipartimento bilancio della Camera dei Deputati su *Le società a partecipazione pubblica*, Serie Documentazione e Ricerche n. 237 del 27 maggio 2011 che fa riferimento alle ricerche svolte da L. Torchia, *Il sistema amministrativo italiano*, 2009, pp. 93 e ss.; Corte dei Conti, *Indagine sul fenomeno delle partecipazioni in società ed altri organismi da parte di comuni e province – Relazione conclusiva approvata nell'adunanza del 22 giugno 2010*; Assonime, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, settembre 2008; Rapporto del Centro Europa Ricerche su *Ruolo e Governance delle imprese controllate dallo Stato: analisi e proposte per il futuro*, gennaio 2008.

Ed appare per taluni aspetti confortata dai fatti l'intuizione che in tal senso – piuttosto che privatizzazioni in senso stretto – siano state create le condizioni per delle “depubblicizzazioni”, con la conseguenza che compiti prima affidati ad organismi pubblici, adesso vengono attribuiti a soggetti con natura giuridica privata, ma a rilevanza pubblica [CASSESE, 1996].

Sotto tale angolo di visuale appare quindi condivisibile l'approccio alla stregua del quale, anche in relazione all'attività svolta ed alle finalità perseguite dalle istituzioni pubbliche, la trasformazione in società degli enti pubblici gestori di imprese, dovrebbe determinare, comunque, un significativo passaggio nella crescita di efficienza del sistema pubblico [BONELLI, 2000].

Essa, infatti, nonostante la permanenza in posizione di controllo di una pubblica amministrazione o di un ente pubblico economico, consente già di conformare condotte e decisioni alle regole del diritto societario, avviando un circolo virtuoso incentrato sul rischio d'impresa.

Pertanto, ad eccezione delle limitate ipotesi che impongono di ricorrere ancora alla fattispecie dell'ente pubblico in settori a rilevanza economica, ma con notevoli influenze sul piano della regolazione (si veda a titolo esemplificativo l'istituzione dell'Ente nazionale per l'aviazione civile, giusta d.lgs. 25 luglio 1997, n.250), l'assoggettamento alla privatizzazione formale, ossia alla trasformazione dell'ente pubblico in società di capitali in mano pubblica, comporta, come evidenziato sin dalle prime indagini in materia:

- a) l'applicazione di norme civilistiche in tema di bilancio, con i conseguenti benefici sul piano della trasparenza e leggibilità dei risultati di gestione delle imprese pubbliche;
- b) l'applicazione delle medesime norme in materia di capitale sociale, con la conseguenza di costringere gli amministratori delle società al rispetto dei vincoli economici alla gestione, e di responsabilità degli amministratori;
- c) il perseguimento della causa lucrativa, con il conseguente divieto di effettuare spese improduttive o di incorrere in 'oneri impropri' [BONELLI, 1996].

Anche se non può sfuggire che attraverso siffatta soluzione, in particolare nel caso in cui la privatizzazione formale non rappresenti uno stadio per la privatizzazione dell'impresa pubblica, ma un punto di arrivo o, in ogni caso, di 'stasi', si realizza un'alterazione delle finalità perseguite.

Infatti, se è innegabile che le resistenze all'uscita completa della mano pubblica crescono in modo direttamente proporzionale all'avvicinarsi della soglia critica che segna la perdita effettiva del controllo, uno 'stallo' nel processo di privatizzazione dell'impresa pubblica, che consenta il permanere del

controllo pubblico, determina una forma surrettizia di condizionamento di quest'ultimo sul risparmio privato, per molti versi riconducibile, all'esperienza della partecipazioni statali [GALLI, 1998].

1.2. La disciplina statale della privatizzazione delle imprese pubbliche: un quadro di sintesi

La legislazione sulle privatizzazioni in Italia ha avuto – è opinione ormai diffusa in dottrina [CAMMELLI, DUGATO, 2008] – uno sviluppo singolare, apparentemente contraddittorio se riguardato alla luce dell'approccio che vede nelle privatizzazioni una misura di politica economica volta a perseguire l'efficienza allocativa e produttiva, ma, invero, rispondente alla effettiva finalità perseguita: il riequilibrio della finanza pubblica ed il ripianamento del *deficit* di bilancio. E ciò nonostante tale obiettivo fosse ritenuto marginale tra quelli auspicati dell'allora Ministro del Tesoro, Piero Barucci, che nel *Piano di riorganizzazione di Iri, Eni, Imi, Bnl ed Ina* [MINISTERO DEL TESORO, 1992], come ricordato, individuava: il miglioramento dell'efficienza delle imprese, l'accrescimento della concorrenza sui mercati, l'apertura ed estensione del mercato mobiliare, accentuazione dell'internazionalizzazione del sistema industriale italiano, purtroppo è apparso sin dal primo momento evidente che la spinta primaria che ha indotto alla dismissione delle aziende pubbliche è stata quella di far fronte ad esigenze di riequilibrio del bilancio dello Stato.

Con il piano in questione il Governo intendeva perseguire due obiettivi, da un lato, la riallocazione della proprietà e del controllo di primarie imprese pubbliche, dall'altro, il rafforzamento del sistema economico nazionale nel contesto di crescente apertura dei mercati nazionali alla competizione europea e mondiale.

Il *Libro Verde sulle Partecipazioni dello Stato*, pubblicato dalla Direzione generale del Tesoro e presentato al Parlamento nel 1992, costituisce la base di partenza sulla quale si sono innestate le diverse iniziative di privatizzazione³.

³ Il documento indicava gli obiettivi principali: (i) potenziare la competitività del sistema produttivo (ii) promuovere lo sviluppo del mercato finanziario (iii) incentivare l'internazionalizzazione delle imprese ed incrementare l'integrazione a livello europeo. Un obiettivo solo formalmente secondario era naturalmente quello di migliorare i conti dello Stato e di arginare il debito pubblico.

Questa ambiziosa agenda doveva essere realizzata attraverso una strategia costruita su diversi punti:

1. l'immediata privatizzazione formale delle maggiori imprese statali. Questo significava trasformare enti pubblici in società per azioni (operanti quindi secondo le norme del diritto commerciale) e conferirne contestualmente le azioni al Ministero del Tesoro;

La grave crisi politica e finanziaria che colpisce l'Italia tra il 1992 ed il 1994 rende incerto il cammino delle politiche di privatizzazione.

Da qui il dipanarsi di interventi normativi sottoposti a correzioni ed aggiustamenti continui, spesso frutto di esperienze negative, che rendono, oggi, il quadro normativo di difficile lettura ed ancor più di ardua applicazione.

Dapprima con la c.d. legge Amato (l. n. 218 del 1990 e s.m.i.) e poi con la disarticolata legislazione sulla trasformazione delle aziende autonome statali e degli enti pubblici economici in S.p.A. (principali riferimenti normativi relativi alla disciplina delle privatizzazioni, nonché delle società da essi partecipate, sono rappresentati dal d.l. 5 dicembre 1991, n. 386, conv. dalla l. 29 gennaio 1992, n. 35 e dal d.l. 11 luglio 1992, n. 333, conv. con mod. dalla l. 8 agosto 1992, n. 359, quest'ultimo ulteriormente modificato con il d.l. 23 aprile 1993, n. 118, conv. dalla l. 23 giugno 1993, n. 202 e dal d.l. 21 giugno 1993, n. 198 conv. dalla l. 9 agosto 1993, n. 292; nel 1994 sono poi intervenuti ulteriori provvedimenti legislativi di modifica, tra i quali occorre segnalare per la sua rilevanza il d.l. 31 maggio 1994, n. 332, conv. con mod. dalla l. 30 luglio 1994, n. 474 e s.m.i. recante: *'Norme per l'accelerazione delle procedure di dismissione di partecipazioni dello Stato e degli enti pubblici in Società per azioni'*), si è avviato nell'ordinamento giuridico italiano un ampio processo di privatizzazione.

2. la soppressione del Ministero delle Partecipazioni Statali e la centralizzazione delle decisioni in materia di privatizzazione nelle mani del Ministero del Tesoro, chiamato, come azionista, ad agire di concerto con l'IRI, che a quel tempo possedeva gran parte delle società da dismettere;
3. un'analisi dettagliata dell'intero settore delle partecipazioni dello Stato, con lo scopo di valutare la profittabilità delle imprese e stilare una classifica in base alle performance. In particolare, questo processo di valutazione aveva l'obiettivo di separare le imprese più facilmente vendibili sul mercato da quelle che invece necessitavano di profonda ristrutturazione;
4. la definizione di regole chiare e trasparenti sull'uso dei proventi derivanti dalle dismissioni statali, che avrebbero dovuto essere preferibilmente stanziati per la riduzione del debito pubblico;
5. la definizione di una precisa sequenza temporale nelle vendite, funzionale per il successo del programma di privatizzazione;
6. la preferenza (ove possibile) per l'offerta pubblica di vendita (OPV) – sia sul mercato domestico che estero – per diffondere la proprietà azionaria e promuovere la liquidità del mercato;
7. la definizione di un chiaro quadro istituzionale basato su un'univoca legge per le privatizzazioni che fornisce le regole, le linee guida e le procedure, limitando in questo modo la discrezionalità e la possibile interferenza politica e che, infine, regolasse i monopoli, le reti industriali ed i mercati.

In particolare la normativa del 1992-1993 ha sancito la trasformazione diretta in società per azioni dei principali enti pubblici economici (Iri, Eni, Ina, Enel)

Anche se deve sottolinearsi, come già evidenziato in precedenza, che fino ad oggi, tale processo appare di tipo prevalentemente “formale” (c.d. *self privatization*, inerente la mera trasformazione dell’ente gestore d’impresa in S.p.A., si vedano al riguardo le vicende delle più grandi imprese pubbliche del Paese: *Ferrovie dello Stato, Poste ed Enel*), piuttosto che “sostanziale” e che gli enti pubblici economici regionali sono in gran parte rimasti fuori da tale processo.

La prospettiva della privatizzazione, tuttavia, non attiene esclusivamente alle imprese pubbliche. Si pensi, ad esempio, alla stessa l. n. 59 del 1997, c.d. legge sul “*federalismo amministrativo*”, che all’art. 11, primo comma, lett. b), ha delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi diretti, tra l’altro, a realizzare il riordino degli enti pubblici operanti in settori diversi dalla assistenza e previdenza “*nonché gli enti privati, controllati direttamente o indirettamente dallo Stato che operano, anche all’estero, nella promozione e nel sostegno pubblico al sistema produttivo nazionale*”. Mentre è di tutta evidenza l’incidenza che il processo di privatizzazione ha esercitato sulla stessa attività di assistenza o, più in generale, del c.d. privato sociale (si pensi alla disciplina del volontariato, delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, etc.).

In esecuzione della richiamata delega il Governo è intervenuto a privatizzare molteplici enti, in settori diversi (v. in particolare quello della promozione e diffusione della cultura, cfr. al riguardo il d. lgs. 18 novembre 1997, n. 426 che ha disciplinato la trasformazione dell’ente pubblico “*centro sperimentale di cinematografia nella scuola nazionale del cinema*”, il d. lgs. 29 gennaio 1998, n. 19, con il quale l’ente pubblico “*Biennale di Venezia*” è stato trasformato in persona giuridica privata “*Società di cultura La Biennale di Venezia*”, il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 20, che ha trasformato in fondazione l’ente pubblico “*Istituto nazionale del dramma antico*”, nonché la proteiforme normativa che disciplina il procedimento di trasformazione degli enti lirici e delle istituzioni concertistiche assimilate in fondazioni di diritto privato [ARMAO, 2008] .

Va inoltre ricordato che lo stesso intervento di promozione e sostegno alle attività produttive e per l’attrazione degli investimenti nel Mezzogiorno e nelle aree depresse si è progressivamente incentrato su *Sviluppo Italia S.p.a.*, società istituita con d. lgs. 9 gennaio 1999, n. 1, giusta le previsioni dettate con d. P.C.M. 26 gennaio 1999 (alla quale sono tra l’altro conferite le partecipazioni dello Stato, o da organismi da questo controllati, nelle società *SPI, ITAINVEST, IG-Società per l’imprenditorialità giovanile*, nonché di *INSUD, RIBS, ENISUD, FINAGRA* e le quote di *IPJ*).

Successivamente l. n. 448 del 1998, all’art. 15, ha previsto la costituzione della Società per azioni per la gestione dei rimborsi d’imposta e contributivi, soggetto

che opera sulla base di cessioni di crediti d'imposta e contributivi da parte dello Stato, degli enti pubblici previdenziali e dal cessionario dei crediti INPS.

Mentre non può sottacersi che già sulla scorta di quanto previsto dalla l. n. 537 del 1993 il d. lgs. 30 giugno 1994, n. 509 ha sancito la privatizzazione degli enti previdenziali.

Con l'art. 5 del d.l. 30 settembre 2003, n. 269, conv. in l. 24 settembre 2003, n. 326, la *Cassa depositi e prestiti* è stata trasformata in società per azioni con la istituzione di un'organismo nel quale convivono l'anima pubblicistica e quella privatistica in relazione alle attività di finanziamento svolte [FRENI, 2006], il successivo art. 6 della normativa ha invece disposto la privatizzazione della *SACE*. L'anno prima, a norma dell'articolo 7 del decreto-legge 8 luglio 2002 n. 138 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2003, n. 326, era stata disposta la trasformazione in società per azioni dell'*ANAS*.

Nel corso del decennio 2000-2010 – ma si così vedrà anche questa tendenza avrà un *pendant* nell'ordinamento regionale siciliano – il fenomeno delle società a partecipazione pubblica ritorna a svilupparsi, pur se in un contesto più circoscritto⁴, ma sicuramente in controtendenza con quello della dismissione

⁴ Tra le società costituite *ex lege* vanno ricordate:

– *Patrimonio dello Stato* S.p.A., istituita in base all'articolo 7 del decreto-legge 15 aprile 2002, n. 63 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 giugno 2002 n. 112 e incaricata di operare nel settore della gestione del patrimonio dello Stato. A decorrere dal 16 ottobre 2006, la totalità delle azioni sono state cedute dal Ministero dell'economia a *Fintecna* S.p.A., società integralmente posseduta dal medesimo Ministero ed *Infrastrutture* S.p.A., la cui istituzione è stata affidata a Cassa depositi e prestiti – al tempo non ancora trasformata in S.p.A. – ai sensi del successivo art. 8 della stessa normativa, salvo poi procedere a porla in liquidazione accollando allo Stato il relativo debito.

– *CONI Servizi* S.p.A., istituita dall'articolo 8 del citato decreto-legge n. 138/2002, nell'ambito del complessivo riassetto del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI);

– *Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo ARCUS* S.p.A., che il Ministero per i beni e le attività culturali è stato autorizzato a costituire, ai sensi dell'articolo 2 della legge n. 291/2003.

– *Riscossione* S.p.A., adesso denominata *Equitalia S.p.A.*, costituita alla stregua di quanto previsto dall'articolo 3 del decreto-legge 30 settembre 2005, n. 203 nell'ambito del complessivo riassetto del sistema della riscossione e demandata all'Agenzia delle entrate.

Tra i casi più recenti di costituzione *ex lege* di società finalizzate all'esercizio di attività strumentali a quelle statali, si ricorda, infine, la società *Difesa servizi* S.p.A., prevista dall'articolo 2, commi 27-36 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010). La società Difesa ha ad oggetto la prestazione di servizi e l'espletamento di attività strumentali e di supporto tecnico-amministrativo in favore dell'Amministrazione della difesa per lo svolgimento di compiti istituzionali di quest'ultima. L'oggetto sociale riguarda anche l'attività negoziale diretta all'acquisizione di beni mobili, servizi e connesse prestazioni, e di valorizzazione degli immobili militari (esclusa l'alienazione), ed è strettamente correlato allo svolgimento dei compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa, con esclusione delle attività direttamente correlate alle funzioni operative delle Forze armate. La società è inoltre autorizzata a svolgere le funzioni

delle partecipazioni societarie. E tale tendenza interseca quella dell'evidente il declino delle politiche di privatizzazione, l'unica iniziativa di rilievo riguarda, nel 2008, la cessione di alcuni asset della compagnia aerea Alitalia alla società CAI appositamente costituita, anche se si tratta di una privatizzazione correlata ad un salvataggio aziendale, realizzato in 'collaborazione' con il sistema bancario.

Mentre il segnalato fenomeno del ritorno imperante alle partecipazioni societarie pubbliche, e senza l'intermediazione di un ente pubblico gestore, manifesta una vera e propria 'esplosione' a livello locale, con il consolidamento di assetti che hanno indotto a stigmatizzare il consolidarsi, in controtendenza con quanto avvenuto a livello statale, di un vero e proprio '*capitalismo municipale*' [CASSESE, 1992, SCARPA, BIANCHI, BORTOLOTTI, PELLIZZOLA, 2010, IRPA 2012].

La Società di capitali di diritto speciale o anomala [BBA, 1992], diviene pertanto un modulo privilegiato dell'organizzazione amministrativa in economia, con evidenti distorsioni che hanno opportunamente condotto ad inquadrare molte delle società pubbliche alla stregua di "semi-amministrazioni" [ASSONIME, 2008, CLARICH, 2010].

Se questo è un dato di fatto ormai assodato, diverse sono le conseguenze che occorre trarne sul piano della chiara demarcazione tra disciplina civilistica e regolazione speciale propria delle società a prevalente partecipazione pubblica [MINERVINI, 1994].

La grande trasformazione dell'organizzazione amministrativa, in altre parole, lungi dal rappresentare la "ritirata dei pubblici poteri" prelude alla "riorganizzazione" delle istituzioni pubbliche, con ruoli sempre incisivi e non sempre riconducibili alla fattispecie della regolazione [CARDI, 2009].

Si tratta tuttavia di privatizzazioni le quali, nonostante abbiano per alcuni aspetti rilievo anche per la Regione siciliana (basti pensare all'*INDA* o alle vicende degli enti lirici e teatrali) e contribuiscano a delineare l'ampio contesto della trasformazione dei rapporti tra pubblico e privato nel nostro Paese (ancorché sia revocata in dubbio la sostanziale ed integrale riconducibilità delle persone giuridiche "*privatizzate*" nell'ambito soggettivo delle persone giuridiche private, e ciò

di centrale di committenza. La partecipazione azionaria spetta interamente al Ministero della Difesa che esercita i diritti dell'azionista, e ne definisce con decreto gli indirizzi strategici e i programmi, di concerto con il Ministero dell'Economia.

Il Ministro della difesa di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze ha approvato, con il decreto 10 febbraio 2011, lo Statuto della società "*Difesa Servizi Spa*", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 17 febbraio 2011. Il decreto, oltre all'approvazione dello Statuto di "*Difesa Servizi Spa*", contiene la nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale della società. Cfr. [HTTP://WWW.DT.MEF.GOV.IT/EXPORT/SITES/SITODT/MODULES/DOCUMENTI/IT/FINANZA PRIVATIZZAZIONI/FINANZA PRIVATIZZAZIONI/RELAZIONE_PRIVATIZZAZIONI - DEF - 21_10_2011 .PDF](http://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti/IT/FINANZA PRIVATIZZAZIONI/FINANZA PRIVATIZZAZIONI/RELAZIONE_PRIVATIZZAZIONI - DEF - 21_10_2011 .PDF).

per evidenti residualità di regime pubblicistico, che ha condotto a definire il processo indicato di “*falsa privatizzazione*” o “*pseudo-privatizzazione*” [CASSESE, 1992] esulano dalla prospettiva della presente indagine che ha quale oggetto specifico la privatizzazione delle imprese pubbliche operanti in Sicilia.

Volendosi attenere allo specifico settore della privatizzazione delle imprese pubbliche (sebbene non possano svolgersi in questa la sede articolate considerazioni sulla politica delle privatizzazioni nel nostro Paese) non può sottacersi che tali privatizzazioni si sono sviluppate tardi ed in modo assai confuso e contraddittorio, per ragioni prevalentemente ascrivibili alla copertura del fabbisogno finanziario ed, in parte, ad esigenze di armonizzazione dell'ordinamento interno a quello comunitario, o come riflesso delle liberalizzazioni e dei tagli agli aiuti imposti da quest'ultimo (basti pensare al settore delle telecomunicazioni, dell'energia elettrica, dei trasporti etc.), mentre solo recentemente sembra aver assunto i caratteri di precisa opzione di politica economica

Occorre infatti risalire al primo Governo Amato per rinvenire l'avvio di un vero e proprio programma di riordino delle partecipazioni statali che conducesse alle privatizzazioni (programma elaborato dall'allora Ministro del Tesoro Barucci). In quella sede la politica delle privatizzazioni viene ricondotta alla più generale questione della competitività del sistema produttivo nazionale. Sarà poi il Governo Ciampi a dare pratica attuazione alle linee guida così definite [CECERE, 1995].

Va quindi condivisa l'analisi che qualifica come “*non ottimale*” il processo di dismissione delle partecipazioni pubbliche, sia in termini temporali che procedurali, laddove esso è non stato preordinato alla modifica, nel senso dell'efficienza, dei meccanismi di funzionamento del capitalismo italiano [DE NARDIS, 2000].

Tra alterne vicende (come non ricordare le questioni insorte sui c.d. “*noccioli duri*”, o sull'esercizio dei poteri speciali derivanti dalla *golden share* (oggi sostituita dalla opzione della c.d. *golden power*), o sulla necessità di ristrutturare le imprese pubbliche prima di procedere a privatizzarle) e profondi ripensamenti, con la predisposizione di importanti misure di accompagnamento (quali l'introduzione della disciplina *antitrust*, la riforma dell'ordinamento bancario, di quello finanziario, la creazione della autorità di regolazione, l'introduzione del *corporate governance*) [AA.VV., 1998, GRÜNER, 2009].

Nella prima fase delle privatizzazioni (dalla metà del 1992 al 1999), in termini di risultato finanziario, l'entità dei ricavi ottenuti dalle cessioni realizzate da Tesoro, *Iri*, *Eni*, ed *Efim* in liquidazione è stata di 185 mila miliardi di lire, pari al 12,3 del PIL dell'anno iniziale e con un incidenza del media su base annua sul medesimo PIL dell'1,5 (DE NARDI, 2000).

Ma anche ricomprendendo il successivo decennio, nonostante la riduzione delle privatizzazioni, il risultato rimane più che lusinghiero.

Come ha avuto modo di osservare la Corte dei conti, prendendo quale base di partenza del programma di privatizzazioni italiane la delibera CIPE del 30 dicembre 1992, le 93 operazioni di dismissione realizzate hanno generato introiti per 119 miliardi di euro; dato che pone l'Italia al secondo posto, dopo il Giappone, nella classifica globale per proventi da cessioni. Se si escludono da tale novero i proventi riferibili alla semplice dismissione di quote ed alle operazioni di mera "societarizzazione", senza l'effettivo trasferimento del controllo a soggetti privati, il risultato però appare assai più contenuto. Resta incontrovertito, tuttavia, che le cessioni di partecipazioni hanno in ogni caso avuto innegabili effetti positivi sulla finanza pubblica, determinando un risparmio di oltre 38 miliardi di interessi sul debito, oltre che sul mercato finanziario, "inducendo un rilevante e strutturale equity shift e generando valore nelle imprese privatizzate", con la costituzione di un "capitale istituzionale", formato da una "serie articolata di interventi di riforma strutturale che hanno toccato la sfera delle procedure, della regolamentazione e della corporate governance" [CORTE DEI CONTI, 2010].

Il risultato finanziario può quindi ritenersi raggiunto, anche se ancora molta strada deve essere fatta nel settore delle privatizzazioni delle imprese di pubblica utilità di proprietà dello Stato (*ENEL, POSTE ITALIANE, TERNA, FERROVIE DELLO STATO*) come degli enti locali (trasporti locali, risorse idriche, gas), e deve essere completata la privatizzazione che ha connotato il settore bancario ove ancora le fondazioni bancarie esercitano un ruolo rilevante negli assetti della proprietà delle principali banche italiane.

Sul piano delle tecniche di vendita delle partecipazioni, così come disciplinate dalla normativa di riferimento, l'esperienza maturata in Italia, incentrata prevalentemente sulla soluzione mista (collocamento della porzione prevalente di azioni sul mercato mobiliare mediante offerta pubblica di vendita e cessione del pacchetto di controllo a trattativa privata ad un nucleo stabile di azionisti, con il pagamento di un premio sul prezzo delle azioni) ha condotto ad allocarla su una posizione terza rispetto all'esperienza francese (com'è noto caratterizzata dalla preferenza per la costituzione dei c.d. 'noccioli duri' e della conseguente cessione a nuclei di controllo coesi mediante trattativa privata) ed a quella britannica (la quale, al contrario, ha puntato in forma prevalente sulla cessione dei pacchetti azionari di proprietà statale all'azionariato diffuso).

Questa scelta è stata opportunamente criticata poiché, proprio con riguardo alla particolare fisionomia del mercato finanziario italiano, piuttosto che cumulare i vantaggi (per il modello francese il 'nocciolo duro' la piena efficienza nell'utilizzo dei fattori produttivi, per quello britannico la elevata contendibilità del controllo dell'impresa sui mercati finanziari, con effetti sul

rendimento del management che è 'costretto' all'efficienza per non essere sostituito) tende a accentuare gli svantaggi di entrambi.

Infatti, la presenza del nucleo stabile di azionisti se limita l'impegno dell'azionariato diffuso nella gestione determina parimenti una diminuzione degli incentivi per il *management* ad assicurare una crescita nell'efficienza gestionale. Sotto altro profilo, è proprio la costituzione del nucleo stabile di controllo che limita la contendibilità dell'impresa sul mercato finanziario e l'esposizione del management ai rischi di scalata (anche se invero, tale ultimo assunto ha trovato parziale confutazione nella vicenda della scalata ostile a Telecom) [MALGARINI, 2000].

Il processo (sommariamente) delineato ha determinato la forte diminuzione della presenza degli enti pubblici e delle società pubbliche nel sistema produttivo del Paese che vedeva, alla fine degli anni '80, il peso di questi raggiungere valori estremamente significativi in rilevanti settori produttivi (v. energia, elettricità ed acqua 90% del valore aggiunto e dell'occupazione, o anche il settore creditizio dove le banche pubbliche superavano il 70% del v.a. e dell'occupazione).

La strada della privatizzazione delle imprese pubbliche statali è ormai intrapresa da decenni e con significativi risultati. Non può tuttavia sottacersi che la legislazione sulle privatizzazioni appare assai disarticolata ed abbisognevole di un energico intervento di coordinamento che consenta di superare la stratificazione normativa che affligge il vasto ambito materiale .

Il processo di privatizzazione – pur con le contraddizioni che determina [TEUBNER, 1998], anche sul piano degli assetti proprietari [GROS PIETRO, 2001] – anche in Italia risulta ormai avviato ed i risultati, almeno in termini quantitativi, sono certamente significativi.

L'unico *Libro bianco sulle operazioni di privatizzazione 1996-2001* (http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/finanza_privatizzazioni/finanza_privatizzazioni/Libro_bianco_privatizzazioni_4603028-1-136.pdf), pubblicato dall'allora Ministero del tesoro, ha dimostrato che dal 1993 al 2000, in media in Italia le privatizzazioni hanno generato introiti superiori all'1,15% del PIL, contribuendo costantemente al risanamento della finanza pubblica e consentendo all'Italia di conseguire un risultato migliore rispetto ad altri paesi europei che hanno attuato un processo analogo (Francia, Germania, Gran Bretagna e Spagna), anche se va segnalato che gran parte di questi, ed in particolare il Regno Unito [WRIGHT, 1994], hanno definito processi di privatizzazione nel precedente decennio.

Tuttavia, se i dati si esaminano in termini assoluti le privatizzazioni che hanno condotto ad un effettivo trasferimento alla sfera privata – le c.d. *privatizzazioni* sostanziali – assumono una consistenza assai minore e per

alcuni versi deludente⁵. Anche sotto questo profilo le privatizzazioni italiane assumono un connotato di peculiarità e manifestano che l'obiettivo primario perseguito è stato quello del riequilibrio dei conti pubblici.

In conclusione, ad eccezione del rilevante introito di proventi finanziari (con la conseguente diminuzione del peso del debito pubblico) e della credibilità acquisita sui mercati internazionali, gli esiti effettivi del processo di privatizzazione risultano essere assai distanti dagli obiettivi di politica industriale e di liberalizzazione dei mercati che erano stati prefissati con l'avvio delle privatizzazioni⁶.

Come si accennava in precedenza il fenomeno del declino delle privatizzazioni ha intersecato, poi, quello del nuovo protagonismo imprenditoriale dello Stato, replicato con effetto moltiplicatore da Regioni ed autonomie locali [CORTE CORTE DEI CONTI 2012, UNIONCAMERE 2011], dando luogo, in tal guisa, non solo ad una nuova espansione della sfera pubblica in pregiudizio al mercato ed all'impegno di ingenti risorse finanziarie pubbliche, ma questa volta accompagnato da una pletera di regolamentazioni societarie speciali [SANTONASTASO, 2009].

Deve quindi convenirsi con la tesi che, in considerazione della congerie di soluzioni che il legislatore ha offerto per la regolazione dei fenomeni di privatizzazione delle imprese pubbliche o per la nascita di nuove società pubbliche, postula la necessità di un ampio processo di riordino che attenui i profili di specialità rispetto al diritto comune delle singole imprese pubbliche [MINERVINI, 1994; CLARICH 2010].

La crisi finanziaria che ha colpito molti Paesi europei e tra essi l'Italia e gli impegni assunti con l'UE per la progressiva riduzione del debito pubblico, a fronte di una recessione/stagnazione dell'economia, fa tornare oggi d'attualità le privatizzazioni delle società pubbliche [BARUCCI, PIEROBON 2010].

Sicché tra le iniziative periodicamente rispolverate dai Governi alla ricerca di risorse per scongiurare l'incremento dell'imposizione fiscale si trova

⁵ L'indagine della Corte dei conti svolge, per il periodo sottoposto ad esame, una precisa scansione temporale della *'stagione delle privatizzazioni'* individuando diverse fasi del processo: lo stadio preliminare (1980 - 1991), il lancio (1992 - 1995), l'accelerazione (1996 - 2000), il consolidamento (2001 - 2005) ed il declino (2006-2008).

⁶ Com'è stato opportunamente osservato *"l'intenzione di utilizzare le privatizzazioni per mantenere l'Italia al posto che occupava alla soglia degli anni novanta al centro dell'industria europea in alcuni settori chiave (è) stata sostanzialmente abbandonata nel susseguirsi precipitoso degli eventi. Le privatizzazioni non (hanno) conseguito lo scopo di rafforzare alcuni gruppi privati o di creare gruppi contraddistinti dal modello, inedito per l'Italia..., della c.d. public company, nei quali si sarebbe dovuta trasformare l'industria di Stato aumentandone la capacità finanziaria e mantenedole, invece, quella di stare sul mercato"* [DE CECCO, 2000].

la riapertura della prospettiva di una nuova stagione di privatizzazioni (che dovrebbero per taluni riguardare *Eni, Finmeccanica, Enel, Terna e Snam*, altri ritenendo poco accorto incidere su imprese strategiche puntano invece su: *Poste, Anas, Sace, Sogin* e altre entità minori, con la sempre ricorrente polemica sulla privatizzazione della *Rai*)⁷ che tuttavia, come la prima, ed a

⁷ Le Società attualmente partecipate dal Ministero dell'economia e le finanze sono:

Partecipazioni di maggioranza/controllo

1.1 Società quotate

ENEL S.p.a. (31,24%)

ENI S.p.a. (4,34%) [Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. detiene una partecipazione del 25,76%]

Finmeccanica S.p.a. (30,20%)

1.2 Società non quotate

Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'impresa S.p.a. (Invitalia) (100%)

Alitalia in a.s. (91,33%)

ANAS S.p.a. (100%)

ARCUS – Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo S.p.a. (100%)

CDP – Cassa Depositi e Prestiti S.p.a. (80,10%)

Cinecittà Luce S.p.A. – in liquidazione (100%)

Coni Servizi S.p.a. (100%)

Consap – Concessionaria Servizi Assicurativi Pubblici S.p.a. (100%)

Consip S.p.a. (100%)

ENAV S.p.a. (100%)

EUR S.p.a. (90%)

Expo 2015 S.p.a. (40%)

FS – Ferrovie dello Stato Italiane S.p.a. (100%)

GSE – Gestore dei Servizi Energetici S.p.a. (100%)

INVIMIT SGR – Investimenti Immobiliari Italiani Società di Gestione del Risparmio S.p.a. (100%)

IPZS – Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato S.p.a. (100%)

Istituto Luce – Cinecittà S.r.l. (100%)

Italia Lavoro S.p.a. (100%)

MEFOP – Società per lo Sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione S.p.a. (60,06%)

Poste Italiane S.p.a. (100%)

RAI – Radio Televisione Italiana S.p.a. (99,56%)

RAM – Rete Autostrade Mediterranee S.p.a. (100%)

SICOT – Sistemi di Consulenza per il Tesoro S.r.l. (100%)

SOGEL – Società Generale di Informatica S.p.a. (100%)

Sogesid S.p.a. (100%)

SO.G.I.N. – Società Gestione Impianti Nucleari S.p.a. (100%)

SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico S.p.a. (88%)

STMicroelectronics Holding N.V. (50%)

Studiare Sviluppo S.r.l. (100%)

Altre partecipazioni

Fondo Italiano d'Investimento SGR S.p.a. (12,50%).

Una completa ricognizione delle partecipazioni statali si rinvia in http://www.dt.mef.gov.it/it/finanza_privatizzazioni/partecipazioni/elenco_partecipazioni

più di vent'anni di distanza, nasce sotto la spinta preminente di esigenze di bilancio [QUADRIO CURZIO, 2013]⁸.

Può quindi ritenersi sempre valido quanto osservato da uno dei maggiori studiosi britannici di privatizzazioni, nel lontano 1994, in un'articolata indagine sulle privatizzazioni nelle maggiori economie europee, che sottolineava la poliedricità del fenomeno ritenendole un esempio di politica pubblica attraverso il quale i governi "*doing the right thing for the wrong reasons, masking need by virtue, and cloaking necessity with a rationalizing ideological discourse*" [WRIGHT, 1994].

2.1. La disciplina della privatizzazione delle imprese pubbliche nella normativa regionale siciliana

Analogamente a quanto avvenuto a livello statale l'economia siciliana ha risposto con grave ritardo ai profondi mutamenti dell'economia mondiale. In tale contesto contraddittorio ma di forte integrazione, le rigidità frutto di una concezione dirigistica del ruolo economico della Regione, ampiamente trasfusa nella legislazione in materia, il ruolo di assoluto rilievo che la stessa ha riconosciuto agli enti ed alle partecipazioni regionali, i molteplici ostacoli frapposti alla concorrenza sia sul piano strutturale che operativo, hanno operato alla stregua di ostacoli allo sviluppo economico regionale [CORSO, 1993].

Le privatizzazioni delle imprese pubbliche allocate in Sicilia si inseriscono appieno nel contraddittorio contesto appena delineato.

Si è precisato che il legislatore statale ha perseguito in materia di privatizzazioni quale obiettivo primario la creazione di flussi finanziari, extrafiscali e straordinari, finalizzati alla riduzione del debito pubblico. Finalità criticabile se rinvenuta quale prevalente obiettivo di una politica di ritirata dello Stato dalla presenza diretta nei settori produttivi piuttosto che di politica economica di liberalizzazioni.

Tale aspetto, va premesso, è ulteriormente rafforzato nel caso delle privatizzazioni della Regione siciliana.

⁸ Che traccia così un sintetico quadro riassuntivo. Dal 1985 al 2012 l'Italia ha effettuato dismissioni (sia dello Stato che degli Enti locali, sia parziali che totali) con introiti per 157 miliardi di euro correnti preceduta nella Ue25 (senza Bulgaria e Romania) solo dalla Francia (174 miliardi) e seguita da Regno Unito e Germania. Nel decennio 1985-1995 l'Italia ha dismesso per 20 miliardi e nel successivo (1996-2005) per 127,5 miliardi con un record di 25 miliardi nel 1999. Infine nei 7 anni (2006-2012) ha venduto per 9,6 miliardi.

Dal 1985 al 2012 delle 219 privatizzazioni (classificate per il controvalore in euro su base annuale) quindici sono state tra 1 e 2 milioni di euro, altre quindici tra 2 e 5 milioni, cinque tra 5 e 10 milioni, due sopra i 10 milioni. In totale sono state quasi otto privatizzazioni all'anno.

In tal senso occorre rilevare che esse sono state orientate più che a realizzare significativi proventi finanziari per ripianare il deficit di bilancio (peraltro già consistente nella Regione) o ad inverare un disegno di politica economica, ad abbattere gli oneri finanziari a carico del bilancio regionale per il ripianamento delle perdite degli enti economici regionali ed a porre rimedio ai molteplici sprechi di risorse che la obsoleta struttura degli enti in questione determinava.

Emerge in tal modo – ed in forma evidente (come peraltro risulta dai lavori parlamentari che hanno condotto all'approvazione della l.r n. 5 del 1999) – una prospettiva preminente di contenimento dei flussi finanziari in uscita dal bilancio finalizzati al riequilibrio degli enti economici, in guisa da accentuare la distorsione già evidenziata a livello statale.

Siffatta conclusione, se appare in termini astratti appagante, deve tuttavia essere temperata se si analizza in concreto la effettiva composizione delle partecipazioni societarie. Queste ultime, infatti, come meglio si avrà modo di precisare nel prosieguo di queste considerazioni, solo in minima parte erano rappresentate da aziende ancora attive, mentre risultavano di gran lunga prevalenti le società in liquidazione, e nei confronti di alcune delle quali gli enti vantavano ingenti crediti con scarsa possibilità di essere soddisfatti.

Sicché il processo di privatizzazione degli enti regionali e delle partecipazioni, può affermarsi, persegue finalità per alcuni aspetti divergenti.

Mentre con la liquidazione degli enti economici e la dismissione delle partecipazioni azionarie e dei cespiti aziendali si realizzava la cesura con alcune modalità di intervento diretto in economia e con aspettative di refluenze sul piano della finanza regionale (quanto meno in termini di minori oneri); con la privatizzazione degli altri enti economici (*EAS, AST, Aziende termali*), sembra mirarsi non solo ad un obiettivo di contenimento di trasferimenti di risorse finanziarie, ma ad incrementare l'efficienza operativa dei soggetti trasformati in società per azioni [SALVIA, 1979].

In altre parole queste ultime possono ritenersi *privatizzazioni* con una prospettiva di efficienza allocativa, mentre le prime, più orientate alla *dismissione* che alla privatizzazione vera e propria, hanno avuto quale obiettivo il sostanziale azzeramento degli oneri finanziari per il bilancio regionale [ARMAO, 1995].

Questo lo scenario entro cui si iscrive la disciplina delle privatizzazioni dettata dal legislatore regionale.

Sotto altro profilo va poi osservato che il quadro normativo regionale in materia appare per molti aspetti riconducibile a quello delineato in forma ondivaga dal legislatore statale. La disciplina regionale, infatti, laddove non ha effettuato un espresso rinvio alla normazione dello Stato, ha riprodotto più o meno pedissequamente le disposizioni sancite dallo Stato, provvedendo, in prevalenza, a disciplinare il profilo organizzativo.

Avuto riguardo poi alla disciplina di settore occorre ricordare che la soluzione di addivenire alla liquidazione degli enti risale alla l. n. 15 del 1993 (art. 35) che prevedeva la nomina del Commissario unico degli enti economici.

La scelta iniziale adottata dal legislatore, ancora non preordinata ad avviare un vero e proprio processo di dismissioni delle partecipazioni regionali, mirava a garantire una gestione unitaria degli enti economici detentori di partecipazioni azionarie (*ESPI, EMS, AZASI*), al fine di consentire, da un lato di operare alcune imprescindibili razionalizzazioni, dall'altro al fine di riordinare le stesse.

La disposizione regionale in argomento, pur di fronte al limitato obiettivo che si prefiggeva, ha subito molteplici proroghe, sino alla legge regionale 5 luglio 1997, n. 24, alla stregua della quale i poteri del Commissario nominato ai sensi dell'art. 35 della l.r. n. 22 del 1996: *“sono prorogati fino alla data di entrata in vigore della normativa che regolerà la soppressione dei predetti enti economici regionali e comunque non oltre il 31 dicembre 1997”* (art.2, secondo comma).

Al fine di accelerare l'alienazione dei cespiti delle società poste in liquidazione l'allora Commissario straordinario di tutti e tre gli enti nel marzo del 1997, ha provveduto ad emanare direttive integrative di quelle in precedenza elaborate dagli organi amministrativi degli enti.

Tali prescrizioni, individuavano gli ostacoli alla liquidazione:

- i) nella vendita dei residui cespiti immobiliari, ascrivibile anche alle difficoltà del settore immobiliare;
- ii) nella definizione delle pendenze giudiziarie con terzi (dipendenti, creditori etc.), ostacolata dai lunghi tempi di celebrazione dei giudizi civili;
- iii) nella realizzazione dei crediti per la quale sussistono concrete difficoltà di conseguire l'effettivo ovvero tempestivo recupero dei crediti.

Ritenendo che le operazioni di liquidazione dovessero essere poste in essere in guisa da realizzare il soddisfacimento dei creditori sociali e la ripartizione dell'attivo residuo fra i soci, il Commissario ha poi stabilito che i liquidatori, sui quali gravava l'onere della presentazione della relazione analitica sullo stato della liquidazione e di ridurre al minimo le spese della procedura avrebbero potuto:

- a) in caso di manifeste difficoltà di realizzo dei cespiti immobiliare, ove ciò sia rispondente all'esigenza di ottimizzare l'esito della liquidazione, conferire l'incarico a società di provata esperienza e capacità operativa nazionali ed estere, nonché a singoli professionisti iscritti da almeno cinque anni negli albi previsti dalla legge (art. 1, quinto comma, d. l. n. 332 del 1994, conv. con mod. dalla l. n. 474 del 1994 e s.m.i.), procedendo all'alienazione al miglior prezzo di mercato;

b) provvedere altresì alla definizione transattiva di giudizi di cognizione o procedimenti esecutivi o ancora alla cessione compensativa di crediti all'azionista nei casi in cui la definizione tempestiva dei predetti rapporti valga ad escludere l'incidenza negativa dei costi del procedimento di liquidazione sulla consistenza patrimoniale della società.

La prima fase della *'stagione delle dimissioni'*, invero, pur avendo consentito l'avvio di talune procedure e la costituzione delle premesse per una più celere definizione delle liquidazioni delle società partecipate dagli enti economici, ha consentito di mantenere inalterato l'assetto delle partecipazioni degli enti in questione

È con l'avvio della XII Legislatura regionale che si pone il tema delle privatizzazioni delle imprese pubbliche regionali. Il Governo presieduto dall'On. Provenzano, individua così tra i propri obiettivi programmatici l'avvio delle dimissioni, ritenendo ormai improrogabile l'uscita della Regione e dei suoi enti economici dalla proprietà di società operanti sul mercato. Infatti, analogamente a quanto avvenuto a livello statale, con le privatizzazioni si intendevano conseguire una serie di obiettivi: contribuire al risanamento delle finanze regionali; ridurre il perimetro della *'Regione imprenditrice'*; rendere efficienti imprese pubbliche inficcate dal clientelismo; incrementare la concorrenza del sistema economico regionale anche nel rispetto delle prescrizioni europee.

Piuttosto che procedere alla definizione di una *'speciale'* regolazione della fattispecie, il legislatore regionale ritiene – opportunamente – di doversi rifare alla normativa statale

L'art. 10 della l.r. n. 1997 ha così previsto l'estensione alle dimissioni delle partecipazioni regionali della vigente normativa statale in materia di privatizzazioni (d.l. n. 332 del 1994, conv. con mod. dalla l. n.474 del 1994), stabilendo al riguardo che le procedure per le dimissioni sono disciplinate con regolamento regionale.

Viene in tal modo superata una situazione di incertezza normativa che rendeva ancora più complesse le vicende degli enti economici regionali. Infatti, se da un lato le forze politiche regionali ormai convenivano sulla loro soppressione, non si riusciva ad elaborare specifiche regole per la dimissione delle relative partecipazioni azionarie.

La norma in argomento estende l'applicazione della disciplina statale – seppure limitatamente alle previsioni di cui all'art. 1 – alla dimissione delle partecipazioni societarie della Regione siciliana (partecipazioni dirette) e delle partecipazioni societarie degli enti pubblici sottoposti a vigilanza, tutela e controllo da parte di quest'ultima (e, tra queste, quelle detenute dagli enti economici regionali, le c.d. indirette), rinviando ad un regolamento per la predisposizione delle norme di dettaglio.

La disposizione normativa, che ha avviato la seconda fase del lungo processo oggetto di analisi, tuttavia, non ha ricevuto immediata esecuzione, infatti, in attesa dell'emanazione del prescritto regolamento di esecuzione è rimasta priva di applicazione.

Il regolamento in questione, sulla scorta dello schema elaborato dall'Assessore all'Industria e del parere n. 590 del 1997 espresso dal Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana nell'adunanza del 24 giugno 1997, nonché del parere reso dalla Commissione legislativa "*Attività produttive*" dell'Assemblea regionale siciliana nella seduta n. 68 del 7 agosto 1997, è stato approvato dalla Giunta regionale l'8 agosto 1997 ed emanato con decreto del Presidente della Regione 1 settembre 1997, n. 37.

Invero, non poche perplessità ha destato il procedimento di approvazione di detto regolamento così come disciplinato dalla norma appena richiamata la quale, in deroga alle previsioni dell'art. 12, ultimo comma, dello Statuto e degli artt. 2 e 4 del d.P.R.Si. 28 febbraio 1979, n.70, si è sancito dovesse sottoposto al preventivo parere della competente commissione legislativa dell'ARS prima dell'emanazione con decreto presidenziale.

Appare evidente che il legislatore regionale abbia inteso rifarsi all'ormai consolidata esperienza del Parlamento statale che ha ritenuto di tipicizzare questa forma di controllo dell'organo legislativo su quello esecutivo nella normazione affidata alla competenza di quest'ultimo.

Anche il regolamento in questione reca una disciplina della dismissione delle partecipazioni azionarie degli enti economici sostanzialmente analoga a quella di cui alla deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica del 30 dicembre 1992; e che, com'è noto, è stata in parte superata con l'entrata in vigore della l. n. 474 del 1994. Essa, infatti, non era più applicabile alle vendite di azioni di proprietà "diretta" dello Stato o di altri enti pubblici, mentre lo era ancora per la vendita della partecipazione di proprietà "indiretta" dello Stato o di altri enti pubblici.

Le disposizioni regolamentari prevedono che le dismissioni delle partecipazioni in argomento debbano essere effettuate mediante:

- a) offerta pubblica di vendita, sia a prezzo fisso sia a prezzo determinato con sistema d'asta;
- b) asta pubblica, con eventuale preselezione dei partecipanti, anche finalizzata alla formazione di un nucleo stabile di azionisti di riferimento;
- c) trattativa privata.

Per la determinazione del valore delle partecipazioni da dismettere gli enti in questione avrebbero dovuto giovare dell'assistenza di uno o più pri-

mari intermediari specializzati, mentre avrebbero potuto essere adiuvari nella fase del collocamento da consulenti specializzati (banche d'affari, società di revisione, esperti legali e fiscali).

In particolare, per la trattativa privata il regolamento in questione stabilisce, analogamente a quanto sancito dalla direttiva CIPE del 30 dicembre 1992, che alla stessa possa ricorrersi “*solamente ove ricorrano interessi pubblici di particolare rilevanza*”, in tal caso “*il prezzo dovrà riflettere la significatività per l'acquirente della quota di capitale sociale oggetto dell'operazione di dismissione*”.

Ciò al fine di scongiurare il perpetuarsi di un fenomeno di clientela politica, che nell'esperienza delle privatizzazioni è stato definito il “*crony capitalism*” (capitalismo degli amici), che – com'è noto – ha dato luogo a gravi distorsioni economiche e finanziarie, spesso vanificando le aspettative di efficienza connesse alle privatizzazioni.

Analogamente a quanto previsto dalla normativa statale di riferimento con lo scopo di addivenire alla definitiva liquidazione degli enti in questione occorre poi ricordare che il Governo regionale, ha presentato all'ARS il 6 maggio 1997 il d.d.l. n. 413 (“*Soppressione e liquidazione degli enti economici regionali*”), al quale seguiva quello d'iniziativa dei deputati Democratici di Sinistra, n. 458 (“*Disposizioni per la soppressione e la liquidazione degli enti economici regionali EMS, ESPI e Azasi*”).

Occorre attendere il decorso di più di un anno e mezzo ed il significativo mutamento di maggioranza all'ARS per assistere all'approvazione della disciplina in questione da parte dall'ARS il 24 dicembre 1998.

La legge 20 gennaio 1999, n. 5, recante “*Soppressione e liquidazione degli enti economici regionali AZASI, EMS, ESPT*”, ha sancito (con effetti dal 24 gennaio 1999) la soppressione degli enti in questione, l'assoggettamento degli stessi a liquidazione con la nomina del commissario liquidatore – da parte del Presidente della Regione, su proposta dell'Assessore all'industria (come si ricordava le competenze in materia di partecipazioni regionali ed enti economici, giusta gli artt. 1 e ss. della l.r. n. 19 del 2008 e gli artt. 2 e ss. del d.P.R.Sic. n. 12 del 2009, sono confluite nell'Assessorato all'Economia) e previa delibera della Giunta regionale.

Invero, l'espressione normativa risulta analoga a quella utilizzata dal legislatore statale nella ormai risalente disciplina sulla soppressione dell'Ente partecipazioni e finanziamento all'industria manifatturiera (*EFIM*), di cui al d.l. 19 dicembre 1992, n. 487, conv. dalla l. 17 febbraio 1993, n. 33 (art. 1, secondo comma). La normativa relativa a tale ente, anche per la gravità e complessità della crisi che lo ha riguardato insieme alle società da esso partecipate, è stata poi successivamente modificata ed integrata.

La normativa in questione, ancorché caotica e per taluni profili assai specifica, appare tuttavia di gran lunga più esaustiva di quella oggetto della

presente disamina. Si spinge, infatti, a regolare in modo puntuale il regime giuridico dell'attività del Commissario liquidatore non lasciando adito a dubbi in ordine al regime applicabile alle diverse fattispecie.

E ciò diversamente dal legislatore regionale che, ad eccezione di talune limitate specifiche previsioni, ha prescritto, per quanto non previsto dalla normativa, un generico quanto incerto rinvio alle “*disposizioni del Codice civile e (del)le leggi dello Stato in materia*”.

Emerge con nitore che la questione del regime giuridico applicabile apparve di notevole momento. Il rinvio infatti andava letto alla luce della natura giuridica pubblica degli enti soppressi e sottoposti alla liquidazione.

Parimenti, non meno ardua risultava la risoluzione del dubbio relativo alla natura privatistica o pubblicistica degli atti adottati dal Commissario liquidatore. In merito, deve ricordarsi che il richiamato d.l. n. 487 del 1992, conv. con mod. dalla l. n. 33 del 1993 e concernente la liquidazione dell'EFIM, disponeva all'art. 4 che il Commissario liquidatore compisse, “*con atti aventi natura privatistica*”, tutte le operazioni occorrenti per l'attuazione del programma e dei progetti (unici atti aventi natura pubblicistica ed, insieme all'adozione del rendiconto sulla gestione, sottoposti all'approvazione del Ministro dell'Industria), mentre provvedeva alla gestione corrente dell'ente soppresso con tutti i poteri già spettanti ai disciolti organi statutari.

La carenza di una previsione analoga a quella appena citata e l'assoggettamento delle decisioni da parte del commissario liquidatore degli enti economici regionali ad un pervasivo potere di controllo da parte (adesso) dell'Assessore regionale all'Economia (alle cui competenze sono attribuite le funzioni di controllo su tutti gli enti pubblici economici e società partecipate giusta gli artt. 1 e ss. della l.r. n. 19 del 2008 e gli artt. 2 e ss. del d.P.R.Sic. n. 12 del 2009, prima di competenza dei singoli Assessorati di riferimento) indurrebbero a ritenere che il legislatore regionale abbia assunto la decisione di non sottoporre al regime privatistico l'attività del commissario liquidatore che rimane, pertanto, nell'alveo del diritto pubblico, analogamente a quanto in precedenza previsto per gli organi degli enti in questione.

Con riguardo alla scelta di provvedere alla soppressione e liquidazione degli enti economici analogamente a quanto accaduto per L'EFIM, appare evidente che il legislatore regionale ha ritenuto di seguire una soluzione diversa rispetto a quella statale per i principali enti di gestione diversi da quest'ultimo (in particolare *IRI* ed *ENI*) Com'è noto, infatti, con l'art. 15 del d.l. 11 luglio 1992, n. 333, conv., con mod., dalla l. 8 agosto 1992, n. 359 ha provveduto a trasformare direttamente gli enti pubblici economici-holdings in società per azioni, determinando, in tal guisa, la cessazione dello speciale regime di questi ultimi come delineato dall'articolata legislazione in materia.

Lo Stato, per il tramite del Ministero del tesoro, ha così modificato radicalmente la fonte legittimante l'esercizio dei propri poteri sui compendi aziendali, non più rinvenibile nella legislazione pubblicistica in materia, ma nel codice civile, con le limitate integrazioni scaturenti dalla normativa sulle privatizzazioni.

Ne è disceso che non solo le società risultanti sono state esse stesse sottoposte al processo di privatizzazione (così per l'*ENI*) da parte del Ministero del Tesoro, e che peraltro, ove si è ritenuto di porre la società in liquidazione (così per l'*Iri*), questa ha seguito il regime ordinario sancito dal codice civile.

Confermando l'orientamento in precedenza espresso nei primi interventi normativi in materia, il legislatore ha stabilito, anche in questo caso, la unitarietà della gestione degli enti posti in liquidazione mediante la nomina di un commissario liquidatore per tutti e tre gli enti soppressi.

Tornando all'analisi della normativa regionale siciliana deve rilevarsi che, a norma dell'art. 1, terzo comma, il Commissario liquidatore degli enti economici regionali è nominato dal Presidente della Regione su proposta dell'Assessore regionale per l'industria (adesso all'Economia), mentre lo stesso Presidente, ma in questo caso senza la proposta assessorile, provvede poi alla nomina dei componenti dei collegi dei revisori degli enti soppressi.

Anche quest'ultimo riferimento rende evidente che la normativa in questione ha lasciato in vita, sino alla definizione della liquidazione, l'*EMS*, e l'*ESPI*, che restano pertanto enti distinti, nonostante la unicità del liquidatore.

Peraltro, ad ulteriore conferma dell'assunto appena espresso, va richiamata la previsione dei commi settimo ed ottavo dell'art. 1 della normativa in esame, i quali prevedono che la Giunta regionale possa autorizzare il commissario liquidatore ad effettuare trasferimenti finanziari da un ente ad un altro per affrontare esigenze finanziarie palesate dalla liquidazione ed, altresì, che il bilancio della liquidazione di ciascun ente sia sottoposto all'approvazione della Giunta regionale, previo parere della Commissione legislativa di merito dell'*ARS* e dell'Assessorato regionale del Bilancio (adesso all'Economia).

Un'ultima disposizione riguardante il commissario liquidatore concerne, infine, la individuazione del compenso allo stesso spettante. Giusta il quarto comma dell'art. 1 della normativa in esame esso viene individuato pararendolo a quello del Presidente dell'*ESPI* e prevedendone il raddoppio. Soluzione, invero, assai simile a quella approntata dalla menzionata normativa sull'*EFIM*, alla stregua della quale il compenso del Commissario liquidatore, come quello dei componenti del collegio sindacale, è stato determinato nel decreto di nomina del Ministro dell'Industria (art. 1, secondo comma, d.l. n. 487 del 1993, conv. con mod. dalla l. n. 33 del 1993).

La previsione in questione potrebbe destare perplessità sotto il profilo della compatibilità con il limite al potere regionale del diritto privato. Infat-

ti, la figura del commissario liquidatore, essendo regolata dalle norme del codice civile ad eccezione delle norme specificamente dettate dal legislatore regionale, dovrebbe godere delle previsioni sancite in quella sede in ordine ai compensi ad esso spettanti.

Il problema, invero, è più apparente che reale. Infatti esso può essere risolto, in primo luogo, facendo riferimento all'espressa riserva che la normativa regionale effettua in relazione alle disposizioni che provvedono a dettare una disciplina specifica e solo al di fuori delle quali opera il rinvio di cui all'art. 1, sesto comma.

Peraltro, con specifico riguardo alla fattispecie in esame, il c.d. limite del diritto privato all'autonomia legislativa regionale non opera in quanto le previsioni in merito attengono a profili organizzativi che, alla stregua della giurisprudenza della Corte costituzionale, possono essere oggetto di normazione regionale senza che il limite in questione possa in alcun modo ritenersi travalicato (Corte cost. 35 del 1992).

Per la dismissione delle partecipazioni societarie viene confermato il previgente regime giuridico (con sostanziale rinvio alla normativa statale), prevedendosi che, conclusa la liquidazione – con assoggettamento dei relativi bilanci all'approvazione della giunta regionale, sentiti la Commissione legislativa di merito e l'Assessore all'Industria (adesso all'Economia al quale viene comunque attribuito un ruolo chiave nell'acquisizione dei saldi positivi e nell'adozione delle iniziative occorrenti a far fronte agli eventuali saldi negativi, oltre che nell'esercizio dei diritti dell'azionista per le partecipazioni azionarie) – sono trasferite al patrimonio della Regione le partecipazioni societarie “*non suscettibili di dismissione ivi comprese quelle della RESAIS S.p.A.*”.

Dal tenore delle norme richiamate emerge l'intenzione del legislatore di sottrarre alla privatizzazione *soltanto* la Resais S.p.A. – società divenuta un 'contenitore' di risorse umane provenienti dalla liquidazione di società partecipate – per le sue peculiari caratteristiche.

Alla stregua della normativa in argomento possono essere trasferite alla Regione solo le partecipazioni non suscettibili di alienazione sulla base delle risultanze delle procedure di dismissione. Ne discende che, di fronte al perentorio mandato del legislatore, non sembrano residuare spazi per valutazioni in ordine al mantenimento di partecipazioni più o meno “strategiche”.

Uno speciale regime è previsto, poi, per l'alienazione dei beni mobili ed immobili di proprietà degli enti, anch'essi destinati ad entrare nel patrimonio della Regione nel caso in cui non si proceda alla vendita.

L'art. 3 della normativa in esame dopo avere previsto il trasferimento agli Assessorati regionali competenti per materia delle funzioni pubbliche che la legge ha attribuito in passato agli enti soppressi, provvede a dettare

una specifica disciplina sui rapporti l'Amministrazione regionale ed il commissario liquidatore che non trova riscontro nella disciplina statale.

In particolare, si prevede che “*tutte le decisioni*” del commissario liquidatore siano comunicate entro il breve termine di sette giorni alla Presidenza della Regione ed all'Assessorato regionale dell'Industria (adesso Economia). Quest'ultimo, per il tramite dell'Assessore, entro il termine di sette giorni dalla ricezione può chiedere chiarimenti o disporre l'annullamento, previa comunicazione alla Presidenza della Regione.

Il regime dei controlli in questione appare preordinato al perseguimento di due obiettivi:

a) la tempestività nella celebrazione del controllo, in questo senso si giustificano i termini assai contenuti entro i quali il commissario deve inviare le decisioni assunte devono essere sottoposte alla vigilanza e quelli che consentono l'esercizio del potere di controllo da parte dell'Assessore regionale all'industria (oggi all'Economia).

b) la latitudine del potere attribuito all'Assessore in questione in ordine alla vigilanza da esercitare sulle decisioni adottate dal commissario liquidatore che appare giustificata: sia dall'esigenza di consentire un controllo da parte dell'Amministrazione su un organo monocratico, che dall'applicazione dei generali principi che reggono tale attività, con un evidente irrigidimento del regime dei controlli sancito dalla previgente normativa,

Il Titolo II della legge – che costituisce la parte più corposa e che ha dato luogo all'insorgere di un contenzioso di legittimità costituzionale – provvede, mediante incentivi ed agevolazioni, a risolvere le questioni connesse al personale la cui trattazione appare incompatibile con l'economia di questo lavoro.

A compendio di quanto sin qui illustrato va poi ricordato che, alla stregua dell'art. 23 della l.r.n. 10 del 1999, è stata prevista la privatizzazione e cessione di enti ed aziende a partecipazione regionale e/o il loro riordino. Sulla base di tale normativa si è provveduto alla trasformazione in s.p.a. dell'Azienda siciliana trasporti (*AST*), il primo ente pubblico economico istituito dalla Regione nel 1947, dell'*EAS*⁹ e delle *Aziende*

⁹ L'*ENTE ACQUEDOTTI SICILIANO* ha – com'è noto – una genesi profondamente diversa dagli altri enti regionali, esso infatti è stato istituito con la l. 19 gennaio 1942, n. 24 (e succ. mod. ed int.) per provvedere alla costruzione, al completamento, alla manutenzione ed all'esercizio di acquedotti e di opere connesse, ma dal 1950 (con il d.P.R. n.878/1950) è stato sottoposto alla vigilanza ed alla tutela della Regione siciliana. L'*EAS* provvedeva da un lato all'approvvigionamento idrico di 166 comuni siciliani e, dall'altro, all'approvvigionamento dei consorzi subdistributori (Salito, Tumarano,

*termali di Sciacca ed Acireale*¹⁰. Mentre diverso percorso ha riguardato

Voltano, Tre sorgenti, Dittaino, Piana di Gela). La giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che l'ente avesse natura non economica. Ma la questione può ritenersi superata, almeno per le finalità che hanno determinato la pronuncia in questione, a seguito dell'avvio di trasformazione dell'ente in società per azioni alla stregua delle previsioni di cui alla l.r. n. 10 del 1999 e succ. mod. ed int. (art. 23). Al fine di consentire un'attenuazione dell'incidenza dei ritardi dei Comuni nei pagamenti la l.r. n.6 del 1997 aveva previsto la possibilità per i Comuni morosi di pagare i propri debiti con una decurtazione del 50%. Mentre a fronte di tale situazione creditoria va ricordata la grave esposizione debitoria nei confronti dell'ENEL. La materia delle acque ha atteso per lungo tempo una compiuta disciplina legislativa nella Regione siciliana che armonizzasse la normazione preesistente alla legislazione statale di riforma (l.n. 183 del 1989 e l. n. 36 del 1994, c.d. legge Galli). L'art. 69 della citata l.r. n. 10 del 1999 e succ. mod. ed int., ha provveduto – pur se in forma contraddittoria; non si tratta infatti di una compiuta regolazione, trattandosi di principi generali, né di un rinvio alla normazione statale – a fornire una prima disciplina coerente con i principi della l. Galli (anche se occorre ricordare che questa riforma, invero ormai datata, sta per essere superata dall'emanando testo unico). In ossequio a quanto sancito dall'art.1, comma 83, della l. 28 dicembre 1995, n. 549 e succ. mod. ed int., che dispone, in relazione a quanto sancito dall'art.10 della richiamata l. n. 36 del 1994, la trasformazione degli enti acquedottistici in società per azioni “*al fine di evitare aggravati per la finanza pubblica*”, la Giunta regionale siciliana, con del. 25 marzo 1997, n. 99, ha approvato la delibera 14 settembre 1996, n. 902 dell'Ente, concernente il riassetto funzionale ed organizzativo. Come accennato in precedenza la richiamata disposizione dell'art. 23 della l.r. n. 10 del 1999 e succ. mod. ed int., ha sancito l'avvio della trasformazione dell'ente in società per azioni, “*nell'ambito del riordino del settore idrico*”, nel rispetto delle norme di tutela a favore dei lavoratori (di cui all'art. 12 della l. n. 36 del 1994) e garantendone la classificazione quale impresa pubblica ai sensi dell'art. 2 del d. lgs. n. 158 del 1995 (e ciò per evidenti ragioni connesse all'esclusione dall'ambito soggettivo di applicazione della normativa sugli appalti di servizi nei c.d. settori esclusi). A questo riguardo giova ricordare che l'ente “gemello” dell'EAS, l'ente autonomo acquedotto pugliese ha subito, alla stregua delle previsioni di cui all'art. 11, primo comma, lett. b), della l. n. 59 del 1997, un analogo processo di trasformazione in società per azioni con il d. lgs. 11 maggio 1999, n. 141. Attraverso il provvedimento in questione, in particolare, sono affidate alla società le finalità già attribuite all'ente sino al 31.12.2018. L'E.A.S. con l'entrata in vigore della l.r. 31 maggio 2004, n. 9, a decorrere dal 1° settembre 2004 è stato posto in liquidazione a seguito della costituzione della società mista *SICILLACQUE S.P.A.* in attuazione dell'art. 23 della l.r. 27 aprile 1999, n. 10 e succ. mod. ed int. Siciliacque è una società mista classificata come impresa pubblica costituita per il 75% da soci industriali, leader nel campo dei servizi per l'acqua, e per il 25% dalla Regione siciliana. Nel luglio del 2004 subentra all'E.A.S. nella gestione, fino al 2044, come concessionaria del servizio di captazione, accumulo, potabilizzazione e adduzione a scala sovrambito. I sistemi acquedottistici precedentemente gestiti dall'E.A.S. e oggi dalla Siciliacque sono 13 per un totale di 1757 Km di rete di adduzione, 57 impianti di sollevamento, 2 invasi artificiali in progetto, 5 impianti di potabilizzazione, 8 campi pozzi e 13 gruppi sorgenti. Inoltre, il sistema di Siciliacque include l'approvvigionamento da altri impianti parzialmente asserviti all'uso idropotabile ed in particolare 2 invasi artificiali e 3 impianti di dissalazione di acqua marina (Gela, Porto Empedocle e Trapani).

¹⁰ Le aziende sono state istituite con D.L. Pres. reg. 20 dicembre 1954, n.12, le quali hanno lo scopo specifico di amministrare, gestire e valorizzare il bacino idrotermo-minerale rispettivamente di Acireale e di Sciacca di proprietà della Regione siciliana. Per diversi anni le Aziende hanno gestito le proprie strutture termali ed alberghiere facendo ricorso all'affidamento della gestione ad imprese private selezionate a mezzo procedura ad evidenza pubblica. Analogamente a quan-

l'ESA¹¹, adesso sottoposto a commissariamento e del quale, da tempo, si

to previsto per l'EAS e l'AST la l.r. n. 10 del 1999, all'art. 23 aveva disposto che (sempre entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge) la Giunta regionale procedesse alla trasformazione delle Aziende in argomento in società per azioni, succedendo alle prime a titolo universale.

Successivamente, l'art. 34, primo comma, della legge regionale 26 marzo 2002, n. 2, ha previsto che a favore dell'Azienda autonoma delle Terme di Sciacca e dell'Azienda autonoma delle Terme di Acireale, dopo la trasformazione in società per azioni ai sensi dell'articolo 23 della legge regionale 27 aprile 1999, n.10, da effettuarsi entro e non oltre il 31 dicembre 2002, sono mantenute le autorizzazioni di spesa a carico del bilancio regionale in applicazione del decreto legislativo del Presidente della Regione 20 dicembre 1954, n.12 e successive modifiche e integrazioni, fino all'esercizio successivo alla trasformazione stessa, per garantire la riorganizzazione e lo sviluppo della società attraverso operazioni di ricapitalizzazione. Da ultimo con la l. 19 aprile 2007, n. 11 (che reca il riordino delle Aziende autonome delle Terme di Sciacca e Acireale) si è previsto che L'Azienda autonoma Terme di Sciacca e l'Azienda autonoma Terme di Acireale sono poste in liquidazione e le partecipazioni azionarie dalle stesse detenute, rispettivamente nelle società Terme di Sciacca S.p.A. e nelle Terme di Acireale S.p.A. sono cedute entro il 31 dicembre 2009 alla Regione siciliana, nell'ambito dei diritti corporativi di cui all'articolo 23, comma 1, della legge regionale 27 aprile 1999, n. 10, che attualmente ne detiene rispettivamente il 73,34% ed il 32,34%.

¹¹ L'ENTE SVILUPPO AGRICOLO, è stato istituito con la l.r. 10 agosto 1965, n. 21 e succ. mod. ed int., sorge dalla trasformazione dell'Ente per la riforma agraria in Sicilia (l'Ente istituito con l.r. 27 dicembre 1950, n. 104, nasceva dalla trasformazione dell'Ente di colonizzazione del latifondo siciliano, l'ERAS è stato successivamente riordinato con il d.lgs. Pres. Reg. sic. 15 ottobre 1954, n. 11.), ed ha il compito di promuovere lo sviluppo dell'agricoltura, la riduzione e la progressiva eliminazione degli squilibri tra le zone agricole, l'incremento della produttività, il miglioramento delle condizioni di vita degli agricoltori, l'ammodernamento delle strutture aziendali ed interaziendali, la diffusione e lo sviluppo dell'irrigazione, della viabilità agricola, dei mercati agricoli (art.2). Tra le principali funzioni affidate all'Ente devono ricordarsi: a) la redazione del piano di sviluppo agrario della Sicilia e dei piani zonal di sviluppo, b) l'orientamento degli agricoltori verso le colture maggiormente redditive, c) l'assistenza tecnica (indicazione degli orientamenti produttivi, centri di meccanizzazione o di assistenza, corsi di istruzione professionale promozione di iniziative per la conservazione e la commercializzazione dei prodotti, ausili alla cooperazione) e l'intermediazione nella erogazione di incentivi e finanziamenti pubblici; d) la promozione della cooperazione, delle iniziative industriali etc. L'ente è ritenuto dalla dottrina prevalente un ente pubblico economico, che svolge attività imprenditoriale in via diretta ed indiretta, anche se trae le proprie risorse dal bilancio regionale (SALVIA, 1979). Allo stato l'amministrazione regionale non ha predisposto alcuna ipotesi di razionalizzazione organizzativa, nè, tantomeno, di privatizzazione. Giova ricordare che il legislatore regionale ha inteso eccettuare espressamente l'E.S.A. dall'ampio processo di privatizzazione avviato. Ed infatti, l'art. 7 della l.r. 2 luglio 1997, n. 20 (che ha aggiunto il comma quinto all'art. 10 della l.r. 7 marzo 1997, n.6) ha sancito l'esclusione dell'Ente di sviluppo agricolo dall'ambito soggettivo di applicazione della normativa regionale sulle privatizzazioni delle partecipazioni societarie degli enti. Invero, al di là dell'intento di lasciare inalterato l'attuale assetto delle partecipazioni dell'Ente o, ancor più gravemente, di affrancare le dismissioni di quest'ultimo da un quadro certo di regole non si comprende quale obiettivo abbia inteso perseguire il legislatore regionale. L'Ente è dotato di un proprio statuto, approvato con d.Pres. reg. sic. 21 gennaio 1966, n. 108/A. Specificando le scarse prescrizioni organizzative sancite dalla l.r. n. 21 del 1965, lo statuto in questione provvede a distribuire le competenze

amministrative tra i diversi organi: il Presidente, il Consiglio di amministrazione, il Comitato esecutivo ed il Collegio sindacale. Emerge un assetto organizzativo prevalentemente incentrato sul Consiglio di amministrazione, che affida al Presidente compiti sostanzialmente esecutivi dei deliberati di quest'ultimo, di sovrintendenza al funzionamento dell'Ente e di rappresentanza dello stesso. Con la l. 14 settembre 1979, n. 212 e succ. mod. ed int., il legislatore regionale ha stabilito regole specifiche con riguardo alla composizione del Consiglio di amministrazione e del Comitato esecutivo dell'Ente. In particolare si prevede – sulla scorta di un modello comune agli enti economici – che il Consiglio di amministrazione sia composto da ben venti componenti (tra i quali nove designati dalle associazioni di categoria e dalle organizzazioni sindacali) nominati con decreto del Presidente della Regione, previa deliberazione della Giunta regionale e su proposta dell'Assessore regionale per l'Agricoltura. Mentre il Comitato esecutivo, composto da otto membri, è eletto nel suo seno dal Consiglio di amministrazione. Le deliberazioni degli organi amministrativi sono poi sottoposte alla vigilanza dell'Assessorato regionale dell'agricoltura e le foreste, che svolge un controllo di legittimità e di merito sulle stesse. Le disposizioni richiamate lasciano trasparire con assoluto rilievo il rilievo che la normativa in argomento ha inteso assegnare all'organo politico (Assessore) nello svolgimento dell'attività di controllo e di conseguenza di pervasiva incidenza sulla determinazione dell'ente. Appare interessante sottolineare che con riguardo ai controlli sugli atti, ed in particolare su quelli a rilevanza economica (bilanci, costituzione di società, operazioni di credito etc.) relativamente all'ESA non trovano applicazione le disposizioni della richiamata l. n. 212 del 1979 che tendono ad assoggettare questi provvedimenti ad un più articolato controllo che vede la partecipazione anche dell'Assessorato regionale per il Bilancio (art. 20), o, addirittura, l'approvazione da parte della Giunta regionale. Sotto tale profilo se deve revocarsi in dubbio il fondamento di siffatta eccezione (di cui non si scorge la giustificazione, né la stessa è rinvenibile nei lavori parlamentari), non può che sottolinearsi l'assai peculiare legame che sussiste tra l'Assessorato all'Agricoltura e l'Ente che ci occupa. Specifica considerazione – anche per il peculiare regime giuridico che ne scaturisce – merita poi il regolamento organico concernente la disciplina giuridica ed economica del personale impiegato e salariato. L'esercizio della potestà regolamentare da parte dell'Ente di sviluppo agricolo, oltre a discendere – in via di principio – dalla natura giuridica dell'Ente e dai poteri di autorganizzazione e di regolazione che ad essa sono connessi, trova un esplicito riferimento all'art. 19 della l.r. n. 21 del 1965 ed all'art. 6 dello Statuto (app.to con d.P.R. Sic. n. 108-A del 1966). Tali disposizioni attribuiscono esplicitamente al Consiglio di Amministrazione la competenza ad adottare i *“Regolamenti dell'Ente”*. In merito deve osservarsi che la normativa appena richiamata non individua specificatamente i regolamenti che l'Ente può emanare, ad eccezione del regolamento organico relativo alla disciplina giuridica ed economica del personale impiegato e salariato. Sicché occorre far riferimento ai principi generali in materia di esercizio della potestà regolamentare degli enti pubblici con riguardo all'organizzazione ed alle funzioni espletate; salvo restando, comunque – in ossequio ai principi generali – che la disciplina regolamentare è subordinata gerarchicamente alla vigente legislazione in materia (statale e regionale), alle fonti normative aventi forza di legge, ai regolamenti regionali, nonché allo Statuto dell'Ente. I regolamenti dell'E.S.A. sono adottati dal Consiglio di amministrazione dell'Ente, ma, in considerazione di quanto disposto dall'art. 8 dello Statuto (che non esclude espressamente siffatta soluzione), possono altresì essere deliberati dal Comitato esecutivo sulla base di un esplicito conferimento di funzioni da parte del Consiglio stesso. I regolamenti adottati dal Consiglio o dal Comitato sono poi – a norma dell'art. 21 della l.r. n. 21 del 1965 e succ. mod. ed int. e dell'art. 9 dello Statuto, che ne specifica la procedura – sottoposti al controllo

prospetta senza successo la liquidazione.

2.2. Le imprese pubbliche regionali nella lenta dinamica della privatizzazione.

Le vicende che hanno riguardato gli enti pubblici economici della Regione siciliana rappresentano un esempio paradigmatico dell'elevato livello di ingerenza del pubblico potere nell'economia siciliana. Sulla scorta del grave ritardo economico che caratterizzava (e che ancor oggi caratterizza) la Regione le istituzioni autonomistiche hanno, ben presto, rinunciato alla funzione di regolazione in favore di una sempre più incisiva ed articolata presenza nel mercato attraverso imprese pubbliche [BRUNO, CATANIA, 2000].

di merito e di legittimità dell'Assessorato regionale dell'Agricoltura e delle foreste. Per quanto concerne il regolamento in questione occorre precisare che esso disciplina compiutamente i rapporti tra gli organi amministrativi dell'Ente che la normativa (sia legislativa che statutaria) lascia per molti aspetti privi di una disciplina specifica. In via generale può dirsi che la scarna normativa sancita dalla legge e dallo stesso Statuto – che provvede ad integrarla in minima parte, mentre per molti profili si limita a trasporre a livello statutario quanto già stabilito dalla legge –, impone che si addivenga al completamento della disciplina dell'organizzazione dell'Ente, anche in virtù dei molteplici rinvii che le disposizioni in questioni effettuano a successivi atti di volontà degli organi. In assenza di detti adempimenti, infatti, siffatta disciplina risulta inadeguata e può suscitare questioni interpretative che poco giovano alla funzionalità ed efficienza dell'Ente. Solo attraverso una dettagliata regolazione dei rapporti tra gli organi dell'Ente e delle rispettive attribuzioni si può conferire una maggiore snellezza al procedimento decisionale dell'Ente, almeno così come esso risulta disciplinato dall'ormai obsoleta disciplina legislativa e statutaria. Il *Documento di principi sulla riforma della organizzazione amministrativa regionale ed il riordinamento degli enti locali*, (elaborato dalla Commissione di studi legislativi istituita con la l.r. 29 dicembre 1975, n. 86) già nel 1977, trascorso poco più di un decennio dall'istituzione dell'Ente, ne ipotizzava la riforma ritenendo opportuno “*sottrarre all'ESA gli attuali compiti di programmazione (peraltro finora inadempiti), accentuando il carattere di ente operativo, coordinato strumentalmente e all'amministrazione regionale e agli enti locali*”. In quella sede si giungeva a delineare tale prospettiva dopo aver sottolineato i molteplici “fallimenti” del disegno che aveva condotto all'istituzione dell'Ente. L'analisi, dopo più di trent'anni, resta ancora attuale, con l'aggravante che il tempo perduto, a fronte di esigenze già ampiamente avvertite, ha acuito i problemi, che peraltro risultano aggravati dalla progressiva riduzione di risorse finanziarie disponibili. In tal senso deve osservarsi che stentano ad essere avvistate le linee di riforma dell'Ente, e con esse dell'intera politica agricola regionale, a fronte dei grandi sviluppi che hanno connotato il settore nel più ampio contesto della politica agricola comunitaria. Allo stato nessuna previsione può farsi sulla privatizzazione dell'ente, anche in considerazione delle segnalate difficoltà economiche, mentre appaiono assai ridotte le possibilità che l'ente dismetta le partecipazioni societarie detenute in ragione della situazione economica in cui esse versano. Anche per questo ente, dopo un lungo periodo di sottoposizione a commissariamento, nel corso del 1998 sono stati ricostituiti gli organi amministrativi (Presidente, Consigli di amministrazione, Comitato esecutivo, Collegio sindacale).

Sotto diverso profilo, occorre ricordare che l'intervento nell'economia della Regione siciliana, attraverso la forma tradizionale degli enti pubblici economici regionali, è stato affiancato da altre forme di ingerenza sulle dinamiche di mercato. Un ruolo rilevante è stato, infatti, riconosciuto a strumenti quali le sovvenzioni, i contributi a fondo perduto non meno distorsivi della concorrenza, i quali, probabilmente nati per incentivare lo sviluppo regionale, hanno accentuato il distacco del sistema economico siciliano da quello nazionale e comunitario. La congerie di interventi in questione ha così comportato la progressiva trasformazione dell'economia siciliana riconducibile per molti aspetti al modello dirigista con un significativo drenaggio di risorse dal bilancio regionale.

In tale contesto, la crescita esponenziale del personale regionale, pararegionale e precario, ha trasformato l'amministrazione regionale nella principale protagonista della domanda di lavoro. Mentre l'incremento crescita della spesa regionale non è stata collegata ad uno sviluppo della competitività del sistema delle imprese, le quali, in parte alleggerite dai costi delle disfunzioni burocratiche (la p.a. quale elemento di svantaggio competitivo) con nuovi ed indifferenziati trasferimenti di risorse (attraverso agevolazioni, incentivazioni, contributi) o con la previsione di quote di riserva di mercato, hanno perso competitività nello scenario nazionale ed europeo. Tutto ciò connesso ad una decrescente capacità di progettare, di valorizzare le risorse umane e materiali, di utilizzare in modo appena sufficiente i finanziamenti provenienti dai fondi comunitari e statali a disposizione e, nel contempo, di attrarre investimenti extraregionali.

Ciò ha determinato che più si stringevano i legami tra i paesi membri dell'Unione europea e nello stesso ordinamento giuridico italiano si avviavano importanti riforme sul piano della tutela della concorrenza, delle privatizzazioni, della regolazione dei mercati, più il sistema economico siciliano ha visto accentuarsi i caratteri assistenziali ed amministrativi. Una divergenza che ha aggravato piuttosto che diminuire gli elementi di arretratezza economica della Sicilia, contribuendo a quella 'desertificazione' industriale più volte evidenziata dalla Svimez [SVIMEZ, 2013]

Con specifico riguardo alle imprese pubbliche deve osservarsi che in Sicilia, più che nel resto del Paese, ha funzionato una sorta di *benchmarking in negativo*. Gli enti economici regionali, le banche pubbliche, le imprese pubbliche comunali e provinciali hanno assunto una conformazione più simile alla p.a. che ai concorrenti privati. In altre parole si è ingenerata una vera e propria burocratizzazione delle imprese in questione che ha trovato, in particolare nel settore industriale ed in quello bancario, gli epiloghi più disastrosi.

L'effetto burocratizzante sortito dall'amministrazione regionale sull'impresa in Sicilia ha trovato poi preoccupante estensione in alcuni settori

dell'imprenditoria privata (la cooperazione vitivinicola, alcuni segmenti dell'artigianato, l'edilizia, i trasporti pubblici, la pesca etc.) laddove il sistema imprenditoriale si trovava ad essere destinatario di una così pregnante congerie di benefici economici da essere "affrancato" dai rischi del mercato. L'effetto "narcotizzante" di siffatta politica economica (meramente allocativa di risorse finanziarie pubbliche) ha disvelato i propri effetti perversi di fronte al progressivo smantellamento di un simile apparato di benefici, incidendo negativamente sulla competitività delle imprese in questione.

Il mutamento del paradigma economico connesso all'instaurazione del Mercato unico europeo non ha inciso che in minima parte sul tessuto economico regionale. Appare evidente, tuttavia, che un diverso impatto su quest'ultimo avranno le applicazioni concrete che da tale mutamento scaturiscono.

In merito occorre ricordare che la Regione siciliana ha fatto ampio ricorso alla figura dell'ente pubblico economico regionale per realizzare il proprio intervento in economia. Tale forma organizzativa, che ha contribuito a fare della Sicilia la prima tra le "Regioni imprenditrici" [CORTE DEI CONTI, 2012] risulta tuttavia già da tempo inadeguata [SALVIA, 1979].

Chiusa la parentesi della Società finanziaria siciliana (So.Fi.S. S.p.a., l.r. 5 agosto 1957, n. 51), trasformata nel 1967, per l'appunto, in ente pubblico economico (ESPI), la Regione ha nuovamente intrapreso la via della partecipazione diretta – al pari di quanto realizzato dallo Stato – al capitale di società.

Così è avvenuto infatti per gli enti creditizi pubblici trasformati in società per azioni, il *Banco di Sicilia* S.p.A. e la *Sicilcassa* S.p.A. (adesso incorporato nel *Gruppo UniCredit* il primo, posta in liquidazione e poi ceduta allo stesso *Banco di Sicilia* la seconda), incrementando ulteriormente la presenza della Regione nel sistema bancario e finanziario regionale, ma adesso ridottasi, dopo liquidazioni ed incorporazioni, alla sola piccola partecipazione al capitale di *UniCredit Spa*, con la conseguente perdita di ruolo, se si eccettuano i due enti finanziari *IRCAC*¹² e *CRIAS*¹³, da anni commissariati, nel sistema bancario e finanziario.

Ma in merito deve registrarsi, nel 2012, l'acquisizione dell'intera partecipazione azionaria di *IRFIS* S.p.a. proprio dal gruppo bancario *UniCredit*.

A seguito della complessa operazione di trasferimento alla Regione quest'ultima Società finanziaria – che nel frattempo ha aggiunto alla sua denominazione quella di *Finsicilia*, – ha ulteriormente rafforzato la specia-

¹² L'ISTITUTO REGIONALE PER IL CREDITO ALLA COOPERAZIONE (IRCAC) è istituito con la legge n. 12 del 1963.

¹³ CASSA REGIONALE DELLE IMPRESE ARTIGIANE (CRIAS), istituita con la l.r. n. 50 del 1954.

lizzazione in attività di credito agevolato ed erogazione di finanziamenti su fondi regionali a sostegno dell'economia e delle imprese siciliane, a tal uopo conseguendo l'iscrizione nell'elenco degli intermediari finanziari avvenuta nel corso del 2011.

Lo scenario brevemente delineato va ricondotto a quello che in questi anni ha visto in Italia l'incedere della "stagione delle privatizzazioni", queste ultime, invero, più declamate che realizzate.

Ed in tal senso una prima considerazione sembra opportuno svolgere sul tema delle partecipazioni detenute dagli Enti Pubblici economici di gestione (*Az.A.Si.*, *E.M.S.*, *E.S.P.I.*): la Regione che per prima, ed in misura più massiccia, ha sperimentato forme di intervento in economia attraverso enti pubblici economici (oltre che mediante la formula della società finanziaria regionale), risulta quella che con più ritardo sta implementando le sue politiche di dismissione e privatizzazione pur nel crescente disagio in cui versa la finanza regionale, e sorte con il fine di realizzare delle entrate per il bilancio regionale a ridurne il tasso di indebitamento.

Le diverse forme di intervento diretto della Regione siciliana nel sistema economico si sono realizzate sul piano industriale e dei servizi attraverso gli enti gestori di partecipazioni azionarie della Regione:

- 1) l' *Azienda Asfalti siciliana* (*Az.A.Si.*, istituita con l.r. 8 agosto 1960, n. 36);
- 2) l' *Ente minerario siciliano* (*E.M.S.*, istituito con l.r. 11 gennaio 1963, n.2);
- 3) l' *Ente siciliano per la promozione industriale* (*E.S.P.I.*, istituito con la l.r. 7 marzo 1967, n. 18).

La gestione di tali enti è stata da molte parti stigmatizzata – e periodicamente dalla Corte dei conti nei giudizi annuali di parificazione del bilancio regionale – per le disfunzioni e gli sprechi che l'hanno connotata [CAMARDI, 1981].

Gli enti economici di partecipazione industriale, per molteplici profili, hanno progressivamente assunto i caratteri degli enti di erogazione, perdendo ogni riferimento all'economicità della gestione. Mentre sul piano dell'ordinamento si sono accresciute le ingerenze dell'Assemblea regionale sulla gestione di questi ultimi, sino a configurare, anche in questa ipotesi, il c.d. "governo parlamentare dell'economia" [SALVIA, 1979; CORSO, 1983].

La concezione burocratica della gestione degli enti economici ha trovato pieno riconoscimento nella l. n. 50 del 1973 che ha assoggettato le deliberazioni dei Consigli di amministrazione di *AZASI*, *ESPI*, ed *EMS* all'annullamento per violazione di legge, incompetenza o eccesso di potere da

parte della giunta regionale, su proposta dell'assessore all'industria (art .14) [BRUNO, CATANIA, 2000].

Com'è stato opportunamente sottolineato, il fatto che determinazioni di enti gestori di imprese fossero valutate alla stregua dei canoni di legittimità che presiedono all'azione dei pubblici poteri, manifestava l'evidenziato processo di "amministrativizzazione" dell'attività di detti enti. [CORSO, 1983, 1996]. In tal guisa la burocratizzazione ha costituito, insieme con alcune scelte errate sul piano delle iniziative imprenditoriali la causa principale del fallimento dell'esperienza della "regione imprenditrice" e l'avvio di una lunga fase di agonia delle partecipazioni regionali – invero ancora in atto – che potrà chiudersi solo in esito alla definizione dell'ultradecennale liquidazione degli enti economici.

I continui ripianamenti dei deficit di bilancio ed i finanziamenti a vario titolo effettuati hanno determinato il trasferimento di una enorme mole di risorse di cui resta ben poco. In trenta anni di attività la Regione siciliana ha versato a questi ultimi ben 4.464 md. di lire; di questi 2.901 md. sono andati all'*ESPI* (65%), 1.438 all'*EMS* (31%) e 125 md all'*AzASi* (4 %). In moneta attuale la spesa storica supererebbe 5 md di euro. Ciò ha determinato, altresì, un "clamoroso caso continuato di falso nel bilancio della Regione siciliana", nella considerazione che dette somme sono state sempre appostate come spese in conto capitale, trattandosi invece, per la parte prevalente, di "largizioni assistenziali" [SORCI, 1995]¹⁴.

Ha quindi trovato applicazione, anche nel campo dell'intervento in economia, quel "provincialismo assistenziale" [RIGGIO, 1996] che ha caratterizzato la gran parte delle politiche pubbliche messe in atto dalla Regione siciliana.

Nella disamina del variegato contesto delle partecipazioni regionali occorre svolgere una considerazione preliminare. Il tema della privatizzazione delle società controllate dagli enti economici di gestione deve essere riguardato sotto diversi angoli di visuale. Infatti – come si avrà modo di verificare – il circoscritto numero di società operative, è stato definito ben prima delle procedura di chiusura delle liquidazioni delle società e la dismissione dei relativi cespiti.

Mentre per la privatizzazione delle società direttamente partecipate dalla Regione si è delineato un quadro normativo di riferimento compiuto ed in gran

¹⁴ Nel 1992 si è accertato che il costo per lavoratore impegnato in azienda produttiva – calcolato su quasi 2000 dipendenti, al netto degli oltre 5000 distribuiti tra Resais S.p.A., prepensionati e dipendenti degli enti – ammontava a circa £. 2.500.000.000: almeno dieci volte superiore a quanto richiesto per la creazione di un posto di lavoro in un settore tecnologicamente avanzato [SORCI, 1995].

parte riconducibile alla disciplina statale – completato dalle previsioni della l.r. n. 5 del 1999 e s.m.i. – il secondo dei fenomeni in questione (di dimensioni economico-quantitative assai rilevanti e certamente maggiori di quelle delle privatizzazioni societarie) è stato realizzato alla stregua di disposizioni interne diramate dagli enti di gestione medesimi e delle norme del codice civile.

In altre parole, mentre per le (invero poche) società operative si è previsto di procedere alla cessione dei pacchetti azionari, sulla base di articolate ed assai dettagliate procedure, alla vendita dei beni delle (molteplici) società poste in liquidazione si è provveduto secondo modalità procedurali ispirate allo snellimento ed alla flessibilità.

In quest'ultimo caso *non vi è stata alcuna cessione della partecipazione societaria* – che sarebbe stata assoggettata alla disciplina legislativa e regolamentare in precedenza – bensì l'alienazione dei cespiti, con il conseguente svuotamento della società in liquidazione (all'evidente fine di consentirne la chiusura) ed il trasferimento delle risorse finanziarie prodotte dalle vendite – a liquidazione completata e se il saldo tra partite passive ed attive risultava positivo – all'ente anch'esso in liquidazione.

Mentre, nel caso di vendita dalla partecipazione societaria gli enti pubblici di gestione in liquidazione ai sensi dell'art. 77 della l.r. n. 6/2001, così come sostituito dall'art.4 della l.r. n. 2/2002 e modificato dall'art. 10 della l.r. n. 17/2004, si preveda che i proventi derivanti dai saldi attivi dei bilanci di liquidazione dell'*Ente Minerario Siciliano* (EMS), dell'*Ente Siciliano per la Promozione Industriale* (ESPI) e dell'*Azienda Asfalti Siciliani* (AZASI) sono versate in entrata al bilancio della Regione

Ciò ha determinato che più si stringevano i vincoli scaturenti dall'ordinamento comunitario, mentre nello stesso ordinamento giuridico italiano si avviavano importanti riforme sul piano del rafforzamento della tutela della concorrenza, delle privatizzazioni, della regolazione dei mercati, il sistema economico siciliano ha visto accentuarsi i caratteri assistenziali e condizionanti.

Si è già ricordato del lungo periodo di liquidazione degli economici di gestione della Regione siciliana e dei limitati proventi conseguiti (attorno ai 300 m.ni €).

Va segnalato che lo stesso legislatore regionale ha avvertito l'esigenza della tempestiva conclusione della ultradecennale liquidazione di tali enti intervenendo per ben due volte. Una prima, nella quale ha previsto (art. 6, comma 33 della l.r. 9 maggio 2012, n. 26) che il commissario liquidatore nominato “*deve presentare i bilanci finali di liquidazione*” degli enti in questione “*entro il 31 dicembre 2012*” stabilendosi inoltre che “*i beni di proprietà degli enti suddetti rimasti invenduti, sono acquisiti al patrimonio della Regione con l'entrata in vigore della presente legge. Il commissario liquidatore provvede alla consegna alla*

Regione dei beni di cui al presente comma ed i verbali di consegna costituiscono titolo per la trascrizione e la voltura catastale a favore della Regione dei beni trasferiti .

Questa previsione, nonostante la prescrizione di un termine perentorio, è rimasta purtroppo priva di applicazione, tanto da imporre al legislatore di tornare nuovamente a regolare la fattispecie. In particolare, l'art. 59 della l.r. 15 maggio 2013, n. 9, ha sancito, al fine di agevolare la chiusura della liquidazione dei due enti economici di gestione in liquidazione, l'autorizzazione al Governo regionale ad *"intervenire nei giudizi nei quali siano parte ESPI ed EMS in liquidazione, assumendo su di sé la causa e chiedendo l'estromissione degli enti dal giudizio"*. A seguito di detta estromissione degli enti dai giudizi, il commissario liquidatore dovrà provvedere a trasferire al bilancio della Regione le risorse appostate al fondo rischi (valutate in 21 milioni di euro), mentre *"entro centoventi giorni successivi all'intervenuta estromissione da tutti i giudizi"* nei quali siano parte i due enti in liquidazione, il commissario liquidatore deve presentare il bilancio finale di liquidazione ai sensi dell'articolo 1 della legge regionale 20 gennaio 1999, n. 5.

Con questa seconda previsione normativa, venuto meno il termine perentorio per la chiusura delle liquidazioni, si presceglie quindi una soluzione meramente 'sollecitatoria' sicché la cennata chiusura viene ancorata all'ultima delle estromissioni dai molteplici giudizi ancora pendenti, con la conseguenza di postergare *"a data da destinarsi"* l'epilogo degli enti economici di gestione regionali, e solo da quella data consentendo di computare compiutamente gli introiti per il bilancio regionale, ed anche i relativi costi.

2.3 La 'seconda stagione' della Regione imprenditrice

Con specifico riguardo alle imprese pubbliche deve osservarsi che in Sicilia, più che nel resto del Paese, ha funzionato una sorta di *benchmarking in negativo*. Gli enti economici regionali, le banche ed istituzioni finanziarie pubbliche, le imprese pubbliche comunali e provinciali hanno assunto una conformazione più simile alla p.a. che ai concorrenti privati. In altre parole si è ingenerata una vera e propria di concorrenza al ribasso, verso la burocratizzazione delle imprese che ha trovato, in particolare nel settore industriale ed in quello bancario, gli epiloghi più disastrosi. In questo contesto l'impresa pubblica, anche se decotta o fuori mercato, grazie al sostegno riusciva a concorrere con l'impresa privata, erodendole profitti e capacità di investimento e finendo per spingere quest'ultima fuori mercato.

La spinta 'burocratizzante' esercitata dall'amministrazione regionale sull'impresa in Sicilia ha trovato poi preoccupante estensione in alcuni settori dell'imprenditoria privata (la cooperazione vitivinicola, alcuni segmenti dell'artigianato, l'edilizia, i trasporti, la pesca etc.) laddove il sistema impren-

ditoriale si trovava ad essere destinatario di una così pregnante congerie di benefici economici che lo affrancano dai rischi del mercato.

L'effetto "narcotizzante" di siffatta politica economica (meramente allocativa di risorse finanziarie pubbliche) ha disvelato i propri effetti perversi di fronte al progressivo smantellamento di un simile apparato di benefici – in un primo momento ridotto per renderlo compatibile con il sistema europeo degli incentivi compatibili con i vincoli derivanti dalla normativa in materia di aiuti di Stato, poi per la contrazione progressiva delle risorse finanziarie disponibili in correlazione anche ai tagli imposti dal patto di stabilità interno; così incidendo negativamente sulla competitività del complessivo sistema economico regionale.

Il mutamento del paradigma economico connesso alla creazione del Mercato europeo non ha inciso che in minima parte sul tessuto economico regionale. Appare evidente, tuttavia, che un diverso impatto su quest'ultimo avranno le applicazioni concrete che da tale mutamento scaturiscono.

Dal 2002 emerge poi una nuova dinamica, che vedremo svolgeràà i suoi effetti anche a livello statale, sicché, mentre inizia a muovere i primi passi il processo di dismissione delle partecipazioni regionali, si avvia quella che può essere definita la 'seconda stagione' della Regione imprenditrice.

Questa fase si contraddistingue, da un lato, per la costituzione di una serie di società miste, con i privati scelti mediante procedura ad evidenza pubblica, ai quali vengono affidati importanti servizi: da quello idrico (*Siciliacque* S.p.A.), a quello informatico (*Sicilia&servizi* S.p.A.), alla gestione del patrimonio immobiliare (*Sicilia patrimonio immobiliare* S.p.A.), alla promozione del lavoro (*Lavoro Sicilia* S.p.A.) alla riscossione (*Riscossione Sicilia* spa, al quale partecipava *Monte dei Paschi di Siena* S.p.A. sino al 2010). Dall'altro si procede alla costituzione di 'società-contenitore' per lo svolgimento di servizi svolti in favore dell'Amministrazione nelle quali collocare crescenti fasce di precariato (*Seus* S.C.p.A., *Biosphera* S.p.A., *Multiservizi* S.p.A, adesso confluite in *SASS.C.p.A.*), sino alla recente acquisizione di *IRFIS-Finsicilia* S.p.a. e della partecipazione, attraverso *Mediterranea Holding di Navigazione* S.p.A, con soci privati, alla Società di trasporti marittimi *SIREMAR* S.p.A. (proveniente dalla privatizzazione della *Tirrenia* S.p.A.).

Riemerge così con vigore e con rilevante impiego di risorse, la Regione imprenditrice, le cui partecipazioni societarie oggi assumono una configurazione assai variegata e, per certi aspetti, contraddittoria, come dimostrano le tabelle che seguono¹⁵. Al quadro sopra descritto occorre aggiungere per completezza le partecipazioni indirette:

¹⁵ Nel corso del 2012 è stata completata la procedura di liquidazione della società Sicilia Hydro s.p.a., mentre la CAPE sgr S.p.a., già in amministrazione controllata, è stata posta in liquidazione.

Elenco delle società partecipate della Regione siciliana

	SOCIETA'	Vita aziende	Quota azionaria in possesso (anno 2011)	Fonte normativa e/o amministrativa che autorizza l'istituzione e la costituzione e/o la partecipazione.	Stato della Partecipazione
Società in house	AST SpA	Data Inizio: 17/01/2006 Data Fine: a tempo indeterminato	100%	ART.23, COMMA 3, L.R. 10/1999, ART.76, L.R. N. 11/2010, ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Servizi Amuliani Sicilia	Data Inizio: 27/03/2012 Data Fine: 31/12/2020	100%	D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	IRFIS FinSicilia SpA	Data Inizio: 20/07/1992 Data Fine: 31/12/2050	100%	ART.20, L.R. N. 11/2010 D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Lavoro Sicilia SpA in liquidazione	Data Inizio: 22/06/2001 Data Fine: 31/12/2050	100%	Legge Finanziaria nazionale 296/2006 D.P. n. 1510 dell'1/08/2011 D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Sicilia e-Ricerca S.p.A.	Data Inizio: 28/06/2005 Data Fine: a tempo indeterminato	100%	Deliberazione di Giunta Regionale n. 283/2007 ART.20, L.R. N. 11/2010 D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Sicilia Turismo e Cinema SpA in liquidazione	Data Inizio: 23/07/2007 Data Fine: 31/12/2050	100%	L.R. 15/2006 art. 13 ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Sviluppo Italia Sicilia SpA	Data Inizio: 14/12/1995 Data Fine: 31/12/2015	100%	Legge Finanziaria nazionale 296/2006 e successivo accordo 29/11/2007 tra MISE, Regione Siciliana e Agenzia Nazionale Attrazione Investimenti S.p.A., ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	CIEM ScpA in liquidazione	Data Inizio: 26/03/1999 - Data Fine: 31/12/2025	100%	ART.195, L.R.32/2000	IN LIQUIDAZIONE DAL 03/08/2009
	INFO RAC MAP SpA in liquidazione	Data Inizio: 17/10/2007 - Data Fine: 31/12/2100	100%	Per l'esecuzione della Convenzione di Barcellona del 16/02/1976 e dei relativi protocolli	IN LIQUIDAZIONE DAL 23/09/2009
	Multiservizi SpA in liquidazione	Data Inizio: 14/03/1997 - Data Fine: 31/12/2020	100%	ART.3, L.R. 26/1995 (EX SERVIZI SANITA' S.P.A.)	IN LIQUIDAZIONE DAL 06/09/2011
	Siace SpA in liquidazione	Data Inizio: 04/10/1951 - Data Fine: 31/12/2010	100%	ART.2, COMMI 1 e 4, L.R. 5/1991, Delibera di Giunta di Governo regionale n. 373 del 2/8/2005	IN LIQUIDAZIONE DAL 05/11/1985
	Sicilia e-Innovazione SpA in liquidazione	Data Inizio: 24/06/2005 - Data Fine: durata indeterminata	100%	ART.78, L.R. 6/2001	IN LIQUIDAZIONE DAL 26/10/2009
Società a partecipazione maggioritaria	QUARIT S.C.p.A. in liquidazione	Data Inizio: 30/05/1990 - Data Fine: 31/12/2050	96%		IN LIQUIDAZIONE DAL 28/10/2011
	Mercati Agro Alimentari Sicilia S.C.p.A.	Data Inizio: 08/03/1989 Data Fine: 31/12/2009	95%	ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia S.C.p.A.	Data Inizio: 18/06/1991 Data Fine: 31/12/2020	88%	ART.20, L.R. N. 11/2010 D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Terme di Scicca SpA in liquidazione	Data Inizio: 28/12/2005 - Data Fine: 31/12/2035	77%	ART.23, L.R. N.10/1999, Deliberazione di Giunta Regionale n. 485/2005, ART.21, L.R. 11/2010	IN LIQUIDAZIONE DAL 20/06/2011
	Sicilia Patrimonio Immobiliare SpA	Data Inizio: 28/06/2006 Data Fine: 31/12/2031	75%	ART.9, L.R. 17/2004, Deliberazione di Giunta Regionale n. 57 del 13/02/2005, ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Riscossione Sicilia SpA	Data Inizio: 06/04/2006 Data Fine: 31/12/2100	60%	ART.2, L.R. 19/2005, L.R. N. 11/2010 ART. 20 E SUCCESSIVO D.A. 1720/2011 E S.M.I. CHE PREVEDE IL MANTENIMENTO DI SERIT SICILIA SP.A CHE INCORPORA RISCOSSIONE SICILIA S.P.A., ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Sicilia Emergenza-Urgenza Sanitaria S.C.p.A.	Data Inizio: 22/12/2009 Data Inizio: 22/12/2009	53%	ART.24, L.R. 5/2009, Deliberazione di Giunta Regionale n. 538/2009, ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Biosphera SpA in liquidazione	Data Inizio: 09/10/2001 - Data Fine: 31/12/2050	53%		IN LIQUIDAZIONE DAL 13/10/2010
	Italkali SpA	Data Inizio: 19/02/1996 Data Fine: 31/12/2050	51%	Proveniente dall'Ente Minerario Siciliano in liquidazione, ART. 2, L.R. N.5/1999, Deliberazione di Giunta Regionale n. 183 del 19 maggio 2009, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Sicilia Hydro Srl		51%		IN LIQUIDAZIONE DAL 11/06/2007 (IN CHIUSURA)
Società a partecipazione minoritaria	CAPE-REGIONESICILIANA SGR SpA in Amministrazione Straordinaria	Data Inizio: 19/12/2006 - Data Fine: 31/12/2021	49%	ART.13, L.R. 23/2002, La deliberazione di Giunta Regionale n. 59/2012 autorizza l'IRFIS ad acquisire le quote di CAPE detenute dal Socio Privato se cessa la sottoposizione dell'amministrazione straordinaria	AMMINISTRAZIONE CONTROLLATA DAL 19/01/2012
	Terme di Acireale SpA in liquidazione	Data Inizio: 21/12/2005 - Data Fine: 31/12/2035	47%	ART.23, L.R. N.10/1999, Deliberazione di Giunta Regionale n. 485/2005, ART.21, L.R. 11/2010	IN LIQUIDAZIONE DAL 05/10/2010
	Mediterranea Holding di Navigazione S.p.A.	Data Inizio: 17/02/2010	43%	Deliberazione di Giunta Regionale n. 39/2010 e n. 48/2010	ATTIVA
	Società Mediterranee SpA in liquidazione	Data Inizio: 31/07/1998 -Data Fine: 31/12/2100	30%	Legge Finanziaria nazionale 296/2006 e successivo accordo 29/11/2007 tra MISE, Regione Siciliana e Agenzia Nazionale Attrazione Investimenti S.p.A.	IN LIQUIDAZIONE DAL 27/05/2011
	Siciliacque SpA	Data Inizio: 10/07/2003 - Data Fine: 31/12/2100	25%	ART.23, L.R. N.10/1999, ART.20, L.R. N. 11/2010, D.A. 1720 DEL 28/09/2011 E S.M.I.	ATTIVA
	Società degli Interporti Siciliani S.p.A.	Data Inizio: 24/05/1995 - Data Fine: 31/12/2050	21%	Codivisione Presidente della Regione Siciliana nota prot. N. 42712 del 12/08/2010	ATTIVA
	Diatretto Tecnologico Sicilia Micro e Nano Sistemi ScaRL	Data Inizio: 01/08/2008 - Data Fine: 31/12/2050	11%	Delibera della Giunta Regionale n.499 del 30/11/2007	ATTIVA
	Consorzio di ricerca per l'innov.ne tecnologica, sicilia AGROBIO e PESCA: ecocompatibile ScaRL	Data Inizio: 09/01/2009 - Data Fine: 31/12/2050	9%	Delibera della Giunta Regionale n.499 del 30/11/2007	ATTIVA
	Consorzio di ricerca per l'innov.ne tecnologica, sicilia trasporti navali, commerciali e da diporto ScaRL	Data Inizio: 09/04/2008 - Data Fine: 31/12/2050	7%	Delibera della Giunta Regionale n.499 del 30/11/2007	ATTIVA
	Stretto di Messina SpA	Data Inizio: 11/06/1981 - Data Fine: 31/12/2050	3%	ART.2, L. 1158/1971	ATTIVA
Unicredit SpA	Data Inizio: 28/4/1870- Data Fine: 31/12/2050	0,3%		ATTIVA	

Fonte: Regione Siciliana - Ragioneria Generale - Servizio Partecipazioni

Società direttamente partecipate dalla Regione	Quota direttamente detenuta dalla Regione	Società direttamente partecipate dalle società partecipate dalla Regione	Quote direttamente detenute dalle società partecipate dalla Regione	Quote indirettamente detenute dalla Regione
Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia SCpA	87,90%	Agenzia Provinciale per l'Energia e L'ambiente Srl (dal 2006)	4%	3,52%
		Consorzio di Ricerca per l'Innovazione Tecnologica, Sicilia Trasporti Navali, Commerciali e da Diporto Scarl (dal 2008)	2%	1,76%
		Centri Regionali per le Tecnologie Agroalimentari (CERTA) Srl (dal 2006)	1%	0,88%
		Distretto Tecnologico Sicilia Micro e Nano Sistemi Scarl (dal 2008)	1,67%	1,47%
		Consorzio di Ricerca per l'Innovazione Tecnologica, Sicilia, AgroBio e Pesca Ecocompatibile Scarl (dal 2009)	1,67%	1,47%
IRFIS FinSicilia SpA	97,27%	Caltanissetta Srl (dal 1997)	4,49%	4,14%
		Nuova Gela Sviluppo Scpa (dal 1997)	14%	12,92%
		Messina Sviluppo Scpa in liquidazione (dal 1996)	1,25%	1,15%
		Patto Scientifico e Tecnologico della Sicilia Scpa (dal 1996)	0,38%	0,35%
		Patto di Palermo Scpa (dal 1999)	9,57%	8,83%
		Società di Gestione per il Realizzo Spa in liquidazione (dal 1994)	0,05%	0,05%
		Unicredit Audit Scpa	0,01%	0,01%
		AST SpA	100%	Società degli Interporti Siciliani Spa (dal 1997)
		AST Sistemi Srl in liquidazione (dal 1997)	100%	100%
		Jonica Trasporti e Turismo Spa (dal 1997)	51%	51%
		AST Aeroservizi Spa (dal 1997)	100%	100%
Riscossione Sicilia SpA	60%	Serit Sicilia SpA (dal 2006)	100%	60%
Mediterranea Holding di Navigazione SpA	43,02%	Compagnia delle Isole SpA (dal 2011)	66,10%	29%
Italkali SpA	51%	Thalassia Srl (dal 1996)	100%	51%
		Sali Italiani Spa in liquidazione (dal 1995)	99,99%	51%

Fonte: Regione Siciliana – Ragioneria Generale – Servizio Partecipazioni (anno 2012)

Questa vera e propria ‘esplosione’ della ‘*Regione imprenditrice*’, nuova maniera, soprattutto nelle c.d. attività ‘ausiliarie’, ha determinato non solo la crescita esponenziale di amministratori pubblici e soprattutto personale precario, spesso volutamente ingaggiato in violazione delle norme lavoristiche per garantirgli poi la ‘stabilizzazione’, ma anche pesanti effetti sul bilancio regionale, imponendo alla Regione di partecipare a ripianamento di posizioni debitorie, ricapitalizzazioni in taluni casi di dubbia compatibilità con il regime degli aiuti di Stato e della trasparenza delle relazioni finanziarie di matrice europea. Anche se va precisato che si tratta di un fenomeno non esclusivamente rinvenibile, tra le diverse regioni, nell’esperienza della Regione siciliana [CORTE DEI CONTI, 2012].

Parimenti di non minor rilievo sono state le questioni determinate dall’applicazione dell’art. 13 del d.l. n. 223 del 2006, conv. con l.n. 248 del 2006, che ha avuto quale proprio l’obiettivo di limitare le distorsioni concorrenziali derivanti da una troppo estesa presenza di società pubbliche nei servizi [CAMMELLI, DUGATO, 2008; PIZZA, 2011]¹⁶.

¹⁶ Va ricordato quanto statuito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 326 del 2008 (pronunciata su ricorso proposto dalla Regione siciliana) sulla legittimità costituzionale dell’art. 13 del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, recante «*Disposizioni urgenti per il rilancio economico e sociale, per il contenimento e la razionalizzazione della spesa pubblica, nonché interventi in materia di entrate e di contrasto all’evasione fiscale*», convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248.

Mentre con riguardo proprio alle società strumentali che esercitano *'attività amministrativa in forma privatistica'* è stato ribadito, anche in sede

In particolare, l'articolo impugnato (che reca la rubrica *«Norme per la riduzione dei costi degli apparati pubblici regionali e locali e a tutela della concorrenza»*) impone alcuni limiti alle società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, nonché, nei casi consentiti dalla legge, per lo svolgimento externalizzato di funzioni amministrative di loro competenza. Si stabilisce, specificamente, che esse operino esclusivamente con gli enti costituenti ed affidanti, non svolgano prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, non partecipino ad altre società o enti e abbiano oggetto sociale esclusivo. L'articolo contiene anche una disciplina transitoria, che definisce i termini e le modalità della cessazione delle attività non consentite, e commina la nullità ai contratti conclusi in violazione delle nuove norme.

In altre parole si tratta di norme le quali, analogamente a quelle in esame e come correttamente evidenziato dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione, hanno il dichiarato scopo di tutelare la concorrenza. Nella sentenza richiamata, rigettando le tesi propugnate dalla difesa della Regione siciliana, la Corte ha inteso delimitare puntualmente la *«tutela della concorrenza»* precisando che: *“la titolarità della relativa potestà legislativa consente allo Stato di adottare misure di garanzia del mantenimento di mercati già concorrenziali e misure di liberalizzazione dei mercati stessi; queste misure possono anche essere volte a evitare che un operatore estenda la propria posizione dominante in altri mercati; l'intervento statale può consistere nell'emanazione di una disciplina analitica, la quale può influire su materie attribuite alla competenza legislativa delle Regioni; spetta alla Corte effettuare un rigoroso scrutinio delle relative norme statali volto ad accertare se l'intervento normativo sia coerente con i principi della concorrenza, e se esso sia proporzionato rispetto a questo fine (sentenze n.11.63 e 51 del 2008 e nn. 421, 401, 303 e 38 del 2007). L'obiettivo delle disposizioni impuginate è quello di evitare che soggetti dotati di privilegi operino in mercati concorrenziali”*.

Dunque, la disciplina delle società con partecipazione pubblica dettata dalla norma statale è rivolta ad impedire che dette società costituiscano fattori di distorsione della concorrenza. Essa rientra, quindi, nella materia – definita prevalentemente in base al fine – della *«tutela della concorrenza»*. Il Giudice delle leggi afferma in tal modo, in termini riassuntivi, che: *“le disposizioni impuginate sono riconducibili alla competenza legislativa esclusiva in materia di ordinamento civile, in quanto volte a definire i confini tra l'attività amministrativa e l'attività d'impresa, soggetta alle regole del mercato, e alla competenza legislativa esclusiva in materia di tutela della concorrenza, in quanto volte a eliminare distorsioni della concorrenza stessa”*.

Va altresì ricordato che ad analoghe conclusioni è giunto poi lo stesso all'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione (con il parere Prot. 14657/212.12006.11 emesso sempre su richiesta dell'Assessorato all'Economia) che, pronunciandosi sulla fattispecie sottoposta al giudizio costituzionale, l'ha ritenuta pienamente riconducibile alla competenza legislativa esclusiva statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione.

In tale solco interpretativo si colloca poi il parere reso dall'Ufficio legislativo e legale della Presidenza della Regione che si è espresso in merito (con il parere prot. n. 20073 del 12 luglio 2012/122.2012.11) propendendo per la piena applicabilità della disciplina in argomento. Le conclusioni formulate dall'apporto consultivo espresso appaiono pienamente condivisibili, anche di fronte alle pur opportune esigenze di ulteriore approfondimento in esso prospettate. In conclusione, infatti, il parere così si esprime: *“per l'immediata applicabilità della norma fanno propendere oltre all'elemento testuale, la mancanza di una qualunque espressa clausola di salvaguardia, e la considerazione che l'articolata disciplina ivi recata per le società pubbliche interviene in materie, diritto civile e tutela della concorrenza, rientranti nella competenza legislativa statale”*

giurisprudenziale il divieto di fornire prestazioni a enti terzi stabilito dal citato art. 13, d.l. n. 223 del 2006 (e non anche per le società destinate a gestire servizi pubblici locali che esercitano attività d'impresa di enti pubblici, così Cons. Stato, Ad. plen., 4 agosto 2011, n. 17).

È così risultato chiaro, sin dal 2008, che occorre provvedere a un profondo riassetto delle partecipazioni, non solo per ridurre l'aggravio finanziario sulle finanze regionali, ma anche al fine di far uscire la Regione dalla presenza societaria in settori non ritenuti strategici.

2.4. Il riordino delle società partecipate dalla Regione nella prospettiva della revisione della spesa

Il complesso ed articolato percorso di riordino delle Società partecipate nella Regione siciliana trova il proprio riferimento normativo nella previsione sancita dall'art. 20 della L.r n. 11 del 2010. La norma ha inteso, da un lato, dettare le procedure per l'attuazione del Piano di riordino delle partecipazioni regionali, dall'altro ha introdotto previsioni dirette a contenere i costi di gestione delle società partecipate: dalla riduzione del numero dei membri dei consigli di amministrazione – in molti casi composti da numerosi componenti – al drastico contenimento degli emolumenti di amministratori e sindaci, anche in questo caso assai elevati e dalla struttura spesso variegata e causa di pesanti costi.

In merito giova ricordare che con l'entrata in vigore dell'articolo 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007 (Legge Finanziaria 2008), col precipuo obiettivo di tutelare la concorrenza ed il mercato, le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165, non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, né assumere o mantenere direttamente o indirettamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società.

La medesima disposizione stabilisce, comunque, che è sempre ammessa la costituzione di società che producono servizi di interesse generale e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e s.n.i., nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza. Mentre, al comma successivo, la norma prevede che l'assunzione di nuove partecipazioni ed il mantenimento delle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con deliberazione motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti in precedenza indicati.

Giova ricordare che la Giunta regionale siciliana, già con la delibera n. 222 del 30 settembre 2008, aveva elaborato un piano di riordino che tuttavia ha trovato notevoli ostacoli sia sul piano giuridico (molte società erano state costituite con legge regionale) che organizzativo, in guisa da indurre alla predisposizione di uno specifico intervento legislativo che collocasse le diverse partecipazioni all'interno di aree strategiche e ne prevedesse la riduzione.

La norma della legge regionale finanziaria del 2010 prevede che, al fine di concorrere al raggiungimento degli obiettivi di contenimento e razionalizzazione della spesa pubblica, l'Assessore regionale per l'Economia adotta, con proprio decreto, previo parere vincolante della II Commissione legislativa "*Bilancio e Programmazione*" dell'Assemblea regionale siciliana, le necessarie iniziative affinché, ad ogni area strategica individuata dal comma 2 dello stesso articolo, corrisponda una sola Società a totale o maggioritaria partecipazione regionale o una sola impresa pubblica.

L'obiettivo del legislatore era quello di superare un assetto formatosi per stratificazioni ed addizioni che evidenziava una scarsa razionalità di disegno, la presenza di duplicazioni, sovrapposizioni ed elementi di distorsione, essendo stata la genesi delle partecipazioni esistenti sganciata da una visione organica e strategica del ricorso allo strumento societario da parte dell'amministrazione regionale. Anche se non può omettersi di considerare che la previsione di un parere vincolante sul piano di riorganizzazione delle partecipazioni regionali da parte della Commissione parlamentare reintrodusse meccanismi di co-decisione Governo-Parlamento, ormai abbandonati da più di un ventennio, e di dubbia compatibilità costituzionale.

Dopo l'entrata in vigore della legge ed effettuati alcuni tentativi non coronati da successo il 30 novembre 2010 l'Assessorato all'Economia ha inviato per l'esame della competente Commissione dell'Ars lo schema di decreto che avrebbe dovuto disciplinare il riordino delle Società a partecipazione regionale, tale progetto prevedeva la riduzione delle società a totale o prevalente partecipazione pubblica ad 11, mentre per quelle non strategiche si disegnava un percorso di dismissione o di liquidazione.

Anche se va ricordato che, sempre nell'autunno del 2010, venivano già diramate due circolari assessoriali volte ad introdurre, già sul piano applicativo, misure per il contenimento delle spese gestionali delle società partecipate¹⁷.

¹⁷ La Circolare n. 15 del 28 settembre 2010, recante disposizioni attuative degli articoli 22 e 23 della legge regionale 12 maggio 2010, n.11 rispettivamente sulle spese per collaborazioni e consulenze e sulle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza e sponsorizzazioni, e la Circolare n. 19 del 9 dicembre 2010, recante disposizioni attuative dell'articolo 16 della legge regionale 12 maggio 2010, n.11 sul Patto di stabilità regionale

La lunga gestazione del parere della II^a Commissione legislativa “*Bilancio e Programmazione*” dell’Assemblea regionale siciliana fa sì che esso venga formulato soltanto nella seduta n. 245 del 21 giugno 2011, incrementando sino a 14 il numero delle aree strategiche e, conseguentemente, delle società a totale o prevalente partecipazione pubblica da mantenere in vita.

Con il Decreto Assessoriale n. 1720, del 28 settembre 2011, integrato dal Decreto n. 2333 del 23 novembre 2011, viene disciplinato non solo il riordino di dette partecipazioni societarie regionali (artt.1 e 2), ma si regolano le procedure per la dismissione delle partecipazioni ritenute non strategiche (art.3).

Sul piano della riduzione dei costi degli organi amministrativi va segnalato che, dapprima, con la l.n. 19 del 1998 (art. 2, settimo ed ottavo comma), e poi con le previsioni di cui agli art. 20-23 della l.r. 11 del 2010, sono state introdotte norme che, anche anticipando modifiche poi intervenute nella normativa statale (come ad esempio nel numero massimo dei componenti dell’organo amministrativo), hanno consentito di comprimere i costi di gestione e scongiurare nuove assunzioni di personale.

Al fine di offrire un *corpus* di regole puntuali che raccogliesse in forma integrata le disposizioni in precedenza dettate con circolari assessoriali¹⁸ sono state introdotte norme in materia: di adempimenti organizzativi e funzionali (art.4), di riduzione dei compensi degli organi amministrativi e di controllo (art.5) e di contenimento e razionalizzazione della spesa (art. 8), di risoluzioni alternative dei contenziosi, con il preciso obiettivo di scongiurarne l’insorgere (art. 9), nonché di trasparenza e riequilibrio di genere per le società a partecipazione pubblica (artt. 10 e 6).

Il riordino delle società partecipate dalla Regione ha così consentito di conseguire l’obiettivo della riduzione delle società partecipate ritenute strategiche da 34 a 14, il riassetto della *governance* con la riduzione degli amministratori, il drastico contenimento dei costi di gestione e del ricorso alle consulenze, il blocco delle assunzioni, la piena applicazione delle norme sui contratti pubblici e sulla trasparenza amministrativa, del codice regionale antimafia ed anticorruzione dell’amministrazione, del patto di stabilità regionale, il ricorso alla Consip per gli acquisti di beni e servizi, della normativa sul riequilibrio di genere e, più in generale, di disposizioni che in

¹⁸ A quelle in precedenza richiamate si erano poi aggiunte la circolare n.5 del 6 maggio 2011, recante “*atti di indirizzo per le società partecipate della Regione siciliana*” e la circolare n. 38245 del 17 giugno 2011 recante disposizioni relative al “*bonario componimento delle controversie in materia di applicazione e/o interpretazione delle Convenzioni e dei Contratti di servizio. Direttive per le società partecipate dalla Regione siciliana*”

netta discontinuità con l'elefantiasi che aveva visto crescere nel precedente decennio il sistema delle partecipate, con forte aggravio di oneri per l'erario.

Diversi sono poi i problemi scaturiti dall'applicazione dell'art. 4 del dell'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n.95, poi convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135 (c.d. decreto sulla *Spending review*)¹⁹.

Il sistema della partecipazioni regionali della Sicilia, sottoposto ad un profondo riordino negli assetti di *governance*, sembra così guardare alla compatibilità con l'evoluzione dell'ordinamento europeo e con l'esigenza di realizzare la riduzione della sfera pubblica per inverare i principi di concorrenza e sussidiarietà in senso orizzontale e la revisione della spesa.

In conclusione, se deve considerarsi terminata la fase tradizionalmente intesa della "*Regione imprenditrice*", effetto di una crescente espansione della sfera pubblica, che nel decennio 2000-2010 ha visto incrementare esponenzialmente il numero delle società, degli amministratori e dei dipendenti, dei costi per la collettività, configurando un modello – che abbiamo definito della "seconda stagione" della Regione imprenditrice – divenuto incompatibile

¹⁹ Per la cui applicazione stato emanato dapprima il D.A. n. 28 del 20 luglio 2012 e la Circolare n. 5444/2012, sulla scorta del parere dell'Ufficio legislativo e legale richiamato alla precedente nota e del chiaro orientamento della Corte costituzionale.

Con la recente sentenza n. 229 del 23 luglio 2013 il Giudice delle leggi ha ritenuto incostituzionali le norme di cui all'art. 4 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, conv. con mod. dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, commi 1, 2, 3, secondo periodo, 3-*sexies*, ed 8 nella parte in cui si riferivano anche alle Regioni ad autonomia ordinaria. Mentre ha dichiarato non fondata la questione di legittimità prospettata dalle Regioni ad autonomia differenziata relativamente alle medesime disposizioni normative in virtù della clausola di salvaguardia di cui al successivo art. 24 *bis*. In particolare la Corte costituzionale ha ritenuto la disciplina censurata eccessivamente puntuale e dettagliata come totalmente vincolante per le amministrazioni regionali precludendo la scelta di una delle possibili modalità di svolgimento dei servizi strumentali alle proprie finalità istituzionali. All'autonomia regionale, conseguentemente, non veniva lasciato alcun margine di adeguamento (non si trattava di disciplina di principio, ma di dettaglio) rinvenendosi in tale connotato la lesione dell'autonomia organizzativa regionale, nonché della competenza concorrente in materia di coordinamento di finanza pubblica.

Le Regioni potranno pertanto continuare ad avvalersi delle società che svolgono, in termini esclusivi, "*attività amministrativa in forma privatistica*" nei confronti delle pubbliche amministrazioni, nel rispetto dei limiti sanciti dall'art. 13 del d.l. n. 223 del 2006 e dall'art. 3, c. 27, della l. n. 244 del 2007.

Tale quadro normativo, infatti, appare finalizzato al rafforzamento della distinzione tra l'attività amministrativa in forma privatistica e l'attività d'impresa delle amministrazioni pubbliche, per scongiurare che quest'ultima possa godere di privilegi rispetto all'attività di impresa delle società di diritto comune con inevitabili distorsioni dei principi della concorrenza. Fermo restando, comunque, che la previsione di cui all'art. 4, comma 8, del citato decreto costituisce un vincolo di adeguamento ulteriore per tutte le società pubbliche strumentali, non ancora conformi al modello dell'*in house providing*, siano queste soggette o meno agli obblighi di dismissione di cui al comma 1 dell'art. 4.

con i principi delineati dall'ordinamento comunitario, può dirsi decisamente intrapreso il percorso di riduzione della sfera pubblica regionale.

3. *Considerazioni conclusive*

Con le norme regionali che nel 1999 offrirono il primo quadro regolativo in materia (ll.rr. n. 5 e n. 10) ha preso avvio la liquidazione degli enti economici regionali e la privatizzazione e cessione di enti ed aziende a partecipazione regionale e/o il loro riordino (tra i quali, come ricordato, l'A.S.T. le Aziende termali) si è certamente data una svolta alla politica di sviluppo della Regione così come concepita negli anni '50 [BRUNO, CATANIA, 2000].

Sebbene siano trascorsi tredici anni (quasi un terzo dell'intera stagione della Regione imprenditrice "*prima maniera*") dalla sua entrata in vigore, sul piano formale gli enti economici, con l'eccezione dell'Azasi, sono ancora formalmente in vita ancorché in liquidazione, pur non potendo revocarsi in dubbio che gran parte della dismissione delle partecipazioni degli enti economici regionali è stata perfezionata.

L'intervento in economia attraverso imprese pubbliche, emulativo di analoghe iniziative statali che tra luci ed ombre [RAIMONDI, 1979; GALGANO, 1988] non ha conseguito risultati di gran lunga migliori, si è mostrato colmo di insuccessi, non soltanto sotto il profilo economico, ma anche per gli effetti perversi che ha prodotto sui modelli di comportamento degli attori sociali ed istituzionali.

Gli insuccessi della Regione imprenditrice, non meno che quelli altrettanto fallimentari delle imprese delle partecipazioni statali nella Regione o di gruppi imprenditoriali nazionali destinatari di una straordinaria messe di incentivi pubblici (la vicenda FIAT di Termini Imerese appare emblematica), hanno condotto ben presto ad una forte perdita di credibilità anche nella reale capacità della Sicilia di divenire un'area di significativo investimento industriale e di attrazione di risorse economiche.

Come dimostra, nel suo recente rapporto, la Fondazione La Malfa, la presenza industriale delle medie imprese nel sud assume connotati non solo assai marginali rispetto alla dotazione del paese (8%, percentuale che diventa irrisoria con riguardo alle grandi imprese: 2%), e recessiva sia per numero di imprese che, soprattutto, per numero di occupati. Con la conseguenza che delle 341 imprese medie censite nel Sud 253 sono allocate in tre regioni – Campania, Abruzzo e Puglia – mentre solo le restanti 88 hanno sede nelle altre regioni meridionali [FOND. LA MALFA, 2012].

La chiusura dell'esperienza delle partecipazioni regionali attraverso gli enti pubblici economici dimostra, purtroppo, che la fuoriuscita della mano pubblica

da molti settori industriali non ha determinato, se non in minima parte, la sostituzione di imprese pubbliche con imprese private, ed ha accompagnato il pesante declino industriale della Sicilia che giunge sino ai nostri giorni [SVIMEZ, 2012].

Anche se, come sottolineato, tale tendenza ha intersecato il nuovo fenomeno delle società pubblico-private partecipate dalla Regione e più in generale una nuova forte espansione del 'capitalismo regionale'.

Lo scenario pur brevemente descritto ha offerto il fianco ai sostenitori della portata salvifica dell'agricoltura o del turismo per lo sviluppo regionale che, sia per il numero di occupati che per dinamiche proprie del settore produttivo – ma soprattutto se si attestano a più alti livelli di qualità e competitiva –, possono concorrere proficuamente ad una crescita del prodotto interno lordo, ma non possono certamente costituirne il traino esclusivo in una Regione con cinque milioni di abitanti.

Resta impregiudicato quindi, che un incremento significativo dell'occupazione e del prodotto interno lordo in Sicilia non può che passare da un rilancio dell'impresa industriale.

Gli economisti che hanno sostenuto l'industrializzazione del Mezzogiorno [PURPURA, 1996] hanno opportunamente descritto l'incapacità del mercato di assicurare uno sviluppo degli investimenti e del reddito tali da superare il pesante divario di sviluppo nei confronti del Centro-Nord e di dare risposte efficaci e stabili al problema della disoccupazione strutturale. E ciò nel presupposto che in un'area caratterizzata da depressa esternalità, rendimenti decrescenti, problemi derivanti dalla debole struttura della borghesia agraria non abituata a competere sui mercati, ma adusa a politiche in vario grado protettive, era assai difficile la formazione di una imprenditoria locale e, soprattutto, poco attraenti le allocazioni di nuove imprese private nell'area.

All'interno di una logica "dirigista" la Regione siciliana ha concepito una strategia di promozione dello sviluppo industriale che, almeno nella fase iniziale, prevedeva la partecipazione di minoranza al capitale di imprese manifatturiere private. Non si trattava, dunque, di una replica, a scala regionale, della politica delle partecipazioni statali, e per altro verso, a differenza di queste ultime, i settori prescelti non erano quelli di base. Così accadde con la l.r.n. 29 del 1950 nella prima fase dell'intervento della Regione siciliana in economia.

Gli assunti su cui si fondava questa linea di intervento erano fondamentalmente due.

Anzitutto, si riteneva che la formazione locale di risparmio non fosse sufficiente a finanziare investimenti consistenti in imprese che avevano dimensioni considerevolmente più elevate di quelle prevalenti nell'industria regionale.

In secondo luogo, la partecipazione della Regione al capitale di rischio – era questo l'assunto – che avrebbe favorito la fase di *start-up* dell'impresa,

ed a questo scopo tale partecipazione era comunque considerata temporanea [Salvia, 1979].

Non si può affermare che la formula fosse priva di fondamento. E del resto, anche in altre regioni a statuto speciale tali forme di intervento, poi evolute nelle “finanziarie di sviluppo”, hanno conseguito risultati apprezzabili [TORTORELLI, 1988, FONDAZIONE ROSSELLI, 2012].

Ma il modello sinteticamente descritto raggiunse traguardi assai limitati, lasciando prevalere le spinte di in intervento dirigista con l’istituzione dell’*Ente per lo sviluppo industriale*, con modalità operative per molti aspetti riconducibili a quella delle partecipazioni statali. In tal guisa, attraverso gli enti pubblici economici (ESPI, EMS, AZasi) la Regione diviene diretto protagonista della vita economica, individuando “*settori strategici*” (meccanica, carta, alimentare), nel presupposto – poi rivelatosi fallace – che l’intervento della mano pubblica fosse indispensabile per la realizzazione di nuove iniziative industriali e la creazione del tessuto produttivo che avrebbe costituito la base per avviare attività imprenditoriali nell’indotto.

In altre parole, l’intervento diretto in economia della Regione rappresentava progressivamente la forma prioritaria di attivazione di meccanismi emulativi che avrebbero potuto diffondere le iniziative d’impresa.

Gli effetti degenerativi di questa espansione smisurata della sfera pubblica furono ben presto avvertiti al punto tale da condurre a revocare in dubbio l’utilità di tale modello.

Il presupposto concettuale del ‘*fallimento di mercato*’, che avrebbe dovuto offrire alternative alla de-industrializzazione di settori divenuti obsoleti (si pensi all’industria solfifera o a quella dei derivati agrumari fiorenti in Sicilia ad inizio del ‘900) si scontrò ben presto con i fallimenti dell’economia pubblica e delle sue molteplici iniziative industriali.

Il degrado è proseguito con l’estensione del campo di azione alle imprese private in crisi. Ne è derivata la trasformazione della politica industriale regionale da “*politica attiva*” di promozione in “*politica passiva*” di salvataggio, con la conseguente formazione di un “cronicario” di imprese per le quali il mercato avrebbe inesorabilmente decretato la chiusura e che invece venivano tenute in attività grazie a quella che possiamo definire la “*triangolazione perversa*” costituita dalla singolare convergenza di interessi fra imprenditoria privata, forze sindacali e partiti politici nel trasferire nell’area pubblica le imprese prive di prospettive di sopravvivenza [PURPURA, 1999].

Piuttosto che rimodulare il sostegno finanziario alle imprese attraverso i servizi selettivi alle imprese, sia sotto forma di trasferimenti finanziari destinati alla loro acquisizione che di erogazione diretta degli stessi, come avvenuto in molte Regioni all’avvio dell’esperienza dell’intervento di queste in econo-

mia dopo la loro istituzione [.] – si è preferito, non senza dissimulare gli obiettivi interessi della politica alla gestione del reclutamento del personale replicare ed al salvataggio di attività imprenditoriali decotte di imprenditori compiacenti, continuare a replicare il modulo della partecipazione diretta al capitale delle imprese, socializzando perdite sociale spesso ingenti.

Questo ha determinato effetti di 'contaminazione burocratica' sulle imprese a partecipazione pubblica che ben presto hanno condotto alla loro marginalizzazione dal mercato con conseguente progressiva perdita di competitività e capacità di penetrazione nei mercati più dinamici.

E ciò mentre, in un clima da '*assalto alla diligenza*', si moltiplicavano gli imprenditori pronti a cedere le proprie iniziative agli enti pubblici economici pur di "*mantenere livelli occupazionali*" o di rilanciare gli investimenti ben presto divenuti incompatibili con il regime comunitario degli aiuti alle imprese e forieri, essi stessi, di distorsioni del mercato regionale (si pensi al settore dei trasporti pubblici).

Ha così prevalso la politica di breve termine con obiettivi di locupletazione elettorale che, di fronte alla progressione geometrica delle emergenze di comparto, ha risposto con un crescente numero di leggi-provvedimento volte dapprima a regionalizzare questa o quel l'impresa, salvo poi, quando il fallimento è divenuto inevitabile, ad assorbirne i dipendenti nell'area del precariato regionale (valga per tutti il riferimento alla nota ditta calzaturiera '*Spatafora*').

L'assenza di un tessuto industriale consolidato – ed in tal senso l'esperienza siciliana assume una valenza paradigmatica – ha operato alla stregua di un vincolo istituzionale allo sviluppo peraltro aggravato da decenni di intervento pubblico, nel corso dei quali si è consolidata una struttura di incentivi "perversi" [TRIGILIA, 1992] che ha marginalizzato le relazioni di mercato – caratterizzate da impersonalità e "fiducia allargata" – ed assegnato un ruolo pervasivo alle relazioni governate dalla "fiducia ristretta" [PURPURA, 1996, 1999], particolarmente orientata a governare la distribuzione delle considerevoli risorse pubbliche.

Con gli interventi normativi ed amministrativi ricordati alla fine degli anni '90 del secolo scorso la Regione ha avviato la (tardiva) politica di dismissione, ponendo in liquidazione gli enti economici di gestione, cedendo le poche imprese ancora operative da essi detenute (*Sicilianagas Spa*, *Vini Corvo Spa*, *Sicilvetro Spa*, mentre *Italkali Spa* attende ancora la definizione della procedura di cessione della partecipazione, nel frattempo divenuta regionale, per ricordare le più significative), dismettendo con grande lentezza quel che restava dei compendi aziendali delle altre già poste in liquidazione e privatizzando alcuni enti che, tuttavia, sono ancora in mano pubblica quali l'A.S.T. Spa, le Aziende termali.

Mentre ancora doveva definirsi tale azione liquidatoria (come ricordato è stato necessario ricorrere all'intervento legislativo per chiudere la non meno

paradossale vicenda) agli inizi del successivo decennio prende nuovamente vigore la scelta di intervento diretto in economia della Regione.

Tra il 2002 ed il 2008 – come in precedenza evidenziato – crescono infatti esponenzialmente le partecipazioni societarie (sia di maggioranza che di minoranza) regionali nei settori più disparati (dall’informatica, alla gestione del patrimonio immobiliare, al servizio idrico, dalla riscossione dei tributi a quella dei servizi diretti all’amministrazione), in taluni casi ricorrendo alla formula della società a capitale pubblico-privato. Si apre una nuova stagione di protagonismo imprenditoriale della Regione che avrà esiti non meno infausti da quelli conseguiti in precedenza.

Una *ri-espansione* della sfera pubblica in chiara controtendenza con quella ancora *in itinere* delle privatizzazioni e dismissioni, che non solo ne nega le premesse concettuali e di politica economica, ma che addirittura arriva a collegare direttamente imprese pubbliche alle strutture politico-amministrative, senza neanche più l’intermediazione della società finanziaria o dell’ente pubblico economico di gestione.

La formula del partenariato pubblico-privato strutturale mediante costituzione di società miste [CARTEI, 2010; DUGATO, 2011] ha avuto quindi, anche in Sicilia, esiti sostanzialmente fallimentari.

Dopo l’avvio di queste società, con ampia messe di risorse pubbliche, consigli di amministrazione, assunzione di personale, locazione di prestigiose sedi ed il ricorso ad una pletera di consulenti, ben presto si è dovuto constatare la difficoltà di coniugare il modulo societario e la partecipazione diretta dell’amministrazione pubblica con gli obiettivi di efficienza gestionale, anche per la presenza dei severi e crescenti limiti normativi sull’affidamento dei servizi alla p.a. mediante l’*in house providing* [URSI, 2012].

E questi limiti nelle società miste hanno manifestato un’aggravante: la presenza del privato, infatti, ha scaricato sul pubblico erario la gran parte degli oneri e concentrato nelle mani privati rilevanti guadagni, facendo ben presto emergere contrasti insanabili.

La fallimentare esperienza delle partecipazioni regionali, seguita da quella non meno disastrosa stagione della *‘seconda espansione della sfera regionale’* (primo decennio degli anni 2000), seppur con diverse forme di intervento (società miste, fondazioni di partecipazione, società-contenitore di precari per servizi alla stessa amministrazione), non hanno lasciato spazio a nuove forme di politica economica che pur mantenendo il ruolo di *policy design* dello sviluppo della Regione, non determinasse le commistioni e le contaminazioni deteriori che hanno dominato le stagioni della Regione imprenditrice.

Nuove forme di incentivazione – a partire dalla fiscalità compensativa generalizzata per le nuove imprese nel Mezzogiorno e riduzione della

contribuzione per i nuovi assunti [BUSETTA, 2012] – che puntino a creare opportunità per imprese e sistemi imprenditoriali, ad attrarre investimenti nel territorio regionale compatibili con i principi del diritto europeo e con i vincoli di finanza pubblica, devono prendere così progressivamente il posto delle superate modalità di partecipazione diretta della mano pubblica al capitale delle imprese e degli incentivi c.d. “*a pioggia*” che hanno consentito di conseguire risultati sicuramente poco lusinghieri.

Anche se agli obiettivi mancati dalla collettività regionale hanno corrisposto sicuri successi di gruppi politici ed imprenditoriali “predatori” che hanno conseguito e conseguono ancora sacche di clientela e di arricchimento in pregiudizio alla crescita della Sicilia e che oggi sembrano rinvigorirsi anche attraverso forme surrettizie di affermazione di *cliché* di “legalità” per dissimulare evidenti intendimenti di occupazione delle istituzioni pubbliche, con una commistione di interessi tra rappresentanza di interessi privati e imparzialità dell’azione amministrativa incompatibile i principi della buona amministrazione ed, adesso, con la normativa anticorruzione (l. n. 190 del 2012 e relativi decreti attuativi).

Si può quindi affermare conclusivamente che, con nuova morfologia, protagonisti e ruoli, si ripropongono nello scenario economico siciliano le commistioni di quella che è stata opportunamente definita la “*triangolazione perversa*” tra politica, rappresentanti delle imprese e sindacati (si è passati tuttavia da un triangolo scaleno nel quale la politica prevaleva sul sindacato e l’imprenditoria ad uno isoscele ove il lato debole è rappresentato ormai dal sindacato).

Restano scolpite le analisi critiche di un grande siciliano a questi assetti di ieri, replicati oggi con alcune varianti, che all’epilogo della Sua vita volle rivolgere un appello rimasto inascoltato e che prefigurava, con nitore, pericoli determinati da un’eccessiva espansione della presenza imprenditoriale della Regione.

“I siciliani chiamati a costituire e governare la Regione, presero fin dai primi giorni l’aria di volere ricopiare il Parlamento e il Governo nazionale; si attribuirono compensi pari a quelli dei deputati e dei senatori di Roma; mostrarono una larghezza pomposa e allo stesso tempo vennero meno alla dovuta regolarità dell’amministrazione, alla fermezza della disciplina, alla rigida responsabilità legislativa e attiva. Errori questi della prima attuazione del nuovo istituto (come quelli che son capitati alla Repubblica Italiana dal 1946 in poi); pur avendo approvato (Stato e Regioni) leggi utilissime, adottato criteri savi e attuato equilibrati interventi. Ma sopravvenne la crescente e opprimente partitocrazia che dal centro alla periferia ha infettato la nazione, compresi gli enti locali e le nascenti regioni; la Sicilia ne fu sopraffatta, anche per certe tare ataviche che persistono nelle nostre vene...

L’industrializzazione siciliana va avanti, lentamente, superando difficoltà e altre affrontandone; ma va avanti. Non accenno qui agli episodi dell’ENI, della

Sicindustria, della Finanziaria, e altre piccole e grandi noie locali, sono elementi di una economia nascete che si afferma. La Sicilia al centro del Mediterraneo non può non essere tutta industrializzata: tempo, pazienza fiducia nell'iniziativa privata. Le statizzazioni le regionalizzazioni sono i nemici della produttività e della stessa classe lavoratrice, bisogna avere il coraggio di affermare questa verità e difenderla nel campo pratico. La Regione dovrebbe limitarsi a dare esenzioni fiscali o concorsi integrativi; non pretendere di fare il doppione dell'infausto ministero delle partecipazioni che è uno dei bubboni politico-economici dello statalismo imperante" [STURZO, 1959].

(Questo contributo trae spunto da alcuni studi condotti alla fine gli anni '90 sul tema delle privatizzazioni e dalla relazione conclusiva, integrata con gli aggiornamenti e corredata di note, tenuta al Convegno "Le imprese pubbliche siciliane tra legalità e politiche di sviluppo", organizzato dalla Regione siciliana con l'Università di Palermo ed il Comando regionale della Guardia di Finanza, il 5 dicembre 2011 ed al quale hanno partecipato i Proff. Alberto Stagno D'Alcontres, Marco Dugato, Riccardo Ursi, Antonio Purpura, Sebastiano Torcivia, Carmine Bianchi, il gen. Domenico Achille, l'Amb. Alberto Vattani e l'arch. Felice Bonanno)

Tav.1

PROSPETTO DELLE PARTECIPAZIONI AZIONARIE
DI E.S.P.I. – E.M.S. – AZ.A.SI. IN LIQ.

PARTECIPAZIONI AZIONARIE E.S.P.I.

SOCIETÀ	PARTECIPAZIONE DETENUTA	SITUAZ. ATTUALE
1) BACINI DI PALERMO S.P.A	50%	La partecipazione è stata ceduta in data 23.12.2002 al socio Bacini Siciliani
2) BACINO DI CARENAGGIO TRAPANI S.P.A.	100%	Società ceduta alla Regione siciliana
3) CASA VINICOLA DUCA DI SALAP.TA S.P.A	99,36%	La partecipazione è stata ceduta in data 29.5.2001 alla ILVA di Saronno
4) CEOM S.P.A.	6,19%	La partecipazione è stata ceduta in data 5.18.2002 al Parco Scientifico e Tecnologico della Sicilia
5) C.T.M. S.C.P.A.	49%	La partecipazione è stata ceduta in data 7.10.2003 alla Regione siciliana
6) INIZIATIVE INDUSTRIALI S.P.A.	100%	
7) PARCO SCIENTIFICO E TECN. SICILIA	87,90%	La partecipazione è stata ceduta in data 7.10.2003 alla Regione siciliana
8) RESAIS S.P.A.	100%	La partecipazione sarà trasferita al patrimonio della Regione
9) SICILIANA GAS S.P.A.	50%	La partecipazione è stata ceduta in data 8.5.2006 all'ENI S.p.A
10) SICILIANA GAS VENDITE S.P.A	0,001%	La partecipazione è stata ceduta in data 8.5.2006 all'ENI S.p.A
11) SICILVETRO S.P.A.	50%	La partecipazione è stata ceduta in data 10.12.2004 al socio AVIR S.p.A
12) AGRIS S.P.A.	0,4%	Società sottoposta a liquidazione
13) FINEDIL S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
14) GEOMECCANICA S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
15) GENAL S.P.A.	99,9%	Società sottoposta a liquidazione
16) GERI UOMO S.P.A.	49%	Società sottoposta a liquidazione
17) GESTIONE SERVIZI S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
18) IMEA S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione

SOCIETÀ	PARTECIPAZIONE DETENUTA	SITUAZ. ATTUALE
19) IMER S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
20) IMER – CMC S.P.A.	99,9%	Società sottoposta a liquidazione
21) LAMBERTI S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
22) MESVIL S.P.A.	99,6%	Soc. sottoposta a proc. fallim.
23) MEDITERRANEAN SUPPLY CO.	83,3%	Soc. sottoposta a proc. fallim.
24) MEDITERRANEA EDILMARMIS P.P.A.	25,3%	Soc. sottoposta a proc. fallim.
25) CALZIFICIO DEL MED.NEO S.P.A.	25%	Soc. sottoposta a proc. fallim
26) SIACE S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
27) SICILTRADING S.P.A.	10,7%	Soc. sottoposta a proc. fallim.
28) SICOS S.P.A.	51%	Società operativa
29) TELEINFORM S.P.A.	22%	La partecipazione è stata ceduta in data 28.07.2000 all'altro socio CRES
30) TESSILCON S.P.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
31) SIRAP S.P.A.	50%	Società sottoposta a proc. fallim.
32) C.I.S. S.P.A.	40%	Società sottoposta a liquidazione

PARTECIPAZIONI AZIONARIE DELL'E.M.S.

SOCIETÀ	PARTECIPAZIONE DETENUTA	SITUAZ. ATTUALE
1) Elitaliana S.p.A.	2,98%	La partecipazione è stata ceduta in data 22.4.2002 ai soci privati
2) Etna Cavagrande S.p.A.	9,20%	La partecipazione è stata ceduta in data 23.5.2002 ai soci privati
3) Irmínio S.p.A.	9,33%	Società operativa
4) Italkali S.p.A.	51%	La partecipazione è stata trasferita al patrimonio della Regione siciliana ex Art.2 L.r. 5/99 con atto del 17 giugno 2009
5) Sarcis S.p.A.	90%	La partecipazione è stata ceduta in data 19.12.2005 al socio ENIMED S.p.A
6) Sorim S.p.A.	100%	Società operativa
7) Chimica Arenella S.p.A.	100%	Società chiusa
8) Chisade S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
9) Isaf S.p.A.	48%	Società sottoposta a liquidazione
10) Ispea S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
11) Palstionica S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
12) Sarp S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
13) Sitas S.p.A.	95%	Società in fallimento
14) Sochimisi S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
15) Solsi S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
16) Trabia S.p.A.	100%	Società sottoposte a liquidazione
<i>Insicem S.p.A.</i>	10%	Partecipazione ceduta all'Az.A.Si. delibera E.M.S. 120/93
<i>Siciliana Gas S.p.A.</i>	50%	Partecipazione ceduta ad E.S.P.I. delibera E.M.S. 120/93
<i>Sicilvetro S.p.A.</i>	50%	Partecipazione ceduta ad E.S.P.I. Delibera E.M.S. 120/93

PARTECIPAZIONI AZIONARIE AZ.A.SI.

SOCIETÀ	PARTECIPAZIONE DETENUTA	SITUAZ. ATTUALE
1) I.ma.c. S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
2) S.ca.m. S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione
3) Kerazasi S.p.A.	93%	Società sottoposta a liquidazione
4) Sercon S.p.A.	100%	Società sottoposta a liquidazione già definita
5) Insicem S.p.A.	50%	La partecipazione è stata ceduta alla Colacem S.p.A

BIBLIOGRAFIA

La bibliografia sulla privatizzazione delle imprese pubbliche è assai cospicua, non è possibile effettuarne una completa ricognizione in questa sede, ci si limita pertanto a richiamare i testi ai quali si è fatto riferimento nella stesura del lavoro.

Sulle privatizzazioni in generale

- AAVV. 1994, *Problemi giuridici delle privatizzazioni*, Giuffrè, Milano.
- AMMANNATI L., 1995, *Le privatizzazioni in Italia: alla ricerca di un progetto*, in AMMANNATI L. (a cura di), 1995, *Le privatizzazioni delle imprese pubbliche in Italia*, Giuffrè, Milano 1 ss.
- AMORELLI G., 1992, *Le privatizzazioni nella prospettiva del trattato istitutivo della Comunità Economica Europea*, Cedam, Padova.
- AMOROSINO S., 2008, *Regolazioni pubbliche, mercati, imprese*, Giappichelli, Torino, 21 e ss.
- ASSONIME, 2008, *Principi di riordino del quadro giuridico delle società pubbliche*, [HTTP://WWW.ASTRID-ONLINE.IT/RESPONSABI/DOCUMENTI/ASSONIME_RIORDINO_SOCIETA_PUBBLICHE_SETTEMBRE08.PDF](http://www.astroid-online.it/RESPONSABI/DOCUMENTI/ASSONIME_RIORDINO_SOCIETA_PUBBLICHE_SETTEMBRE08.PDF)
- ASTONE F., 2010, *Lo statuto delle società in house*, in WWW.GIUSTAMM.IT.
- BARBIERO A., BONACCORSIO C., 2012, *Note di analisi sulla disciplina per lo scioglimento delle società che gestiscono servizi strumentali (art. 4 d.l. n. 95/2012)*, in WWW.DIRITTODEISERVIZIPUBBLICI.IT.
- BARDUSCO A., 1994, *Servizi locali e libertà di mercato (servizio pubblico locale, principi Comunità)*, in *Rivista. Italiana diritto pubblico comunitario*, 27 ss.
- BASSI G., 2009, *Le società strumentali delle regioni e degli enti locali: qualche puntualizzazione a due anni dalla disciplina speciale*, in *Appalti e Contratti*, 55 ss.
- BASSI G., 2012, *I primi due decreti sulla "spending review": breve commento alle disposizioni sulle società pubbliche degli enti locali*, in WWW.PUBLICUTILITIES.IT.
- BONELLI F., 2004, *La privatizzazione delle imprese pubbliche*, Giuffrè, Milano.
- Id., 2001, *Il codice delle privatizzazioni nazionali e locali*, Giuffrè, Milano.
- CAIA G., 1995, *Aziende speciali e società miste nella gestione dei servizi pubblici locali*, in *Nuova rassegna*, 172 ss..
- CAMERA DEI DEPUTATI, 2001, V Commissione, *Indagine conoscitiva sulla competitività del sistema Paese di fronte alle sfide della moneta unica e della globalizzazione dei mercati - Documento conclusivo relativo ai temi delle privatizzazioni e dell'intervento nel Mezzogiorno*, approvato dalla Commissione il 22 febbraio 2001, in *Resoconto stenografico delle Commissioni XIII Leg.*
- CAMMELLI M., ZIROLDI A., 1997, *Le società a partecipazione pubblica nel sistema locale*, Maggioli, Rimini.
- CAMMELLI M., 2000, *Collaborazione pubblico-privato e regole nella transizione*, in QUADRIO CURZIO A., FORTIS M., 2000, *Le liberalizzazioni e le privatizzazioni dei servizi pubblici locali*, Il Mulino, Bologna.

- CAMMELLI M., DUGATO M., 2008, *Lo studio delle società a partecipazione pubblica: la pluralità dei tipi e le regole del diritto privato. Una premessa metodologica e sostanziale*, in *Studi in tema di società a partecipazione pubblica*, a cura degli stessi AA., Giappichelli, Torino, 1 ss.
- CAMMELLI M., *Le società degli enti territoriali alla luce dell'art. 13 del d.l. n.223/2006*, ivi, 347 ss.
- CARAVITA DI TORITTO B., 2010, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in RABITTI BEDOGNI C., BARUCCI P., a cura di, *20 anni di antitrust: l'evoluzione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato*, Giappichelli, Torino.
- CARDI E., 2009, *Mercati e istituzioni in Italia*, Giappichelli, Torino, 159 e ss.
- CARULLO A., 1997, *Lezioni di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, Padova, 153 e ss.
- CARTEI G.F., 2010, *Le varie forme di partenariato pubblico-privato. Il quadro generale*, in WWW.GIUSTAMMI.IT.
- CASSESE S., 1992, *Le privatizzazioni annunciate, mezze privatizzazioni e pseudo privatizzazioni in Italia*, in *Economia e credito*, 42 ss.
- Id., 1996, *Le privatizzazioni: arretramento o riorganizzazione dello Stato?*, in *Rivista Italiana diritto pubblico comunitario*, 579 ss.
- Id., 2000, *Regolazione e concorrenza*, in Tesauro G., D'Alberti M., *Regolazione e concorrenza*, Il Mulino, Bologna, 11 ss.
- Id., 2001, *I controlli pubblici sulle privatizzazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 855 ss.
- CAVALLO PERIN R., 2004, *Il riformismo e le privatizzazioni in Italia*, in *Meridiana*, 161 ss.
- CECERE A., 1995, *L'itinerario della privatizzazione*, Cedam, Padova.
- CHITI M. P., 2009, *Le carenze della disciplina delle società pubbliche e le linee direttrici per un riordino*, in *Giorn. dir. amm.*, 1115 ss.
- CIRENEI M.T., 1992, *Le società per azioni a partecipazione pubblica*, in G.E. COLOMBO, G. B. PORTALE (a cura di), 1993, *Trattato delle Società per Azioni*, a cura di vol. VIII, Utet, Torino.
- CLARICH M., 1993, *La società mista a capitale pubblico e privato: un modello possibile nella sanità?*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, Giuffrè, Milano, 1993, 223 ss.
- Id., 1994, *I contesti istituzionali delle privatizzazioni tra progetto e realtà*, in *Azienda pubblica*, n.2.
- Id., 2009, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Dir. amm.*, 253 ss.
- Id., 2010, *Le società partecipate dallo Stato e dagli enti locali fra diritto pubblico e diritto privato*, in GUERRERA F. (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica*, Giappichelli, Torino, 2010, 1 ss.
- CENTRO EUROPA RICERCHE, 2008, *Ruolo e Governance delle imprese controllate dallo Stato: analisi e proposte per il futuro*, [HTTP://WWW.ASTRID-ONLINE.IT/RESPONSABI/DOCUMENTI/CER_RAPPORTO_4-2007.PDF](http://WWW.ASTRID-ONLINE.IT/RESPONSABI/DOCUMENTI/CER_RAPPORTO_4-2007.PDF).
- Corso G., a cura di, *Mercati, amministrazione e liberalizzazione*, Franco Angeli, Milano, 2000.

- CORTE DEI CONTI-SEZIONE DELLE AUTONOMIE, 2012, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2010-2011*, Deliberazione n. 14/sezaut/2012/FRG, in [HTTP://WWW.CORTECON.IT/EXPORT/SITES/PORTALECDC/DOCUMENTI/CONTROLLO/SEZ_AUTONOMIE/2012/DELIBERA_14_2012_SEZAUT_FRG_E_RELAZIONE.PDF](http://www.cortecon.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2012/delibera_14_2012_sezaut_frg_e_relazione.pdf)
- CORTE DEI CONTI, SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO COLLEGIO DI CONTROLLO SULLE ENTRATE *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche* [HTTP://WWW.CORTECON.IT/EXPORT/SITES/PORTALECDC/DOCUMENTI/CONTROLLO/SEZ_CENTRALE_CONTROLLO_AMM_STATO/2010/DELIBERA_3_2010_G_RELAZIONE.PDF](http://www.cortecon.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_centrale_controllo_amm_stat/2010/delibera_3_2010_g_relazione.pdf)
- D'ALBERTI M., 2000, *Riforma della regolazione e sviluppo dei mercati in Italia*, in Tesaurò G. D'Alberti M. *Regolazione e concorrenza*, cit., 171 ss.
- DE CECCO M., 2000, *La politica italiana delle privatizzazioni*, in Affinito M., De Cecco M. Dringoli A., *Le privatizzazioni nell'industria manifatturiera italiana*, Donzelli, Roma.
- DE MURO I., 2009, *Società con partecipazione dello Stato o di enti pubblici*, in *Il nuovo diritto societario nella dottrina e nella giurisprudenza: 2003-2009*, in Commentario diretto da G. Cottino-G. Bonfante-O. Cagnasso-P. Montalenti, Bologna, il Mulino, 2009, 7 ss.
- Di Gaspare G., 2003, *Diritto dell'economia e dinamiche istituzionali*, Cedam, Padova, 109 e ss.
- DINMORE G., 2012, *Italy sells off state assets to reduce debt*, in *Financial Times*, June 15.
- Dugato M., 2011, *Il partenariato pubblico-privato: origine dell'istituto e sua evoluzione*, in F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 55 e ss..
- FERRO LUZZI P., 1995, *La trasformazione degli enti pubblici in Spa e la "speciale riserva"*, in *Giur. comm.*, 507 ss.
- FONDERICO G., 2009, *La legge n. 69/2009 e la pubblica amministrazione. Legge 19 giugno 2009, n. 69. Privatizzazioni, patrimonio s.p.a. e società pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 1166 ss.
- FRACCHIA F., 2004, *La costituzione delle società pubbliche e i modelli societari*, in *Dir. econ.*, 589 ss.
- FRENI E., 2000, *La complessa riforma degli enti pubblici nazionali tra nuovi e vecchi interventi*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 535 ss.
- Id., 2003, *Le privatizzazioni*, in S. Cassese (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo-Diritto amministrativo speciale*, IV, Giuffrè Milano, 3021 ss.
- Id., 2004, *Legge finanziaria e pubblica amministrazione: legge 24 dicembre 2003, n. 350 - La privatizzazione delle imprese pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 263 ss.
- Id., 2004, *Le trasformazioni degli enti pubblici*, Giappichelli, Torino.
- Id., 2006, *Privatizzazioni*, in CASSESE S. (dir. da), *Dizionario di diritto pubblico*, V, Giuffrè, Milano, 4505 ss.
- GALGANO F., 1988, *La società per azioni in mano pubblica*, in *Trattato di diritto commerciale*, vol VII, II, Cedam, Padova.

- GALLI D., GUCCIONE C., 1996, *Le società con partecipazione pubblica e la normativa comunitaria*, in *Giorn. dir. amm.*, 624 ss..
- GAROFOLI R., 1998, *Le privatizzazioni degli enti dell'economia (profili giuridici)*, Giuffrè, Milano.
- GHELARDUCCI F., 1996, *Privatizzazione e servizi pubblici locali*, in *Foro amm.*, 1741 ss.
- GOISIS F., 2004, *Contributo allo studio delle società in mano pubblica come persone giuridiche*, Giuffrè, Milano.
- GRÜNER G., 2009, *Enti pubblici a struttura di s.p.a. – Contributo allo studio delle società “legali” in mano pubblica di rilievo nazionale*, Giappichelli, Torino.
- IBBA C., 1992, *Le società “legali”*, Torino.
- Id., 1994 (a cura di), *Commento agli artt. 14-20 del d.l. n. 333 del 1993, conv. con mod. in l. n. 359 del 1992 e s.m.i.*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 1207 ss.
- Id., 2011, *Dall'ascesa al declino delle partecipazioni pubbliche*, in WWW.GIUSTAMM.IT.
- JAEGER P.G., 1995, *Privatizzazioni, “Public Companies”, problemi societari*, in *Giur. comm.*, I, 5 ss.
- LA SPINA A., MAJONE G., 2000, *Lo Stato regolatore*, Il Mulino, Bologna.
- LIMENTANI M., VERONELLI M., 2010, *Privatizzazione di società pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 172 ss.
- LOLLI A., 1994, *Le società a partecipazione pubblica come possibile elemento dell'organizzazione amministrativa*, in *Diritto ed economia*, 105 ss.
- Id., 2011, *Società miste*, in F. Mastragostino, *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo*, Giappichelli, Torino, 311 e ss.
- MARCHETTI P.G. (a cura di), 1995, *Le privatizzazioni in Italia*, Giuffrè, Milano.
- MARZUOLI C., 1995, *Le privatizzazioni fra pubblico come soggetto e pubblico come regola*, in *Dir. pubbl.*, 393 ss.
- MASSERA A., 1993, *Nuovi aspetti dell'uso delle società per azione con partecipazione pubblica*, in *Studi in onore di V. Ottaviano*, I, Giuffrè, Milano, 551 ss.
- Id., 2009, *Le società pubbliche*, in *Giorn. dir. amm.*, 889 ss.
- MAZZAMUTO M., 2000, *La riduzione della sfera pubblica*, Giappichelli, Torino.
- MAZZONI A., 2010, *La nozione di impresa nel diritto antitrust*, in RABITTI BEDOGNI C., BARUCCI P., a cura di, *20 anni di antitrust*, cit., 510 e ss.
- MERUSI F., 2000, *Democrazia ed Autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Il Mulino, Bologna.
- Id., 2000, *Dalla banca pubblica alla fondazione privata*, Giappichelli, Torino.
- MINERVINI G., 1994, *Contro il diritto speciale delle imprese pubbliche “privatizzate”*, in *Rivista delle Società*, 740 ss.
- MINISTERO DEL TESORO, 1992, *Libro verde sulle partecipazioni dello Stato*, Roma.
- NAPOLITANO G., 2003, *Pubblico e privato nel diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano.
- Id., 2006, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Riv. soc.*, 999 ss.
- PANSA A., 2000, *Struttura azionaria e valorizzazione dell'azienda*, in De Narzis S., *Le privatizzazioni italiane*, cit., 335 ss.

- PARDOLESI R., PERNA R., 1994, *Fra il dire ed il fare: la legislazione italiana sulla privatizzazione delle imprese pubbliche*, in *Rivista critica di diritto privato*, 548 ss.
- PARISIO V., 1993, *La gestione dei servizi pubblici locali: Tradizione ed innovazione nel quadro della collaborazione pubblico-privato*, in *Giustizia civile*, II, 495 ss.
- PERICU G. – CAFAGNO M., 1997, *Impresa pubblica*, in Chiti M.P., Greco G., *Trattato di diritto amministrativo europeo*, II, Giuffrè, Milano, 751 ss.
- PERNA R., 1994, *Le privatizzazioni fra governo e Parlamento*, in *Quaderni costituzionali*, 321 ss..
- PICOZZA E., 1995, *I pubblici servizi locali e le loro forme di gestione, con riguardo al regime di diritto comunitario, nazionale e regionale*, in *Nuova rassegna*, 1005 ss..
- Id., 1998, *Il diritto pubblico dell'economia nell'integrazione europea*, Carocci, Roma, 354 ss.
- PIRAS P., 1996, *Servizi pubblici e società a partecipazione comunale*, Giuffrè, Milano.
- Id., 1994, *Sulla compatibilità della società per azioni a partecipazione comunale con l'ordinamento comunitario*, in *Rivista Italiana di diritto pubblico comunitario*, 17 ss.
- PIZZA P., 2003, *Società per azioni di diritto singolare, enti pubblici e privatizzazioni: per una rilettura di un recente orientamento del Consiglio di Stato*, in *Dir. proc. amm.*, 2003, n. 486 e ss.
- Id., 2007, *Le società per azioni di diritto singolare tra partecipazioni pubbliche e nuovi modelli organizzativi*, Giuffrè, Milano.
- PREDIERI A., 1994, *Problemi giuridici delle privatizzazioni*, Giuffrè, Milano.
- QUADRIO CURZIO A., 2013, *Privatizzare per rilanciare la crescita*, in *Il Sole-24 Ore*, 30 luglio.
- RAIMONDI S., 1979, *La questione amministrativa nell'Italia repubblicana. Progetti, realizzazioni, prospettive*, Edigraphica Sud Europa, Palermo.
- RENNA M., 1997, *Le società per azioni in mano pubblica. Il caso delle SpA derivanti dalla trasformazione di enti pubblici economici ed aziende autonome statali*, Giappichelli, Torino.
- SANTONASTASO F., 2009, *Le società di diritto speciale*, in *Trattato di diritto commerciale* fondato da V. BUONOCORE, Sezione IV-Tomo 10, Giappichelli, Torino.
- SCOCA F. G., 2005, *Il punto sulle c.d. società pubbliche*, in *Dir. econ.*, 239 ss.
- SPATTINI G.C., 2006, *Poteri pubblici dopo la privatizzazione. Saggio di diritto amministrativo dell'economia*, Giappichelli, Torino.
- Id., 2008, *"Vere" e "false" "golden shares" nella giurisprudenza comunitaria e la "deriva sostanzialista" della Corte di Giustizia ovvero il "formalismo" del principio della "natura della cosa", il case Volkswagen, e altro*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Com.*, 303 e ss.
- STELLA RICHTER P., 2003, *L'interesse pubblico nelle privatizzazioni*, in Buonocore V., Racugno G., *privatizzazioni e regioni*, Giuffrè, Milano, 61 ss.
- TORCHIA L. (a cura di), 2009, *Il sistema amministrativo italiano*, Mulino Bologna, 93 ss..
- Id., 2012, *Società pubbliche e responsabilità amministrativa: un nuovo equilibrio*, in *Giorn. dir. amm.*, 323 ss.
- UNIONCAMERE, 2011, *Le Società partecipate dagli enti locali*, Unioncamere, Roma

- URSI R., 2012, *Società ad evidenza pubblica*, Esi, Napoli.
- VESPERINI G., 1992, *Aspettando le privatizzazioni*, in *Corriere giuridico*, 949 ss.
- VILLATA R., 2000, *Pubblici servizi. Discussioni e problemi*, Giuffrè Milano.

Sulle esperienze europee di privatizzazione

- AA.vv., The PB Report 2012 – *Publication of the Privatization Barometer*, in WWW.PRIVATIZATIONBAROMETER.NET.
- BALDWIN R., SCOTT C., HOOD C., 1998, *Regulation*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- BALDWIN R., CAVE M., 1999, *Understanding Regulation. Theory, Strategy and practice*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- BERNINI A.M., 1996, *Intervento statale e privatizzazioni. Un panorama comparativo*, Cedam, Padova.
- BORTOLOTTI B., 2004, *The challenges of privatization: an international analysis (with D. Siniscalco)*, Oxford University Press, Oxford.
- BORTOLOTTI B., MILELLA V., 2006, *Privatization in Western Europe Stylized Facts, Outcomes, and Open Issue*, [HTTP://WWW.FEEM.IT/USERFILES/ATTACH/PUBLICATION/NDL2006/NDL2006-124.PDF](http://WWW.FEEM.IT/USERFILES/ATTACH/PUBLICATION/NDL2006/NDL2006-124.PDF)
- BEESLEY M.E., LITTLECHILD S.C., 1997, *The regulation of privatized monopolies in The United Kingdom*, in Beesley M.E., *Privatization, Regulation and Deregulation*, Routledge, London, 58 ss.
- BERMANN G.A., 2000, *Regolazione e liberalizzazione dei mercati, un'analisi comparativa*, in Tesaurò G., D'alberti M., cit., 27 ss.
- BREYER S.G., STEWART R.B., 1992, *Administrative Law and regulatory policy*, Little, Brown and Co., Boston.
- CAMMELLI M., 1993, *Le imprese pubbliche in Europa: caratteri e problemi*, in *Riv. It. Pubbl. Comunit.*, 1161 ss.
- CRODA E., 2002, *Le privatizzazioni nel mondo*, in *Equilibri*, 3/2002, dicembre, 333 ss
- DURUPTY M., 1988, *Le privatizzazioni in Francia*, in *Riv. trim. dir. pub.*, 44 ss.
- FLORIO M., 2004, *The great divestiture. Evaluating the welfare impact of the British privatisations 1979-1997*, The Mit Press, Cambridge MA.
- McELDOWNEY J.F., 1998, *Public Law*, Sweet & Maxwell, London, 435 ss.
- MARCHETTI P., 1994, *Le privatizzazioni in Francia*, in *Riv. soc.*, 264 ss.
- NICO M., 2003, *Le privatizzazioni in Spagna*, in AA.VV., *Le privatizzazioni in Europa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, SANTANIELLO G. (a cura di), Padova, 2003, 395 ss.
- NINATTI S., 2003, *Le privatizzazioni in Germania*, in AA.VV., *Le privatizzazioni in Europa*, in *Trattato di diritto amministrativo*, cit., 17 ss.
- OGUS A. I., 1994, *Regulation Legal form ed Economic Theory*, Clarendon Press, Oxford.
- PAGOULATOS G., WRIGHT V., 1999, *The Politics of Industrial Privatization, Spain, Portugal and Greece in a European Perspective*, in *Riv. Trim. dir. pub.*, 613 ss.
- RACUGNO G., 2003, *Sulle privatizzazioni in Belgio*, in *Dir. comm. int.*, 659 ss.

- TEUBNER G., 1998, *After Privatisation? The many autonomies of Private Law*, in *Current Legal Problems*, 393 ss.
- VELJANOWSKI C., 1988, *Selling the State: Privatisation in Britain*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- WRIGHT V., 1994, *Privatization in western Europe. Pressures, Problems and Paradoxes*, Pinter Pub., London.

Sulle imprese pubbliche della Regione siciliana

- AMADORE N., 2012, *Eretico. Mimì La Cavera: un liberale contro la razza padrona*, Rubettino, Soveria Mannelli.
- ARMAO G., 1992, *L'intervento finanziario della Regione a sostegno del sistema bancario siciliano, (prime note sulle l. r. siciliana 19 giugno, n. 39, 1991)*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*, 105 ss.
- Id., 1995, *Le privatizzazioni (annunciate) della Regione siciliana*, in *Nuove autonomie*, n. 2, 343 ss.
- Id., 1996, *Fondazioni bancarie e poteri delle Regioni ad autonomia differenziata, nota a Cort. Cost. 16 maggio 1995*, in *Banca e borsa e tit. di cred.*, II, 1 ss.
- ARMAO G., MATTA P.L., 1997, *Studi sull'ordinamento delle autonomie locali in Sicilia*, Quattrosoli, Palermo.
- BARTOCCELLI M, LA CAVERA D., 2006, *Nuvola rossa: i paradossi che si rincorrono e la maledizione siciliana*, Flaccovio, Palermo.
- BELLI F., CORVESE C. G., 1994, *Il ruolo dei mediocrediti nel passaggio dalla vecchia alla nuova legislazione*, in AA. VV., *Il Nuovo testo unico sulla normativa bancaria*, Priulla, Palermo.
- BRUNO N., CATANIA A., 2000, (a cura di), *La disciplina delle privatizzazioni degli enti pubblici siciliani*, Luiss Edizioni-Ceradi, Roma.
- MERUSI F., 2000, *Democrazia ed Autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Il Mulino 2012, Bologna, *Rendiconto generale della Regione siciliana-Esercizio finanziario 2011*, [HTTP://WWW.CORTECONTIL.IT/EXPORT/SITES/PORTALECDC/ DOCUMENTI/CONTROLLO/SEZIONI RIUNITE/SEZIONI RIUNITE REGIONE SICILIA/SEDE CONTROLLO/2012/GIUDIZIO PURIFICAZIONE RENDICONTO GENERALE REGIONE SICILIANA ANNO 2011 VOLUME L.PDF](http://www.cortecontil.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sezioni_riunite/sezioni_riunite_regione_sicilia/sede_controllo/2012/giudizio_purificazione_rendiconto_generale_regione_siciliana_anno_2011_volume_l.pdf) 153 ss.
- CORSO G., 1983, *Regione sicilia*, in AA. VV., *La Regionalizzazione*, Archivio Isap II, Milano, Giuffrè, 1591 ss.
- Id., 1996, *Amministrazione e società: armonia o conflitto*, in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, Sellerio, Palermo, 141 ss.
- FONDAZIONE ROSSELLI, 2012, *Le finanziarie regionali*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna.
- GOLINELLI G.M., 1970, *Le finanziarie di sviluppo nell'esperienza italiana. Problemi e prospettive*, Giuffrè, Milano.
- LA FRANCESCA S., 2009, *La Sicilia tra presente e futuro*, in Busetta P. (a cura di), 1994, *Sicilia 2015*, Liguori, Napoli, 16 ss.

- MAISANO A., 1988, *Le attribuzioni della Regione siciliana in materia di credito e risparmio*, in RISTUCCIA S. (a cura di), *La disciplina ed il controllo del credito nella Regione siciliana*, Giuffrè, Milano, 90 ss.
- PROVENZANO G., 1993, *Credito in evoluzione. Il settore creditizio siciliano tra gli attuali problemi e le prospettive future di sviluppo*, in *Azienda Sicilia*, n. 7-8, 4 ss.
- RENDA F., 1993 *L'istituzione dell'IRCAC (1963)*, in AA.VV., *Storia della cooperazione siciliana*, IRCAC, Palermo, 421 ss.
- RIGGIO V., 1996, *La nuova Autonomia comincia dall'Europa*, in AA.VV., *L'alba della Sicilia*, cit., 70 ss.
- SALVIA F., 1979, *Enti economici regionali: l'esperienza della Sicilia*, in *Scritti in onore di A. Arena*, V, Milano, Giuffrè, 2355 ss.
- Id., 2002, *Autonomie speciali e altre forme di autonomia differenziata*, in *Diritto e società*, 451 e ss.
- Id., 2002, *Profilo storico della burocrazia della regione siciliana. Riflessioni sulle "riforme" e sulla "non biodegradabilità" degli apparati pubblici. Elogio della stabilità*, in AA.VV., *Studi in onore di V. Pototschnig*, Giffrè, Milano, II, 1313 ss.
- STURZO L., 1959, *Appello ai siciliani*, in *Banco di Sicilia, Notiziario economico finanziario siciliano*, pp. 35 e ss.
- TORTORELLI F., 1988, *Governo dell'economia e poteri delle regioni*, Cedam, Padova, 84 ss

Sui profili economici delle privatizzazioni delle imprese pubbliche

- BARUCCI E., PIEROBON F., 2007, *Le privatizzazioni in Italia*, Carocci, Roma.
- Id., 2010, *Stato e mercato nella Seconda Repubblica. Dalle privatizzazioni alla crisi finanziaria*, Il Mulino, Bologna.
- BIANCHI P., 1991, *Teoria dell'impresa e sviluppo economico*, in D'Antonio M. (a cura di), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione*, Il Mulino, Bologna.
- Id., 1995, *Le politiche industriali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna.
- BRAMANTI A., SENN L., 1997, *Cambiamento strutturale, connessioni locali e governance nei sistemi produttivi territoriali*, in BRAMANTI A., MAGGIONI M.A. (a cura di) *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*. F. Angeli, Milano.
- BRANCATI R., 1992, *Le incentivazioni alle imprese manifatturiere nelle regioni italiane*, in *Rivista economica del Mezzogiorno*, n.3.
- CAVAZZUTI F., 1996, *Privatizzazioni, imprenditori e mercati*, Mulino, Bologna.
- DEL MONTE A., 1991, *Fallimenti del mercato e fallimenti del governo: quale politica per il Mezzogiorno?*, in *Meridiana*, 11-12.
- Id., 1998, *La nuova politica per il Mezzogiorno: dalla centralizzazione allo sviluppo locale incentivato*, in *Economia e politica industriale*, n.100.
- DEL MONTE A., GIANNOLA A., 1997, *Istituzioni economiche e Mezzogiorno*, Nis, Roma.
- DE NARDIS S. (a cura di), 2000, *Le privatizzazioni italiane*, Milano.
- FONDAZIONE LA MALFA, 2010, *Le imprese industriali del Mezzogiorno*, Roma.

- GIAVAZZI F., 1996, *Privatizzazioni, liberalizzazione dei mercati e assetto proprietario delle imprese: alcuni falsi dilemmi*, in *Stato e Mercato*, n. 2 .
- GIAVAZZI F., PENATI A., TABELLINI G., 1998, *Liberalizzazione dei mercati e privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- GROS PIETRO G.M., REVIGLIO E., TORRISI A., 2001, *Assetti proprietari e mercati finanziari ed europei*, Il Mulino, Bologna.
- GRAZIANI A. (a cura di), 1972, *L'economia italiana dal 1945 ad oggi*, Il Mulino, Bologna.
- Id., 1991, *Sulla teoria dello sviluppo economico*, in D'Antonio M., (a cura di), *Il Mezzogiorno. Sviluppo o stagnazione?*, Il Mulino, Bologna.
- GUELPA F., 1997, *Le politiche di intervento nel caso dei settori declinanti*, in NINNI A., E SILVA F., (a cura di), *La politica industriale*, Laterza, Bari-Roma.
- HIRSCHMAN A.O., 1968, *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Yale University Press, trad. it. *La strategia dello sviluppo economico*, La Nuova Italia, Firenze.
- Id., 1977, *A Generalized Linkage Approach to Development, with Speciale Reference to Staples*, in *Economic Development and Cultural Change*, 25, supplemento, trad.it. in A.O. HIRSCHMAN, *Ascesa e declino dell'economia dello sviluppo*, di A. GINZBURG (a cura di), 1983, Rosenberg & Sellier, Torino.
- MERUSI F., 2000, *Democrazia ed autorità indipendenti. Un romanzo quasi giallo*, Il Mulino, Bologna.
- MACCHIATI A., 1996, *Privatizzazioni tra economia e politica*, Donzelli, Roma.
- NORTH D.C., 1994, *Istituzioni cambiamento istituzionale, evoluzione dell'economia*, Il Mulino, Bologna.
- PIACENTINO D, BOGNETTI G., 2005, *Introduzione. Le privatizzazioni italiane: contributo a un état des lieux*, in *Economia pubblica*, 22 ss.
- PROSPERETTI L., VARETTO F., 1991, *I differenziali di produttività Nord-Sud*, Il Mulino, Bologna.
- PURPURA A, 1996, *Contesto istituzionale e sviluppo nel Mezzogiorno*, in TANI p.et.al, *L'economia ha un'etica?*, Edizioni RNS, Roma.
- Id., 1997, *I vincoli alla crescita delle imprese e dei sistemi di imprese nella Sicilia occidentale*, in *Quaderni dell'Istituto di Economia Politica «F.Ferrara»*, Università di Palermo.
- Id., 1999, *Istituzioni e sviluppo economico: i fattori ed i vincoli evolutivi nelle aree depresse del Mezzogiorno*, in *Annali della Facoltà di Economia dell'Università di Palermo*.
- RATTI R., 1997, *Lo "spazio attivo": una risposta paradigmatica al dibattito locale-globale*, in BRAMANTI A., MAGGIONI M.A. (a cura di) *La dinamica dei sistemi produttivi territoriali: teorie, tecniche, politiche*. F. Angeli, Milano.
- SAPELLI G., 1997, *Storia economica dell'Italia contemporanea*, Bruno Mondadori, Milano.
- SINISCALCO D., BARTOLOTTI B., FANTINI M., VITALINI S., 1999, *Privatizzazioni difficili*, Il Mulino, Bologna.
- ZANETTI G., ALZONA G., 1998, *Capire le privatizzazioni*, Il Mulino, Bologna.

III

IL CREDITO: DISSOLTA LA COMPETENZA RIMANE L'ESIGENZA

III-1 *Le nuove norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana in materia di credito e risparmio*

1. La regolazione ed il dispiegarsi della competenza in materia di credito e risparmio della Regione siciliana, soprattutto se letta in termini diacronici, offre la cifra del divenire dell'autonomia speciale in un 'ordinamento sezione'¹, sottoposto nel tempo ad una 'rottura'² in esito all'evoluzione connessa al trasmigrare della materia dal livello statale a quello europeo ed al profondo mutamento subito dal mercato bancario a seguito delle politiche di privatizzazione, liberalizzazione e despecializzazione.

La disciplina bancaria, infatti, proprio per il recepimento della normativa comunitaria: non solo ha subito una forte evoluzione in termini di liberalizzazione e privatizzazione, ma, soprattutto, è stata progressivamente sottratta alla competenze legislativa ed amministrativa della Regione prima, e dello Stato poi, per divenire una materia a prevalente regolazione europea.

Le nuove norme di attuazione in materia di credito e risparmio, approvate con il D.lgs. 29 ottobre 2012, n. 205, offrono, dopo sessant'anni, un quadro regolativo coerente con l'ordinamento bancario statale e con le regole di matrice europea in un contesto di collaborazione istituzionale rafforzata con la Banca d'Italia e le competenze di vigilanza dell'Eurosistema, consentendo così all'amministrazione regionale di utilizzare l'attribuzione dallo Statuto in

¹ Il riferimento è d'obbligo alla ricostruzione di M.S. Giannini, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna, Il Mulino, 1995, 198 ss., e S. Amoroso, *Gli ordinamenti sezionali: itinerari d'una categoria teorica. L'archetipo del settore creditizio*, in Id., a cura di, *Le trasformazioni del diritto amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1995, 1 e ss.

² Così A. Pisaneschi, *Credito e risparmio*, in S. Cassese, *Dizionario di diritto pubblico*, II, Milano, Giuffrè, 1687

materia e, nel contempo, riconoscendo la funzione di un importante istituto quale l'*Osservatorio regionale sul credito* che la Regione siciliana ha introdotto, per prima, nel nostro Paese.

2. Al fine di sostenere lo sviluppo economico dell'Isola lo Statuto della Regione siciliana (approvato con legge costituzionale n. 2 del 1948) ha previsto che “*entro i limiti dei principi ed interessi generali cui si informa la legislazione dello Stato, l'Assemblea regionale può, al fine di soddisfare alle condizioni particolari ed agli interessi propri della Regione, emanare leggi, anche relative all'organizzazione dei servizi*”, su alcune materie, tra le quali la disciplina del credito, delle assicurazioni e del risparmio (art. 17, lett. e).

In applicazione della disciplina statutaria, il D.P.R. 27 giugno 1952, n. 1133, recante “*Norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio*”, ha dettato le disposizioni attuative della previsione statutaria attribuendo, sia sul piano organizzativo che su quello funzionale, competenze analoghe a quelle previste dall'allora vigente legge bancaria del 1936-38 per gli organi statali.

Viene così istituito il Comitato regionale per il credito ed il risparmio, composto dall'Assessore per le finanze, che lo presiede, e dagli Assessori per i lavori pubblici, per l'agricoltura e le foreste, per l'industria e commercio; e si prescrive, tra l'altro (art.1) che l'Assessore per le Finanze della Regione eserciti le competenze spettanti al Ministro per il Tesoro e al Governatore della Banca d'Italia, in riferimento(articolo 2) a:

- a) ordinamento di istituti ed aziende di credito operanti esclusivamente nel territorio regionale;
- b) autorizzazione alla costituzione e alla fusione degli istituti ed aziende di cui sopra;
- c) autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione ed alla chiusura nel territorio regionale dei medesimi istituti ed aziende;
- d) autorizzazione all'apertura, al trasferimento, alla sostituzione ed alla chiusura nel territorio regionale di sportelli di istituti ed aziende di credito aventi la sede centrale in Sicilia, ma operanti anche fuori dal territorio regionale.

Il dispiegarsi della competenza in materia ha consentito alla Regione, almeno sino alla fine agli anni '80, di svolgere un '*protagonismo direttivo*' sul sistema bancario regionale, i cui effetti tuttavia non hanno corrisposto alle

aspettative di crescita economica³. Al contrario, l'esercizio tale competenza ha favorito alcune debolezze proprie del modello italiano di gestione del credito, a partire dall'eccessiva atomizzazione del settore, poi rapidamente costretto a confrontarsi con la prorompente integrazione delle regole e dei mercati imposta dalla convergenza degli ordinamenti europei.

Una prima conclusione può già trarsi: la normativa di attuazione, sebbene abbia visto la luce prima del Trattato di Roma, nacque comunque datata, avendo pedissequamente recepito la visione dirigistica originaria della legge bancaria del 36-38 che intendeva strutturare un governo *'politico'* del credito (a partire dall'espansione territoriale delle banche) connotato che progressivamente, con il recepimento della normativa comunitaria che interviene dalla fine degli anni '70⁴, perderà sino all'adozione del Testo unico bancario del 1993 e delle sue modifiche ed integrazioni. E questo ha certamente svolto effetti non virtuosi sull'evoluzione del sistema creditizio regionale⁵.

La previsione statutaria ha trovato un riferimento all'art. 47 della Costituzione che al primo comma prevede che la Repubblica *«incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme»* e *«disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito»*. Ed infatti il riferimento alla Repubblica ha consentito una lettura multilivello nella regolazione del credito⁶.

Già sul finire degli anni 70 gli incisivi poteri di conformazione del mercato del credito conferiti dalla legge bancaria del 36-38 vengono incisi dalla c.d. *prima direttiva comunitaria in materia bancaria*, 77/80/C.E.E. del 12 dicembre 1977, recepita nell'ordinamento interno dal d.p.r. 27 giugno 1985, n. 350; seguita poi dalla riforma delle banche pubbliche⁷, dalla *seconda direttiva comunitaria in materia bancaria* 89/646/C.E.E. del 15 dicembre 1989, recepita con il d.lgs. 14 dicembre 1992, n. 481, per giungere sino al Testo Unico Bancario (T.U.B.) del 1993 e, in sede comunitaria, alla direttiva 2000/12/

³ In merito si veda il contributo di G. Busetta, D. Di Gregoli, *Evoluzione del sistema creditizio e suoi effetti sulle condizioni di accesso al credito delle imprese: l'opportunità dei consorzi fidi*, in P. Busetta, a cura di, Sicilia 2015, Napoli, Liguori, 241 e ss.,

⁴ Sulla quale v. F. Mazzini, *Il declino dei poteri delle Regioni a Statuto speciale in materia creditizia nella prospettiva del completamento del mercato interno europeo*, in *le Regioni*, 1991, 963 ss.

⁵ Per una completa ricostruzione del fenomeno di v. P. Busetta, *L'evoluzione del sistema creditizio meridionale: una descrizione delle principali modifiche*, in ID (a cura di), *Banche e sud: una storia spezzata*, Franco Angeli, Milano, 2007, 127 e ss.

⁶ Per un commento all'art. 47 Cost. v. per tutti F. Merusi, *Art. 47*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Tomo III, Zanichelli-Soc. Ed. del Foro Italiano, Bologna-Roma, 1980, 153 e ss. e S. Amoroso, *Principi costituzionali, poteri pubblici e fonti normative in tema di mercati finanziari*, in ID, *Manuale di diritto del mercato finanziario*, Milano, Giuffrè, 2008, 10 e ss.

⁷ L. 30 luglio 1990, n. 218 e d.lgs. 20 novembre 1990, n. 356 e s.m.i.

CE del 20 marzo 2000 sull'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio (c.d. *banking code*) ed alla direttiva 2006/48/CE del 14 giugno 2006, nella quale è confluita la disciplina relativa all'accesso all'attività degli enti creditizi ed al suo esercizio.

Il testo unico bancario, in esito all'evoluzione normativa richiamata, riconduce lo svolgimento delle funzioni pubblicistiche alla vigilanza prudenziale sul sistema bancario, con l'obiettivo di garantire la «*sana e prudente gestione*» dell'intermediario (art. 14, secondo comma T.U.B.) e consacra il principio di imprenditorialità dell'attività bancaria (art. 10, primo comma T.U.B.), determinando così la conclusione di ogni tentativo di funzionalizzazione dell'attività bancaria⁸. Da ciò discende poi la titolarità delle attribuzioni in materia di vigilanza prudenziale sugli enti creditizi⁹, anche a carattere regionale, compete allo Stato – e per esso alla Banca d'Italia – e non alla Regione, quand'anche a statuto speciale, spettando a quest'ultima solamente un potere residuale e formale da esercitarsi previo parere vincolante dell'Autorità di vigilanza¹⁰.

Il mercato bancario, da mercato 'controllato', diviene così aperto e concorrenziale, a livello europeo, assoggettato alla vigilanza prudenziale di stabilità ed efficienza delle competenti Autorità bancarie dei paesi d'origine secondo i principi dell'*home country control* e del mutuo riconoscimento, in attuazione delle libertà economiche sancite dal diritto comunitario¹¹. Di conseguenza le funzioni di vigilanza sull'attività bancaria, in forza del principio di sussidiarietà ascendente, non possono che essere allocate a livello statale¹².

⁸ Cfr. I. Borrello, *Il controllo del credito*, in *Trattato di diritto amministrativo – Diritto amministrativo speciale*, a cura di S. Cassese, Tomo III, Milano, Giuffrè, 2003, p. 2791 ss.,

⁹ Come noto, le banche operanti sul territorio nazionale, giusta il vigente ordinamento bancario, si dividono in:

- banche sotto forma di S.p.A.;
- banche popolari;
- banche di credito cooperativo;
- istituti centrali di categoria;
- filiali di banche estere.

Le prime comprendono: gli istituti di credito di diritto pubblico, le banche di interesse nazionale, le casse di risparmio e le banche popolari che hanno assunto la forma di società per azioni, nonché tutte le banche con raccolta a medio e lungo termine. Le seconde sono quelle che non hanno assunto la forma di S.p.A., le terze sono le ex casse rurali artigiane, gli istituti di categoria, infine, includono anche gli istituti a prevalente attività di rifinanziamento.

¹⁰ V. O. Copolino, in E. Galanti (a cura di), *Diritto delle banche e degli intermediari finanziari*, Padova, Cedam, 2008, 216 e ss.

¹¹ Su tali ormai consolidate linee di tendenza si veda, di recente, G. Napolitano, *L'intervento dello Stato nel sistema bancario e i nuovi profili pubblicistici del credito*, in *Giorn. Dir. Amm.*, 2009, 429 e ss.

¹² G. Montedoro. E Laguardia, *Risparmio e banche locali*, in G. Corso, V. Lopilato, a cura di, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali-Parte speciale*, I, 36 ss.

Ed è di tutta evidenza che tale profondo mutamento dell'ordinamento bancario abbia inciso insieme alle trasformazioni del mercato bancario nazionale (privatizzazione degli istituti di credito di diritto pubblico, delle banche di interesse nazionale e delle casse di risparmio, ampi processi di concentrazione, despecializzazione), sulle competenze delle regioni a statuto speciale¹³.

Il primo significativo intervento legislativo della Regione siciliana in materia risale al 1989.

È infatti con la l.r. 16 gennaio 1989, n.1 che la Regione siciliana provvede al recepimento della direttiva comunitaria n. 77/780 in materia creditizia – recepimento già definito a livello statale con il d.P.R. n. 350 del 1985 – con un intervento legislativo che rimane tra i pochi direttamente correlati alla normativa europea¹⁴.

Già a seguito di questo primo intervento normativo, che pur limitandosi ad una mera trasposizione a livello regionale delle innovazioni regolative all'attività bancaria introdotte dal citato d.P.R. 350 del 1985, si determinava l'erosione diretta (ad opera dell'ingerenza di questo sulle norme di attuazione delle pronunce della Corte costituzionale, ed effetto dell'armonizzazione comunitaria dell'ordinamento regionale in materia) ed indiretta (con una strutturale mutazione del mercato bancario siciliano nel quale si moltiplicavano gli intermediari non aventi sede in Sicilia, anche attraverso una serie significativa di fusioni per incorporazione che ha fortemente ridotto il novero delle banche regionali) delle competenze regionali.

Il testo unico bancario del 1993 definisce compiutamente l'adeguamento del diritto interno a quello europeo e contiene una specifica disposizione – l'art. 159 – riferita alle Regioni a statuto speciale¹⁵ in cui nel precisare che le valutazioni di vigilanza sono riservate alla Banca d'Italia, specifica poi che nei casi in cui i provvedimenti disciplinati dal T.U.B. sono attribuiti alla competenza delle regioni sulla base dei rispettivi Statuti di autonomia e

¹³ In tal senso cfr. D. Gesmundo, *Credito e Regioni nel T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia*, in *Banca Impresa Società*, 1994, p. 237 ss., R. Costi, *L'ordinamento bancario, L'ordinamento bancario*, Bologna, Il Mulino, 2001, 162 e ss.

¹⁴ Su tali profili sia consentito rinviare al mio contributo *Le competenze della Regione siciliana in materia di credito e risparmio di fronte all'armonizzazione comunitaria degli ordinamenti bancari nazionali*, in A. Brozzetti, V. Santoro, a cura di, *Le direttive comunitarie in materia bancaria e l'ordinamento italiano*, Milano, Giuffrè, 1990, 273 e ss. e dottrina ivi citata.

¹⁵ Per una disamina della portata della norma richiamata si v. M. Condemi, *Commento all'art. 159*, in F. Capriglione, a cura di, *Commentario al testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia*, II, seconda ed., Padova, 2001, p. 1242 e ss.; D. Lucarini, *La competenza legislativa concorrente delle Regioni in materia bancaria e finanziaria tra legislazione statale e comunitaria*, in AA.VV. *La cittadinanza europea*, 2006, 101 e ss.

correlate norme di attuazione statutaria, la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante.

La stessa norma prevede poi che nei casi in cui i provvedimenti previsti dagli articoli 14, 31, 36, 56 e 57 del medesimo Testo unico siano attribuiti alla competenza delle regioni, *“la Banca d'Italia esprime, a fini di vigilanza, un parere vincolante”*; mentre sono inderogabili e prevalgono sulle contrarie disposizioni già emanate le norme dettate dai commi 1 e 2 nonché dagli articoli 15, 16, 26 e 47, ferme restando peraltro le competenze attribuite agli organi regionali nella materia disciplinata dall'art. 26.

La disposizione del Testo unico si chiude poi con l'indicazione alle regioni a statuto speciale, *“alle quali sono riconosciuti, in base alle norme di attuazione dei rispettivi statuti, poteri nelle materie disciplinate dalla direttiva n. 89/646/CEE, provvedono a emanare norme di recepimento della direttiva stessa nel rispetto delle disposizioni di principio non derogabili contenute nei commi”* dianzi indicati.

Ma è con la sent. n.224 del 1994 che la Corte ha provveduto ad una ricostruzione dell'ordinamento bancario scaturente dal T.U.B. nel prisma delle prerogative statutarie della Regione¹⁶, addivenendo alla conclusione del sostanziale venir meno dei poteri regionali in materia bancaria. Il Giudice delle leggi ha così ritenuto mutato *“l'originario presupposto”* che era sullo sfondo delle competenze delle Regioni e Province a statuto speciale e, in questo nuovo quadro, ha valutato la legittimità del T.U.B. ed, in particolare, dell'art. 159, a fronte delle (preesistenti) competenze delle Regioni a statuto speciale, da rileggere alla luce della spettanza centrale del potere di vigilanza bancaria (anche nella sua versione *“prudenziale”*). L'evoluzione del mercato bancario da mercato 'guidato' e chiuso a mercato 'regolato'¹⁷ non poteva non incidere profondamente sulla disciplina regionale della materia e di ciò essa ha dovuto tenere conto, senza possibilità di deroga, dei principi dell'ordinamento europeo¹⁸.

Per la Regione siciliana la descritta giurisprudenza adeguatrice delle competenze regionali arriva con la sentenza del Giudice delle leggi n. 102 del 1995 che ha statuito sui poteri già attribuiti alla stessa circa lo stabilimento di succursali di banche nel territorio della medesima regione in quanto non rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento di norme comunitarie.

¹⁶ Sulla quale v. per tutti in *Banca, borsa e titoli di credito*, 1994, II, p. 597 e ss., con nota di N. Marzona, *Il riordino del sistema bancario: le Regioni a confronto con una nuova statualità*

¹⁷ Sintesi puntuale coniata da S. Cassese, *Dal mercato 'guidato' al mercato 'regolato'*, in *Banca*, 1986, 2, 5-6

¹⁸ Così F. Mazzini, *Le norme del T.U. delle leggi in materia bancaria e creditizia sui poteri delle Regioni a statuto speciale al vaglio della Corte costituzionale*, in *Diritto banca e merc. fin.*, 1995, I, 416 e ss.

In particolare, la sentenza da ultimo richiamata, è stata pronunciata sul ricorso con il quale la Regione siciliana aveva sollevato conflitto di attribuzione circa la spettanza “allo Stato, e per esso alla Banca d'Italia, di avocare a se ogni potere di vietare lo stabilimento di succursali di banche nel territorio della Regione”.

Il Giudice delle leggi ha dichiarato “cessati i poteri già attribuiti in materia alla Regione” e ciò in quanto i poteri deliberativi e consultivi in materia di sportelli bancari, già affidati dalle norme di attuazione “non appaiono rispondenti al quadro della nuova disciplina del credito conseguente al recepimento della direttiva CEE 646/89”. Infatti, secondo l'orientamento interpretativo della Corte, il controllo in generale sulla struttura organizzativa e sulla espansione territoriale delle aziende di credito, se da un lato risulta del tutto svuotato di contenuti, in quanto vi è stato uno spostamento dello scopo dei controlli da quello di verifica delle modalità di strutturazione del mercato a quello di accertamento della stabilità e dell'efficienza dei soggetti che in esso operano¹⁹, dall'altro, tende sempre di più ad uniformarsi ad un “modello europeo” basato sul riconoscimento dell'eguale dignità dei controlli di vigilanza prudenziale all'interno di un mercato unico concorrenziale anche nel settore del credito²⁰.

Il controllo sulla struttura organizzativa e sulla espansione territoriale delle banche non può, conseguentemente, più atteggiarsi quale verifica delle modalità di strutturazione del mercato, ma piuttosto è finalizzato all'accertamento della stabilità e dell'efficienza dei soggetti che in esso operano, uniformandosi ad un “modello europeo” basato sul riconoscimento dell'eguale dignità dei controlli di vigilanza prudenziale all'interno di un mercato unico concorrenziale. In base alla richiamata giurisprudenza costituzionale vanno considerati principi fondamentali quelli dettati dalla normativa nazionale di settore di recepimento del diritto comunitario²¹.

¹⁹ Nel complesso, la situazione della normativa che stabilisce l'ambito dei poteri regionali di intervento sui temi del credito e delle banche, diversa tra Regioni a statuto ordinario e Regioni a statuto speciale, e ancora tra queste stesse al loro interno, alla luce di esigenze unitarie più volte riconosciute in materia, ha indotto la Corte costituzionale (sentenza 525/1990) a ritenere “*pressante ... l'esigenza di un riesame sistematico dei poteri regionali (e provinciali) in materia di credito sia al fine di rendere coerente il complesso corpo normativo esistente nel settore, sia, con specifico riferimento alle autonomie differenziate, al fine di eliminare le profonde e spesso ingiustificate disparità di disciplina tra regione e regione. Siffatto riesame si palesa tanto più urgente alla luce delle attuali vicende evolutive del sistema bancario italiano, caratterizzate da un generale ampliamento dei mercati creditizi, il quale è legato, in particolare, all'inserimento degli istituti di credito italiani nella più ampia cornice della Comunità economica europea*”.

²⁰ Per una disamina della giurisprudenza costituzionale in merito si v. L. Pianesi, *Banche e Regioni. Profili della competenza regionale in materia bancaria nel nuovo assetto costituzionale*, in www.federalismi.it 7/2008, al quale si rinvia anche per i riferimenti in dottrina.

²¹ Va ricordato che nella declinazione della sentenza che sin dalla sua prima pronuncia – la n. 59 del 1958 – ritenne incostituzionale l'intera legge regionale della Sardegna

Va inoltre ricordato che la riforma costituzionale del 2001, al Titolo V della parte II, ha assegnato alle Regioni a Statuto ordinario la competenza (concorrente *ex art.* 117, terzo comma) in tema di casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale, ricorrendo, con molte critiche in dottrina²², ad una serie di tipologie da più di un decennio in profonda trasformazione, quando non addirittura obsolete.

Sono comprese fra le funzioni amministrative trasferite alle regioni nelle materie di cui al decreto anche quelle concernenti ogni tipo di intervento per agevolare l'accesso al credito nei limiti massimi stabiliti in base a legge dello Stato, nonché la disciplina dei rapporti con gli istituti di credito, la determinazione dei criteri dell'ammissibilità al credito agevolato ed i controlli sulla sua effettiva destinazione. Mentre resta ferma la competenza degli organi statali relativa all'ordinamento creditizio, agli istituti che esercitano il credito, alla determinazione dei tassi massimi praticabili dagli istituti²³.

del 1956, precisando che la funzione creditizia dovesse essere considerata da lungo tempo – e non soltanto in Italia – di pubblico interesse immediato, in tutta la sua estensione, perché la circolazione creditizia influisce decisamente sul mercato monetario, che è (al tempo) nazionale con la conseguente ineludibilità di una disciplina rigorosamente unitaria. Il principio della distribuzione funzionale del credito, che è proprio della legge bancaria e che è in armonia col sistema delle autonomie regionali, ammette che sia adeguato l'ordinamento giuridico alle esigenze locali, secondo la diversità dei bisogni. Anche prima della legge bancaria non mancavano, del resto in Italia, ricorda ancora la Corte nella prima pronuncia in materia, fiorenti istituti di credito la cui disciplina statutaria doveva essere approvata da enti locali; e vi sono tuttora istituti di credito di diritto pubblico, sui quali gli enti locali esercitano vari poteri, col pieno rispetto della legge bancaria. Ma la Corte ritiene “ovvio che i poteri della Regione non possono escludere i poteri che la legge conferisce *agli organi statali (artt. 5 e 28 della legge bancaria – allora vigente) circa l'istituzione e l'ordinamento degli enti e delle aziende di credito*”. Se la Regione sarda – osserva la Corte – potesse a suo beneplacito istituire ed ordinare tutti gli enti e tutte le aziende bancarie di carattere regionale con assoluta discrezionalità nel proprio interesse, “*verrebbe violato il principio fondamentale della cura unitaria della funzione creditizia, che deriva dall'esigenza di garantire la sicurezza del risparmio e di assicurare l'ordine monetario su base nazionale e che è caratteristico della vigente legge bancaria*”.

²² In merito, si vedano tra gli altri R. Costi, *Regioni e credito: i profili istituzionali*, in *Banca, impresa, società*, 2003, 15-16; M. Atelli, *Prime note sul diritto bancario regionale dopo la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Le società*, 2002, 22 ss.,

Si tratta di una competenza, quella in materia bancaria, che – in termini diversi – era già propria delle Regioni a Statuto speciale. È noto che le altre Regioni non disponessero, prima del 2001, di tale possibilità di intervento: nella seconda stagione del trasferimento di competenze alle Regioni, il D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, emanato in attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22 luglio 1975, n. 382, è intervenuto, all'art. 109, nel diverso (e circoscritto) tema delle agevolazioni al credito.

²³ Giova ricordare che nella delega della c.d. legge “Bassanini” (legge 15 marzo 1997, n. 59) il previsto trasferimento alle Regioni e agli enti locali escludeva i compiti e le funzioni riferibili a

In disparte, infine, le questioni inerenti le c.d. fondazioni bancarie.

Nella redazione del testo delle norme di attuazione si è tenuto conto, altresì, della giurisprudenza in materia di fondazioni di origini bancarie, non contemplando tali soggetti perché, appunto, a partire dalla sentenza n.300 del 2003 la Corte costituzionale²⁴, superando la propria precedente pronuncia n. 342 del 2001 (favorevole alla Regione siciliana, che aveva rivendicato, sulla base dell'art.4 del D.P.R. n.1133 del 1952, la propria competenza in materia di approvazione di modifiche statutarie riguardanti una fondazione bancaria), ha consolidato l'orientamento secondo cui, con l'avvenuto compimento del quadriennio nel quale, ai sensi dell'art.25 del Decreto Legislativo n.153 del 1999, le fondazioni di origine bancaria dovevano procedere alla loro ristrutturazione e, conseguentemente, non c'è ragione per ritenere ulteriormente perdurante l'originaria qualificazione di tali soggetti quali elementi del sistema del credito e del risparmio e, con l'avvenuta scissione tra il sistema delle fondazioni e quello degli istituti creditizi, le prime rientrano non più nell'ambito della materia del credito, ma in quella dell'ordinamento civile, comprendente la disciplina delle persone giuridiche di diritto privato che l'art. 117, secondo comma, della Costituzione assegna alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

3. Il D.lgs. 29 ottobre 2012, n. 205, come si accennava in premessa, chiude un negoziato ultraventennale tra Regione e Stato in materia ed offre alla Regione, dopo sessanta anni, un nuovo quadro regolativo coerente con il vigente ordinamento statale ed europeo in materia bancaria²⁵.

materie espressamente riservate allo Stato, tra le quali quelle riconducibili a "*moneta, perequazione delle risorse finanziarie e sistema valutario*", non invece agli enti creditizi. In attuazione della delega è stato emanato il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. Successivamente la legge 16 giugno 1998, n. 191 (Modifiche ed integrazioni alle L. 15 marzo 1997, n. 59, e L. 15 maggio 1997, n. 127), promulgata e pubblicata dopo l'emanazione e l'entrata in vigore del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 ha sostituito l'art. 1, comma 3, lettera h), della legge n. 59 del 1997, riformulando questa disposizione nel senso che dal conferimento di funzioni alle Regioni e agli enti locali sono escluse non solo quelle riconducibili alla materia "*moneta, perequazione delle risorse finanziarie e sistema valutario*", ma anche quelle afferenti alla materia "banche".

²⁴ Sulla quale v. M. Clarich e A. Pisaneschi, nel *Commento* pubblicato su il *Giorn. dir. amm.*, 2003, n. 12, 1266 e ss., G. Napolitano, *Le fondazioni di origine bancaria nell' "ordinamento civile": alla ricerca del corretto equilibrio tra disciplina pubblica e autonomia privata*, in *Corr. Giur.*, 2003, p. 1576 e ss., M. Atelli, *Con la fine dell'attività creditizia la potestà regionale non è giustificata*, in *Guida al diritto*, 2003, n. 39, p. 90 ss., e C. Bottari, *Fondazioni di origine bancaria e fondazioni di comunità locale*, Milano, Giuffrè, 2005, *passim*. Più in generale sul tema si veda il recente contributo di A. Carullo, *Domanda pubblica e fondazioni di origine bancaria*, in *Riv. Trim. appalti*, 2012, 5 e ss.

²⁵ Per la redazione di un nuovo schema di norme di attuazione in materia di credito e risparmio che consentisse di superare una *empasse* che svolgeva effetti pregiudizievoli soprattutto sul

Analogamente alle previsioni delle precedenti norme di attuazione si individua nell'Assessorato regionale dell'economia-Dipartimento delle finanze e del credito – che è succeduto all'Assessorato al bilancio e le finanze giusta la l.r. 19 del 2008 ed il conseguente d.P.R.sic. n. 12 del 2009, la competenza nell'adozione dei provvedimenti previsti dalle disposizioni vigenti nelle seguenti materie:

- a) autorizzazione all'attività bancaria, alla trasformazione, fusione e scissione delle banche a carattere regionale;
- b) modificazione degli statuti delle banche a carattere regionale;
- c) decadenza e sospensione dei soggetti che svolgono nelle banche a carattere regionale funzioni di amministrazione, direzione e controllo, in relazione al difetto dei requisiti di professionalità, onorabilità e indipendenza di cui all'articolo 26 del T.U.B. (Art.1)

L'esercizio delle funzioni regionali, si ribadisce altresì, deve comunque svolgersi in coerenza con i poteri attribuiti dall'ordinamento alla Banca d'Italia e specificati, in particolare, dall'art. 6 dello stesso decreto e che l'adozione dei provvedimenti nelle materie di cui al comma 1 è subordinata al rilascio del parere obbligatorio e vincolante, a fini di vigilanza, da parte della Banca d'Italia.

D'altra parte è poi lo stesso art. 6 del testo in commento che nel confermare che restano di competenza esclusiva della Banca d'Italia le valutazioni e le attività di vigilanza anche nei riguardi delle banche a carattere regionale, introduce una norma di chiusura che fa da 'cerniera' con il T.U.B. ed alla stregua della quale, per quanto non previsto nelle disposizioni del decreto o con esse non in contrasto, *“si applicano nella Regione le disposizioni statali in materia di disciplina dell'attività bancaria e sono competenti gli organi previsti da dette disposizioni”*.

Una delle principali novità, almeno per l'ordinamento regionale siciliano, si rinviene all'art.1, comma 3, che offre la definizione normativa di *“banche a carat-*

mercato è stato istituito, nel 2010, in seno all'Assessorato per l'economia un Comitato di esperti, senza oneri per l'Amministrazione. A seguito degli approfondimenti è stato elaborato, con la finalità di sostituire le norme di attuazione approvate con il D.P.R. 1133 del 1952, un nuovo testo che: ha individuato le attribuzioni in capo alla Regione siciliana, consistenti nell'adozione dei provvedimenti previsti dalle disposizioni vigenti in materia di autorizzazione all'esercizio dell'attività bancaria, trasformazione, fusione e scissione delle banche aventi sede legale e filiali esclusivamente nel territorio regionale, modificazione degli statuti delle stesse banche, requisiti dei soggetti che svolgono nelle predette banche funzioni di amministrazione, direzione e controllo; ha legato l'acquisizione dei dati trasmessi dalle banche all'Assessorato regionale dell'economia al loro utilizzo nell'ambito dell'attività espletata dall'Osservatorio regionale dei prodotti e servizi bancari, finalizzata alla conoscenza dell'attività delle banche regionali e della loro evoluzione strutturale, dell'andamento dei tassi di interesse applicati in Sicilia e, più in generale, dell'andamento del credito in Sicilia e dell'evoluzione del sistema creditizio siciliano.

tere regionale". Giusta la richiamata disposizione sono banche regionali quelle "che hanno la sede legale in Sicilia purché non abbiano più del 5% degli sportelli al di fuori della regione, la loro operatività sia localizzata nella regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni". L'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della Regione, su conforme valutazione della Banca d'Italia, non fa venir meno il carattere regionale della banca

L'esercizio delle competenze regionali differenziate, tenuta in debito conto la profonda evoluzione dell'ordinamento, va correlata alla nozione di banca regionale. Ed in questo senso un utile riferimento si rinviene nelle specifiche previsioni delle norme di attuazione in materia di credito e risparmio dello Statuto del Trentino-Alto Adige e dalle conseguenti (art. 2 del DPR 234/1977), su cui la dottrina fa leva per giungere alla conclusione che sono regionali le banche che abbiano sede legale e sportelli esclusivamente nel territorio regionale, anche se facciano impieghi fuori della Regione, pur avendo il proprio centro preminente dell'attività di impresa solo nella stessa²⁶.

Va poi ricordato che in attuazione delle previsioni dell'art. 1, comma 4, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), è stato emanato il d.lgs. 18 aprile 2006, n. 171²⁷ secondo il quale «ai sensi dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione, la potestà legislativa regionale concorrente in materia bancaria si esercita nei confronti delle banche a carattere regionale» (art. 2, comma 1). Il decreto riconduce l'esercizio della potestà regionale nell'ambito della regola generale della devoluzione alla competenza (esclusiva) statale della materia del credito e della materia finanziaria, riconoscendo spazi circoscritti di intervento regionale limitatamente alle banche a carattere regionale, categoria individuabile su una serie di indici rivelatori indicati dallo stesso art. 2 del d.lgs. n. 171/2006 «l'ubicazione della sede e delle succursali nel territorio di una stessa regione, la localizzazione regionale della sua operatività, nonché, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, la circostanza che anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi del presente articolo». La norma, poi, precisa che «l'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della regione non fa venir meno il carattere regionale della banca» (comma 2) ed attribuisce alla competenza della Banca d'Italia «la localizzazione regionale dell'operatività» (comma 3)²⁸.

²⁶ S. Cassese, *Mercati finanziari, Stato e Regioni*, in *Banca Impresa Società*, 2003, 6

²⁷ Recante "Ricognizione dei principi fondamentali in materia di casse risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale, enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale".

²⁸ Cfr. F. Giorgianni, C.M. Tardivo, *Manuale di diritto bancario*, Milano, Giuffrè, 2006, 24 e ss. Si tratta di previsione coerente con quanto precisato dalla Corte costituzionale già nella sentenza n.525 del 1990 nella quale ha precisato che "i poteri delle regioni o delle province autonome

Nel solco di tale orientamento si colloca la previsione contenuta nelle norme di attuazione che, all'art. 1 terzo comma, dispone che *'sono banche a carattere regionale le banche che hanno la sede legale in Sicilia purchè non abbiano più del 5 per cento degli sportelli al di fuori della Regione, la loro operatività sia localizzata nella Regione e, ove la banca appartenga a un gruppo bancario, anche le altre componenti bancarie del gruppo e la capogruppo presentino carattere regionale ai sensi delle presenti disposizioni. L'esercizio di una marginale operatività al di fuori del territorio della Regione, su conforme valutazione della Banca d'Italia, non fa venire meno il carattere regionale della banca'*.

Piuttosto che l'introduzione di un rigido criterio di demarcazione delle rispettive competenze sembra avere prevalso, proprio nell'ottica collaborativa che pervade il testo normativo in esame, una logica cooperazionale anche nella individuazione della dimensione regionale della banca.

Trova conferma anche nel nuovo testo delle norme di attuazione in materia di credito e risparmio la previsione sull'*Albo regionale delle banche* (art. 2), istituito presso l'Assessorato regionale dell'economia-Dipartimento delle finanze e del credito, nel quale sono iscritte le banche aventi sede legale nella Regione, prevedendosi altresì che ogni iscrizione è comunicata alla Banca d'Italia. Nell'albo vengono annotate per ogni banca le seguenti indicazioni:

- a) la denominazione;
- b) la forma giuridica assunta, la data di autorizzazione all'attività bancaria e gli estremi della relativa pubblicazione ai sensi delle vigenti disposizioni;
- c) la sede centrale e quella degli sportelli.

Al secondo comma dell'art. 2 si prescrive poi alle banche regionali di trasmettere apposita comunicazione per ogni variazione intervenuta sui dati indicati.

Una delle principali innovazioni introdotte dal d.lgs n. 205 del 2012 concerne la disciplina dell'*Osservatorio regionale sul credito*, già istituito ai sensi dell'art. 83 della L.r. 26 marzo 2002, n. 2, ed adesso consacrato nella normativa di attuazione statutaria (art.3).

sono naturalmente delimitati dai confini dell'interesse regionale o provinciale sotteso alle competenze legislative e amministrative delle stesse e poiché, sotto il profilo spaziale, quei confini coincidono, in via di principio, con i limiti del rispettivo territorio, la mancanza nelle norme statutarie (o in quelle di attuazione) di qualsiasi precisazione circa l'ambito di estensione dell'attività degli enti sottoposti alle proprie competenze deve essere interpretata attraverso "una lettura rigorosa" vale a dire nel senso restrittivo di circoscrivere i poteri di nomina dell'ente regionale (o provinciale) agli istituti di credito che limitano la propria attività di erogazione dei servizi bancari all'interno del territorio dell'ente autonomo titolare di quei poteri

L'Osservatorio, giova ricordarlo, è una struttura che consente il monitoraggio delle condizioni bancarie praticate in Sicilia a famiglie ed imprese e di assumere iniziative conseguenziali nel confronto costante con il sistema bancario operante nell'Isola. Sulla base delle rilevazioni di tale Osservatorio l'Amministrazione regionale dell'Economia presenta periodici bollettini che consentono di monitorare l'andamento del credito nella Regione.

L'approntamento della rilevazione dei dati avviene attraverso la Banca d'Italia che deve fornire all'Assessorato regionale dell'economia i dati concernenti l'operatività delle banche aventi sede legale in Sicilia, aggregati per tipologia di banca, e quella di tutti gli sportelli bancari presenti; i dati forniti garantiscono il flusso informativo che la Regione ha acquisito sino all'entrata in vigore del decreto.

Al fine di stabilire puntualmente il contenuto, le modalità ed i termini di trasmissione dei dati è prevista la definizione dell'accordo tra la Banca d'Italia e l'Assessorato regionale dell'economia che, invero, ad oggi non risulta ancora sottoscritto. In ogni caso i dati in questione, giusta la richiamata normativa di attuazione, sono forniti entro i limiti previsti dall'ordinamento in materia di segreto d'ufficio e di segreto relativo alle informazioni statistiche riservate raccolte dal SEBC²⁹.

Infine, in termini innovativi rispetto alla generale disciplina attuativa degli statuti regionali in materia, l'art. 4 del Decreto, con una norma di principio, sancisce che l'Assessorato regionale dell'economia-Dipartimento delle finanze e del credito e la Banca d'Italia: *“collaborano, nell'esercizio delle rispettive competenze sulle banche a carattere regionale, ferma restando la titolarità dei poteri attribuiti dalla vigente legislazione bancaria”*.

La competenza all'esercizio di funzioni sulle banche regionali ha un proprio riferimento anche con riguardo ai provvedimenti straordinari sulle banche a carattere regionale. A norma dell'art. 5 del decreto legislativo in commento, infatti, per le banche a carattere regionale i provvedimenti riguardanti lo scioglimento degli organi con funzioni di amministrazione e

²⁹ La scelta del testo condiviso nel negoziato tra la Regione e la Banca d'Italia – poi recepita nel testo delle norme di attuazione statutaria – assicura il vantaggio di incidere in misura marginale sull'organizzazione e sull'attività di queste ultime che, nel settore considerato, già esercitano le attribuzioni amministrative previste dal testo in questione. Gli obblighi informativi stabiliti da quest'ultimo attengono al flusso di dati statistici che la Banca d'Italia, tra i cui compiti essenziali vi è quello della raccolta, produzione e pubblicazione di informazioni statistiche, fornirà alla Regione siciliana, alla quale peraltro trasmette già il flusso di dati c.d. Bastra, concernente l'intero settore creditizio; tale obbligo fa venire meno il corrispondente obbligo attualmente gravante sulle banche aventi sede in Sicilia, di trasmissione delle segnalazioni statistiche relative allo loro operatività (c.d. flusso PUMA2), i cui dati sono accessibili, ai fini delle elaborazioni statistiche curate dalla Regione, attraverso un apposito “programma informatico”.

controllo, la revoca dell'autorizzazione all'attività bancaria e la liquidazione coatta amministrativa, nei casi previsti dal T.U.B. *“sono adottati, ove la Banca d'Italia ne faccia proposta, con decreto dell'assessore regionale per l'economia”*.

Da ricordare infine, che le disposizioni contenute nel D.P.R. n.1133 del 1952 vengono espressamente abrogate, differendosi soltanto l'abrogazione dell'art.8 al momento nel quale la Banca d'Italia e l'Assessorato Regionale dell'Economia avranno definito l'accordo relativo alle modalità di trasmissione dei dati sull'andamento del credito in Sicilia. È poi previsto che in attuazione dell'art.3 le due amministrazioni interessate definiscano uno specifico accordo che fissi modalità e termini di trasmissione dei dati relativi all'andamento del credito in Sicilia. Soltanto a seguito della stipula di tale accordo verranno modificate le attuali modalità di acquisizione dei dati da parte dell'Assessorato dell'Economia della Regione siciliana .

L'articolo 10 rimanda, con una norma di chiusura che si aggiunge a quella in precedenza richiamata con riguardo ai compiti della Banca d'Italia, alla normativa statale per quanto non previsto nelle medesime norme di attuazione, richiamando le funzioni di ispezione e verifica esercitate dalla Banca d'Italia. Poiché esso fa espressamente riferimento ad attività dell'Istituto di vigilanza riconducibili alle funzioni da esso esercitate in via esclusiva, nonché ai principi fondamentali determinati dalla legislazione statale, i suoi contenuti sono attuali e quindi da riproporre.

La norma prevede altresì che tra l'Assessorato Regionale dell'Economia e la Banca d'Italia sia perfezionato un accordo relativo alla trasmissione del flusso informativo necessario per le finalità dell'Osservatorio.

4. Questo il quadro sintetico della normativa di attuazione statutaria del 2012.

V'è tuttavia da chiedersi se su tale nuovo assetto non refluisca l'avanzato stato di definizione del processo di creazione del sistema unico di vigilanza sulle banche, pietra miliare dell'unione bancaria che già avviato sin dal 2010 con la riforma dell'ordinamento finanziario europeo che ha istituito il SEVIF (*Sistema europeo delle autorità di vigilanza*). Tale sistema attribuisce alla BCE competenze in materia di vigilanza macroprudenziale accanto alla quale vengono istituite tre nuove autorità per il controllo sulle banche (EBA) – istituita dal regolamento (CE) n 1093/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010 ed ha assunto tutti i compiti esistenti del comitato delle autorità europee di vigilanza bancaria (CEBS) – nonché quella sui mercati (ESMA) e quella sulla assicurazioni (EIOPA), adesso converge su un'unica istituzione per la vigilanza sullo svolgimento dell'attività bancaria in ambito regionale europeo trovando nell'unitarietà della funzione di controllo la condizione essenziale per una «sana e prudente gestione».

Si prospetta, quindi, un meccanismo di vigilanza unico (cd. SSM: *Single Supervisory Mechanism*) sugli enti creditizi stabiliti negli Stati membri dell'eurozona ed affidato alla BCE. A tal fine il 12 settembre 2012 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di provvedimenti relativi all'Unione bancaria, approvato il 13 dicembre successivo dal Consiglio europeo così articolato:

- la comunicazione "*Una tabella di marcia verso l'Unione bancaria*" (COM (2012) 510 def.
- la proposta di regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 511 def.)³⁰;
- la proposta di regolamento recante modifica del regolamento n. 1093/2010, che istituisce l'*Autorità europea di vigilanza* (Autorità bancaria europea) per quanto riguarda l'interazione di detto regolamento con il regolamento che attribuisce alla BCE compiti specifici in merito alle politiche in materia di vigilanza prudenziale degli enti creditizi (COM (2012) 512 def.).

In base al nuovo modello la BCE sarà competente a svolgere compiti specifici di vigilanza prudenziale degli enti creditizi stabiliti negli Stati membri la cui moneta è l'euro (Stati membri partecipanti), con la finalità di promuovere la sicurezza e la solidità degli enti creditizi e la stabilità del sistema finanziario³¹.

La BCE assolverà tali compiti nel quadro del SEVIF e in stretta cooperazione con le autorità di vigilanza nazionali e l'ABE. Si realizza in tal guisa il superamento del modello della vigilanza nazionale armonizzata, cui si era sinora ispirata la legislazione europea, accedendo alla realizzazione di una vera e propria *European Banking Union*, caratterizzata da una vigilanza pienamente integrata a livello sovranazionale³².

Ed infatti, la crisi dei debiti sovrani e di gran parte delle economie europee ha fatto emergere le criticità insite nel lento processo di unificazione

³⁰ Si può consultare in

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0511:FIN:IT:PDF>

³¹ In merito vi è già una copiosa dottrina si vedano, tra gli altri, M. Sarcinelli, *L'Unione bancaria europea*, in *Banca, imp. e società*, n. 3-2012, 333 e ss.; M. Mancini, *Dalla vigilanza nazionale armonizzata alla Banking Union*, *Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale*, Roma, 2013, 8 e ss., nonché le relazioni di M. Clarich, C. Brescia Morra, V. Troiano, R. D'Ambrosio, al Convegno organizzato dalla Banca d'Italia, *Verso la vigilanza unica in Europa*, Roma, 17 giugno 2013, in c.so di pubb.

³² Sulla complessa prospettiva v., tra i primi commentatori, S. Micossi, *L'Unione bancaria in costruzione*, in G. Amato, R. Gualtieri, *Prove di Europa unita. Le istituzioni europee di fronte alla crisi*, Bagni a Ripoli, Passigli, 2013, 113 e ss..

europea³³ mettendo in evidenza, con riguardo all'integrazione bancaria e finanziaria, l'inadeguatezza del modello ormai consolidato della vigilanza armonizzata, introdotto, insieme al principio dell'*home country control*, dalle direttive europee, che avevano iniziato a disciplinare il settore bancario a partire dalla fine degli anni '70.

L'esigenza di una profonda revisione di tale sistema si è appalesata con l'incedere dell'integrazione dei mercati finanziari europei. Sono sorte, infatti, in molti Paesi dell'Unione imprese bancarie sovra nazionali con dimensioni che travalicavano le effettive possibilità di controllo delle singole Autorità nazionali e dei Comitati delle Autorità Europee di vigilanza³⁴.

Se appare assai improbabile che vi possa essere una incidenza sulle funzioni attribuite alla regione in materia di credito e risparmio, stante la nitida linea di demarcazione delle competenze tracciata dalle norme di attuazione del 2012, non possono revocarsi in dubbio le sicure refluenze sulle competenze della Banca d'Italia disegnate dal T.U.B.. Ed infatti l'attività di vigilanza, almeno con riferimento ad alcune tipologie di banche, viene prevalentemente attratta a livello centrale europeo, divenendo così una funzione multilivello³⁵.

Questo certamente imporrà una profonda rivisitazione del T.U.B., e, probabilmente, anche se in termini meno incisivi, anche delle appena pubblicate norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio. Sicché lo scenario normativo, che dopo la novella del 2012 sembrava definito, appare destinato a subire un nuovo riordino nella rafforzata prospettiva dell'integrazione europea bancaria.

(Relazione conclusiva al Convegno organizzato dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università di Palermo e dall'ABI-Sicilia "La riforma delle norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia di credito e risparmio", Aula Magna "P. Borsellino" della Facoltà, Palermo, 19 aprile 2013).

³³ M.P. Chiti, *La crisi del debito sovrano e le sue influenze per la governa. nce europea, i rapporti tra Stati membri, le pubbliche amministrazioni*, in Riv. It. Dir. Pubb. Com.rio, 2013, n. 1, 1 e ss.

³⁴ Si vedano in merito G. Napolitano, *La risposta europea alla crisi del debito sovrano: il rafforzamento dell'Unione economica e monetaria*, in Banca, borsa, titoli di credito, 2012, 747 e ss.; E. Chiti, *Le architetture istituzionali della vigilanza finanziaria*, in G. Napolitano, a cura di, *Uscire dalla crisi. Politiche pubbliche e trasformazioni istituzionali*, Bologna, 2012, 157 e ss., F. Guarracino, *Dal meccanismo di vigilanza unico (SSM) ai sistemi centralizzati di risoluzione delle crisi e di garanzia dei depositi: la progressiva europeizzazione del settore bancario*, in Riv. Trim. dir. Economia, 3/2012, 199 ss., F. Merusi, *Il ruolo della BCE nella vigilanza bancaria europea*, in Riv. It. Dir. Pubb. Com.rio, 2013, n. 2.

³⁵ Si veda per una puntuale ricostruzione della normativa in materia il *dossier* del Senato, *Il nuovo pacchetto sull'unione bancaria nel quadro della regolamentazione dei servizi finanziari*, XVI legislatura

III-2 *L'Osservatorio regionale sul credito e le misure a sostegno dell'economia siciliana*

L'Osservatorio, istituito ai sensi dell'art. 83 della L.r. 26 marzo 2002, n. 2, è una struttura che consente il monitoraggio delle condizioni bancarie praticate in Sicilia a famiglie ed imprese e di assumere iniziative consequenziali nel confronto costante con il sistema bancario operante nell'Isola³⁶.

L'organismo attua una forma di monitoraggio accentrato che è diventata un riferimento anche per il legislatore statale che l'ha recentemente introdotta anche a livello nazionale con l'art.1 del d.l. 24 marzo 2012, n. 29, conv. dalla l. 18 maggio 2012, n. 62³⁷.

A norma della disciplina in questione – che supera la poco efficace esperienza degli osservatori istituiti presso le Prefetture dei capoluoghi di regione di cui all'articolo 12 del Decreto Legge 185 del 29 novembre 2008, convertito con legge 28 gennaio 2009, n. 2 che prendevano in esame l'andamento del credito a famiglie e a imprese. – presso il Ministero dell'economia e delle finanze è costituito *l'Osservatorio sull'erogazione del credito e sulle relative condizioni da parte delle banche alla clientela, con particolare riferimento alle imprese micro, piccole, medie e a quelle giovanili e femminili*, nonché sull'attuazione degli accordi o protocolli volti a sostenere l'accesso al credito dei medesimi soggetti.

³⁶ Articolo 83 della legge regionale 26 marzo 2002 n. 2 *“Osservatorio per il monitoraggio dei servizi e prodotti bancari”*

Presso il Dipartimento Regionale Finanze e Credito è istituito l'Osservatorio per il Monitoraggio dei prodotti e servizi bancari al fine di conoscere, con riferimento alle condizioni applicate, il trattamento riservato ai soggetti operanti sul mercato siciliano, rispetto a quelli che operano nel resto del territorio nazionale ed europeo.

L'Assessore Regionale per il Bilancio e le Finanze, acquisite le informazioni di cui al comma 1, relaziona annualmente all'Assemblea Regionale Siciliana.

Con il successivo Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento delle Finanze e del Credito n. 83 del 11 marzo 2003, pubblicato nella *GURS* n. 46 del 24 ottobre 2003, sono state diramate le disposizioni applicative

In base a tale decreto, l'Osservatorio verifica:

- a) l'ammontare degli impieghi e dei depositi delle banche presenti in Sicilia, raffrontando tali dati con i corrispondenti dati nazionali;
- b) l'individuazione della presenza numerica delle banche in Sicilia e la loro dislocazione comunale, evidenziando al contempo il numero dei dipendenti.

In ordine a quanto evidenziato il Servizio Credito e risparmio del Dipartimento delle Finanze e del credito relaziona in merito, con cadenza almeno semestrale, includendo gli avvenimenti salienti riguardanti i processi di fusione, trasformazione, scioglimento e revoca delle banche che hanno sede legale in Sicilia.

³⁷ Riguardo l'Osservatorio sull'erogazione del credito alle PMI ed alle imprese giovanili v. F. Di Cristina, *L'Osservatorio sull'erogazione del credito e la regolazione finalistica del mercato*, in *Giorn. dir. amm.*, 2/2013, 134 e ss.

Giusta la richiamata normativa statale, peraltro, il prefetto segnala all'Arbitro bancario finanziario, ove lo ritenga necessario, specifiche problematiche relative ad operazioni e servizi bancari e finanziari. La segnalazione interviene a seguito di istanza del cliente in forma riservata e dopo che il prefetto ha invitato la banca in questione, previa informativa sul merito della questione, a fornire una risposta argomentata sulla meritevolezza del credito. L'Arbitro si pronuncia non oltre trenta giorni dalla segnalazione.

La positiva esperienza sin qui maturata a livello regionale ha, peraltro, condotto l'Osservatorio ad un riconoscimento formale nelle nuove norme di attuazione in materia di credito e risparmio, già varate dalla Commissione paritetica Stato-Regione e che attendono l'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri³⁸. Queste norme, elaborate in collaborazione con la Banca d'Italia (ad un sessantennio dalle precedenti risalgono al 1952) rendono coerente la disciplina siciliana con l'ordinamento bancario europeo, rafforzando le competenze regionali in materia compatibili con tale ordinamento a partire dalla c.d. Vigilanza informativa.

Nel merito delle dinamiche dei tassi e della struttura del credito evidenziate nel *Bollettino* periodico sulle risultanze dell'Osservatorio regionale, trovano conferma alcune tendenze che hanno dimostrato il loro consolidamento nei precedenti reports.

L'ultimo rapporto della Banca d'Italia sull'economia siciliana (Banca d'Italia – *Economie regionali – L'economia della Sicilia*, n.21 giugno 2012) ha evidenziato, nel settore del credito, che il peggioramento della congiuntura si è riflesso sulla debolezza della domanda di credito, in concomitanza con un inasprimento delle condizioni di offerta da parte degli intermediari bancari, correlato anche dal deterioramento della qualità dei prestiti.

Da ciò è scaturito il notevole rallentamento dei finanziamenti bancari all'economia regionale, manifestatosi soprattutto a partire dalla seconda parte del 2011: hanno decelerato sia i prestiti alle famiglie sia quelli ai settori produttivi confermando la tendenza alla contrazione dell'attivo, in particolare del credito all'economia (*credit crunch*).

A questo si collega il netto peggioramento della rischiosità del credito alle imprese con la diretta conseguenza dell'incremento del flusso delle nuove sofferenze in rapporto agli impieghi. Gli indicatori prospettici segnalano che la qualità del credito potrebbe continuare a deteriorarsi: sono cresciute le posizioni debitorie caratterizzate da difficoltà di rimborso e le transizioni dei finanziamenti verso peggiori livelli di rischiosità.

I tassi applicati ai finanziamenti alle famiglie consumatrici nella Regione, nelle operazioni a revoca, hanno fatto registrare una leggera diminuzione

³⁸ Si veda adesso il d.P.R. n. 205 del 2012

rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente; mentre nelle operazioni a scadenza si è registrata una generalizzata tendenza all'aumento dei tassi. Per le operazioni a scadenza e, specialmente, per quelle a revoca, il tasso permane superiore al dato medio nazionale. Relativamente ai finanziamenti per acquisto abitazione si rileva un progressivo generale aumento dei tassi nelle operazioni a tasso variabile, con un incremento, a dodici mesi, in Sicilia, in linea con la media nazionale; nelle operazioni a tasso fisso i tassi invece risultano in leggera flessione rispetto all'anno precedente.

I tassi di interesse applicati alle imprese continuano ad evidenziare una marcata differenza rispetto alle altre aree geografiche, soprattutto per quanto attiene al comparto dell'industria che presenta, in confronto al dato nazionale, una divergenza pari a 2,14%, mentre l'edilizia fa rilevare un tasso superiore del 1,11% e i servizi del 1,52%.

Osservando i tassi sulle operazioni a revoca per localizzazione della clientela e classi di grandezza del fido globale accordato, si nota che in Sicilia nella classe di grandezza "da euro 75.000 a euro 125.000", i tassi risultano inferiori alla media nazionale, mentre in tutte le altre classi si evidenzia che il tasso applicato nella regione è superiore.

Il tasso annuo effettivo globale (TAEG) per finanziamenti con finalità diverse da acquisto abitazione, pari a 5,65%, ha registrato un consistente aumento rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (3,33%). Mentre il TAEG per finanziamenti con finalità diverse da acquisto abitazione ha registrato un sensibile aumento con il dato dello stesso periodo dell'anno precedente. Anche i tassi sui finanziamenti per acquisto abitazione indicano un aumento significativo su base annua pari a circa 140 punti di differenza con il corrispondente dato dell'anno precedente.

L'incidenza delle garanzie sull'accordato operativo, con un rapporto del 45,81%, è in Sicilia particolarmente elevata, sia rispetto alle altre regioni del confronto che al dato medio nazionale; le garanzie sui finanziamenti erogati registrano uno scarto dal dato medio nazionale di 15,70 punti percentuali.

Si conferma, quindi – seppur con qualche lieve miglioramento –, l'ormai consolidata tendenza ad un appesantimento delle condizioni di accesso al credito delle imprese e delle famiglie siciliane che se connessa alla contrazione del credito concesso dal sistema bancario, aggrava gli effetti della pesante crisi economica in atto. Da qui l'esigenza di assumere iniziative volte ad attenuare gli effetti di tale tendenza, tra le quali, alcune, in collaborazione con lo stesso sistema bancario siciliano.

L'impegno della Regione nel sostegno alle imprese, volto a contenere i costi di accesso al credito, si è trasfuso in una serie di iniziative a partire da quello teso a rafforzare il patrimonio dei Consorzi fidi per i quali a norma

dell'art. 11, commi 52, 53 e 54 della legge regionale 9 maggio 2012, n. 26 “*Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2012. Legge di stabilità regionale*”, si sono introdotte misure per la patrimonializzazione dei Consorzi di garanzia fidi – con una disponibilità di 10 m.ni di euro, che hanno:

- a) sede legale e/o amministrativa nel territorio della Regione siciliana,
- b) ottenuto il riconoscimento regionale dello Statuto ex art. 5 l.r. 11 del 2005 e s.m.i. La misura di incentivazione viene attuata tramite *Irfis-Finsicilia* s.p.a. e sarà operativa entro i prossimi due mesi.

Occorre poi ricordare che, al fine di sostenere famiglie e imprese nell'accesso al credito, sono già operativi due distinti strumenti di microfinanza promossi dalla Regione.

Il primo, il microcredito per le famiglie, ha l'obiettivo di contribuire a combattere la povertà e l'esclusione sociale attraverso l'erogazione di importi non superiori a 6 mila euro, per famiglie in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale, che hanno difficoltà a ottenere il credito bancario ordinario, mediante la garanzia operata dall'Amministrazione regionale attraverso il “*Fondo etico della Regione siciliana*” (FERS), con una dotazione di 12 m.ni di euro. Sulla scorta delle linee-guida per l'attuazione dell'iniziativa, adottate dal Comitato Regionale per il microcredito, accompagnate da seminari informativi-formativi rivolti agli organismi non profit incaricati di svolgere i compiti di tutoraggio delle famiglie, sono state avanzate 247 istanze di accesso al microcredito di cui già 17 erogate e 230 in corso di erogazione, per un impegno del Fondo di garanzia, pari ad Euro 1.133.000.

Il secondo, il microcredito per le imprese, scaturisce dall'accordo stipulato, nell'ambito dell'iniziativa *JEREMIE*, promossa dalla Commissione Europea al fine di promuovere l'uso di strumenti di ingegneria finanziaria per migliorare l'accesso al credito per le PMI mediante i fondi strutturali, dalla Regione siciliana con il Fondo Europeo per gli Investimenti (*FEI-Gruppo BEI*) ed attuato attraverso Banco di Sicilia-Unicredit, con l'erogazione di “micro-prestiti” fino ad un massimo di 25.000 euro, ad imprenditori attivi soprattutto nei settori dell'artigianato e del commercio, per complessivi 20 milioni di euro.

In virtù della stessa iniziativa *JEREMIE*, attraverso la *BNL-Bnp Paribas*, sono già stati attivati interventi a sostegno del sistema imprenditoriale siciliano. Si tratta dei finanziamenti, concessi a condizioni particolarmente vantaggiose, fino ad un massimo di 400.000 euro, per un totale di 110 milioni di euro, alle PMI operanti, tra gli altri, nei settori delle ICT, biotecnologie, risparmio energetico ed energie rinnovabili.

Nel quadro degli interventi promossi a sostegno delle imprese un particolare rilievo assumono le vicende concernenti i pagamenti delle amministrazioni regionali e le moratorie ABI, tra cui quella recentemente adottata con l'Accordo nazionale sottoscritto a Roma il 28 febbraio 2012 “*Nuove Misure per il credito alle PMI*”, che la Regione siciliana ha recepito con Delibera di Giunta Regionale n.79 del 12 marzo 2012, determinandone l'estensione agli istituti finanziari regionali *Irfis-Finsicilia* s.p.a., IRCAC e CRIAS.

Per mettere a punto, attraverso il confronto tra gli attori istituzionali, ulteriori interventi idonei a fronteggiare l'attuale grave crisi economica, con decreto n. 13 del 7 marzo 2012 è stato istituito, presso l'Assessorato regionale dell'economia, un apposito *Tavolo Tecnico* sul credito del quale sono stati chiamati a far parte la Commissione regionale ABI e le Associazioni imprenditoriali. Dopo un fattivo confronto, le parti, sottoscrivendo l'apposito Protocollo d'intesa, hanno individuato alcune misure di sostegno anche per le imprese che non rientrano nelle previsioni di cui all'Accordo nazionale, che contempla operazioni di sospensione e di prolungamento dei finanziamenti a favore delle piccole e medie imprese operanti in Italia a condizione che le stesse imprese siano “*in bonis*”.

Si tratta della prima intesa che introduce specifiche ed autonome integrazioni all'accordo nazionale in considerazione delle particolari condizioni economiche della Sicilia. Con il protocollo regionale del 20 aprile 2012, la Commissione ABI e le banche aderenti si sono impegnate ad assicurare la più celere e capillare conoscenza degli strumenti degli Accordi, a sensibilizzare al ricorso ai negoziati di ristrutturazione del debito ed alle forme di composizione delle crisi d'impresa – strumenti di sostegno ancora poco conosciuti e utilizzati – ed, infine, ad esaminare particolari situazioni di crisi economico-finanziaria delle imprese.

Ulteriori misure finalmente adottate a livello statale (che in un primo momento escludevano le imprese siciliane, preclusione poi eliminata anche grazie all'impegno del Governo regionale, con l'emanazione dei decreti ministeriali applicativi), riguardano la certificazione dei crediti vantati dalle imprese nei confronti della pubblica amministrazione. In questa materia, la Regione ha previsto, con l'art. 6 della l.r. n. 7/2012, la sottoscrizione tra l'Assessorato regionale dell'economia e l'ABI Sicilia di un protocollo di intesa con il quale si regolano termini e modalità di applicazione di tale certificazione.

Oggi, insieme al futuro della Sicilia, è in gioco la sua stessa Autonomia.

E questa Autonomia potrà essere riaffermata solo trasformandola ed innovandola e ritrovando così, attraverso il recupero dell'etica della responsabilità, lo slancio che consentì di conquistare lo Statuto.

(Palermo, 27 ottobre 2012, Prefazione a Osservatorio Regionale – Rilevazione tassi di interesse – Rapporto trimestrale aprile-giugno 2012)

III-3 *La gestione attiva del fabbisogno finanziario regionale*

1. L'istituzione dell'*Osservatorio del Fabbisogno Finanziario della Regione siciliana* da parte dell'Assessorato regionale dell'Economia (avvenuta con D.A. 16 settembre 2011, n. 51) e la pubblicazione del n.1 del *Bollettino trimestrale* (di cui ha visto la luce già il n. 0), hanno l'obiettivo di rendere note alla collettività le risultanze relative alle posizioni di ricorso al mercato del credito da parte della Regione, nonché agli strumenti finanziari c.d. derivati eventualmente collegati alle posizioni di indebitamento.

Si tratta di un'attività di monitoraggio sulle forme di ricorso al mercato finanziario in Sicilia, già avviata in via sperimentale nel gennaio 2011 con l'istituzione della Cabina di monitoraggio degli strumenti derivati degli enti locali, con lo scopo di supportare, attraverso la struttura dell'Assessorato regionale dell'Economia, i Comuni e le Province regionali nell'ottimizzazione del loro utilizzo e nella riduzione delle spese di estinzione di tali strumenti finanziari.

2. Occorre premettere, per un'analisi appropriata della fattispecie finanziaria, che l'attuale *stock* di indebitamento della Regione sia, in termini del tutto prevalenti, relativo a fabbisogni emersi tra il 2000 ed il 2006 (circa il 72%), e quindi anteriori a questa legislatura, a copertura di disavanzi di bilancio, prevalentemente nel settore della sanità sino al 2006 ed in parte limitata per investimenti.

Tuttavia, applicando il parametro di riferimento dell'incidenza percentuale del debito sulle entrate correnti, il servizio del debito regionale costituisce un onere di poco superiore al 4% delle spese correnti, rimanendo, pertanto, a livelli di rimborso sostenibili.

Invero, va precisato che l'indebitamento ed il ricorso al mercato finanziario non sono sintomi di disequilibrio del bilancio di un'amministrazione pubblica, è una questione di quantità (devono essere contenuti entro precisi limiti) e di qualità (va prioritariamente destinato a finanziare le politiche discrezionali di investimento)

Ne discende, come afferma la stessa Corte dei conti, che *“la riduzione del debito non costituisce di per sé indice di salute dei bilanci in quanto non vengono contratti nuovi mutui né nuovi prestiti obbligazionari per far fronte al fabbisogno di investimento, riducendo le capacità di crescita”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, *Relazione sulla gestione finanziaria delle Regioni esercizi 2009 – 2010*, Roma 2012, p.43). Pur nel rispetto delle previsioni dell'art. 119, ult. comma, Cost. a norma del quale le Regioni: *“possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti”*.

Sul piano quantitativo va poi ricordato che la legge finanziaria regionale n. 11 del 2010, all'art. 15, ha introdotto un limite puntuale all'indebitamento regionale prevedendo che l'importo complessivo delle quote di ammortamento, per capitale e interesse, dei mutui e delle altre forme di indebitamento in scadenza nell'esercizio, non possa comunque superare il 25 per cento dell'ammontare complessivo delle entrate tributarie non vincolate della Regione e che a tale indebitamento si possa accedere a condizione che gli oneri futuri di ammortamento trovino copertura nell'ambito del bilancio pluriennale.

Il ricorso al mercato finanziario della Regione siciliana, come si evince dai dati del Bollettino, ha una consistenza di rilievo, anche se sostenibile in considerazione della dimensione del bilancio regionale, ma risalente alle gestioni finanziarie dello scorso decennio. Analogamente a quanto accade per la gran parte delle altre Regioni italiane, è poi dovuto alla copertura delle passività pregresse relative al settore sanitario.

Tuttavia, come espressamente indicato dalla Corte dei conti-Sezioni riunite per la Regione siciliana nel giudizio di parificazione sul rendiconto generale della Regione siciliana per l'anno 2010, occorre attivare sulla situazione debitoria della Regione strumenti specifici di monitoraggio, nonché l'adozione di azioni di protezione con particolare riguardo alle operazioni *swap* e di *Mark to Market* ed a conseguire questo obiettivo è chiamato l'Osservatorio.

Nell'ottica della trasparenza, dell'informazione e della partecipazione attiva dei cittadini-contribuenti il Bollettino sul fabbisogno finanziario della Regione siciliana riporta on line e con un'esposizione estremamente chiara, l'andamento dei mercati finanziari, le informazioni sullo *stock* e sulla composizione del debito, le controparti dei contratti e i derivati che assistono le operazioni di finanziamento.

3. Con la pubblicazione del *Bollettino* – che peraltro inserito nel programma dell'amministrazione digitale degli *open data* – si avvia una strategia informativa che pone al centro il lettore comune, il cittadino e le istituzioni. Lo sforzo di sintesi, a vantaggio della chiarezza e della trasparenza, consentirà a chiunque di seguire vicino la dinamica del debito e la politica di gestione attiva adottata dalla Regione siciliana.

Il numero "1" del *Bollettino* evidenzia, oltre l'entità della passività di circa euro 5,3 md., da correlare ad una massa finanziaria che ogni anno movimentata circa euro 27 md. in entrata e in uscita, anche altre importanti informazioni qualitative; ad esempio, la natura delle controparti del debito a carico della Regione è di tipo istituzionale, essendo rappresentata per circa il 96% dal MEF, Cassa depositi e Prestiti e BEI, mentre la componente a tasso fisso rappresenta

l' 83,4% dell'esposizione debitoria. I fatti di maggiore rilievo del quarto trimestre dell'anno 2011 sono individuabili nell'attivazione di nuovi prestiti per euro 818.000 migliaia di euro e nel rimborso della quota di ammortamento del debito residuo avvenuto nel mese di dicembre 2011 per 146.000 migliaia di euro.

Il nuovo debito scaturisce dall'attivazione di due contratti di prestito sottoscritti dalla Regione siciliana nell'anno 2010, per euro 166.500 migliaia di euro, e nell'anno 2011, per euro 651.424 migliaia di 3 euro. Entrambi i prestiti sono stati contratti con la Cassa Depositi e Prestiti a tasso fisso, il primo al 4,030% e il secondo al 6,530%, con ammortamento semestrale a partire dal mese di giugno 2012.

Per una migliore comprensione della situazione, si aggiunge, che una parte consistente del debito complessivo è rappresentata per euro 2,5 md. da un mutuo acceso con procedura straordinaria con il Ministero dell'Economia. Questa esposizione è riferibile alla virtuosa azione di risanamento della Sanità avviata con il "Piano di Rientro" nel 2007, risultando la Sicilia l'unica Regione a raggiungere l'obiettivo previsto da questo accordo, e che ha visto il ripianamento del debito pregresso alla data del 31 dicembre 2006 con il citato mutuo.

Per quanto riguarda i derivati delle amministrazioni (sui quali R. Loiero, *L'esperienza dei contratti derivati nelle pubbliche amministrazioni tra evoluzione normativa e prassi operativa*, in http://amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2010/03/esperienza-dei-contratti-derivati_loiero.pdf, S. Zambardi, *I contratti derivati degli enti territoriali*, in *I contratti dello Stato e degli enti pubblici*, 2009, 149 e ss. e G. Astegiano, *Enti territoriali e strumenti finanziari derivati: margini di utilità e rischi*, in *Azienditalia*, maggio 2008, n. 5, p. 5, e ss., in generale su tali strumenti finanziari F. Capriglione, *I prodotti derivati: strumenti per la copertura dei rischi o per nuove forme di speculazione finanziaria?*, in *Banca Borsa e Titoli di Credito*, 1995, fasc. 3, pp. 359 ss), l'Assessorato per l'Economia, sulla base dell'atto di indirizzo del 19 settembre 2011, ha avviato la gestione attiva di tali posizioni mediante 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.

Tale obiettivo si iscrive, peraltro, nel solco dei più recenti orientamenti della giurisprudenza amministrativa (T.A.R. Toscana – Firenze, n. 154 del 27 gennaio 2011, Consiglio di Stato, Sez.V, n. 5032 del 7 settembre 2011), che consentono il superamento di clausole particolarmente sfavorevoli per le amministrazioni contraenti e di quanto rilevato dalla stessa Corte dei conti in materia di derivati (Corte dei Conti Sez. regionale di controllo per

la Lombardia, Delibera n. 596/2007 del 26/10/2007, Corte dei Conti, Sez. riunite di controllo del 18.02.2009) in linea con la tendenza generalizzata all'estinzione delle operazioni in derivati, con riguardo alla “*spesa per interessi passivi ed oneri finanziari per operazioni in derivati [che] decresce nel 2009 del 7,14% (nelle sole Regioni a statuto speciale il decremento è del 32,14%) e nel 2010 dello 0,76%*” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, cit., 162).

Anche se non può sottacersi che il Ministero dell'Economia non ha ancora offerto una puntuale regolamentazione attuativa alla normativa sancita dalla legge 133 del 2008 che ha riformato la legislazione risalente alla finanziaria del 2002 (prima che intervenisse l'art. 41 della legge 28 dicembre 2001, n. 448, il settore viveva nell'anomia) sulla disciplina dei derivati di Regioni ed enti locali. 4.

Occorre, in una prospettiva di svolta nelle politiche di bilancio, che possano coniugarsi fabbisogno di investimento e alla sostenibilità del debito contratto. Questo impone un'attenta analisi ed un monitoraggio permanente – che consentano di verificare l'incidenza del debito (*debt burden*) del comparto regionale, tanto in termini pro-capite che in rapporto al PIL regionale – ma soprattutto scelte coraggiose.

Anche le considerazioni sul debito regionale conducono a confermare la rilevanza delle variabili riconducibili al *debt mix* e allo *stock* di debito storico: un più elevato debito sanitario riduce la capacità di ricorrere al debito per finanziare gli investimenti negli altri settori di intervento regionale, mentre un maggiore debito accumulato nel passato fa registrare, a parità di condizioni, più alti livelli di debito corrente (F. Figari, L. Gandullia, *Il debito delle Regioni a statuto ordinario: un'analisi delle determinanti*, in <http://www-3.unipv.it/websiep/wp/606.pdf>).

4. La progressiva crescita di rigidità del bilancio regionale negli ultimi esercizi finanziari è effetto delle ingenti prescrizioni di taglio alle spese (quasi un miliardo per il solo 2012), imposte dalle due manovre dello Stato del 2011, con conseguenze penalizzanti soprattutto concentrate in Sicilia.

Tuttavia tale rigidità se correlata ai declassamenti operati dalle tre agenzie di *rating*, anche in questo caso effetto diretto del *downgrade* operato sul debito sovrano dello Stato italiano (in taluni casi espressamente esplicitato nei rapporti, con la conseguenza di subire una penalizzazione per la perdita di credibilità del Paese), impone una più accentuata attenzione nella gestione del debito ed una grande trasparenza nei confronti dei cittadini-contribuenti e del mercato.

Com'è noto, il Trattato sulla stabilità, il coordinamento e la governance nell'Unione economica e monetaria, stipulato tra gli Stati membri dell'UE in esito al Consiglio europeo straordinario del 30 gennaio 2012 – al quale non aderiscono il Regno Unito e la Repubblica ceca – ha incorporato o integrato in

una cornice unitaria alcune delle regole di finanza pubblica e delle procedure per la cooperazione rafforzata in materia di politica di bilancio (c.d. *fiscal compact*).

Sulla base del Trattato, le parti contraenti si impegnano ad applicare e ad introdurre, entro un anno dalla sua entrata in vigore, con norme costituzionali o di rango equivalente, la “*regola aurea*” per cui il bilancio dello Stato deve essere in pareggio o in attivo.

Come noto, nel nostro Paese la proposta di legge di riforma costituzionale per la modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione e della disciplina di bilancio dell'intero aggregato delle pubbliche amministrazioni, compresi pertanto gli enti territoriali (regioni, province, comuni e città metropolitane), è già stata approvata in prima lettura da Camera e Senato sulla riforma costituzionale G. Di Gaspare, *Innescare un sistema in equilibrio della finanza pubblica ritornando all'art. 81 della Costituzione per il riequilibrio*, in http://www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2011/08/Di-Gaspare_Articolo-81.pdf; G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, in http://www.osservatoriosullefonti.it/saggi/doc_download/438-6-guido-rivosecchi; A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, in http://www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Pace_6.pdf).

La nuova prospettiva determinerà effetti a breve anche per la Sicilia, che come Regione dovrà offrire il proprio contributo al rispetto dei principi del Trattato e delle nuove norme costituzionali anche per quanto riguarda l'indebitamento. Ne discende che una gestione attiva e programmata dell'indebitamento, costituisce un elemento essenziale per il rispetto di vincoli che presto diverranno cogenti.

L'ineludibile azione di risanamento avviata deve puntare ad un deciso recupero di credibilità della Sicilia non solo sul piano contabile e finanziario, ma soprattutto istituzionale.

Soltanto con i ‘conti in regola’ la Sicilia potrà affrontare il difficile cammino di uscita da una grave crisi economico mondiale ed essere così protagonista della ripresa del nostro Paese, pur di fronte a sopravanzare di un federalismo fiscale che, proprio perché ormai incerto e privo dei necessari supporti perequativi, non può essere officiato da alibi di presidi di privilegio e di mala amministrazione ormai certamente abbandonati.

(Palermo, 19 febbraio 2012 – Presentazione del Bollettino del Fabbisogno Finanziario della Regione, n.1)

III-4 *Il Microcredito per le famiglie in Sicilia*

1. Il Microcredito è una misura che punta ad accompagnare le famiglie e le imprese economicamente più deboli oltre la crisi economica (sul quale, tra gli altri, N. Boccella, *Il sistema del microcredito. Teoria e pratiche*, LED Edizioni Universitarie, 2011).

La povertà cresce soprattutto nel Sud, con la forza distruttiva di negazione del diritto al lavoro, alla famiglia, all'abitazione, ma anche alla giustizia, all'educazione, alla salute e pone ai margini della società un numero crescente di cittadini.

Decenni di politiche sociali per il Mezzogiorno hanno conseguito scarsi risultati e, negli ultimi anni, il divario economico tra nord e sud si è accresciuto, accentuando fenomeni di impoverimento e di debolezza sociale, estendendo la fascia di coloro che hanno bisogno di sostegno, e ciò anche a causa della progressiva riduzione di investimenti statali per la coesione territoriale.

Il rapporto Svimez sull'economia del Mezzogiorno 2011 (http://lnx.svimez.info/images/RAPPORTO/rapporto_2011.zip) lo evidenzia chiaramente: la crisi economica, e le misure di contenimento della spesa ed i "dirottamenti" delle risorse che erano destinate alla coesione territoriale, hanno determinato una forte crisi della politica regionale di sviluppo, sicché la perdita aggiuntività della spesa in conto capitale (ed in alcuni settori infrastrutturali la riduzione "ordinaria" di risorse), è effetto diretto della dismissione degli strumenti di politica regionale di crescita: il ridimensionamento dei trasferimenti di capitale per interventi agevolativi a favore delle imprese non si è certo accompagnato ad un maggiore impegno sul fronte della spesa per investimenti per il Sud.

E tale tendenza si lega agli effetti della crisi: nel 2010 i consumi delle famiglie nel Mezzogiorno, dopo aver perduto quasi tre punti nel 2009, risultano stagnanti, mentre al Nord crescono di un modesto 1,3%. Appare pertanto evidente che a deprimere la dinamica economica nelle aree deboli sia la notevole difficoltà delle famiglie a sostenere il livello di spesa, in correlazione alle consistenti perdite di posti di lavoro che – soprattutto al Sud, più che nel resto del Paese – spesso riguardano l'unico percettore di reddito dell'intero nucleo familiare.

Questo determina una vera e propria *'deriva della società meridionale'*.

Ed in tale tendenza si inserisce l'incerta attuazione di un federalismo che ha perso per strada i meccanismi di perequazione fiscale ed infrastrutturale divenendo, per questa ragione, strumento di ulteriore sperequazione terri-

toriale ed assumendo il rischio di far prevalere le spinte divaricatrici sulla prospettiva, invero ineludibile, di coesione e solidarietà.

Così, accanto alle tradizionali fasce di povertà, si registra il progressivo coinvolgimento in situazioni di temporanea difficoltà economica di persone tradizionalmente estranee al fenomeno, con forte impatto soprattutto tra le giovani generazioni anche a causa dell'indebolimento economico delle famiglie, della crescita del lavoro atipico e del precariato, delle tendenze alla marginalità totale – nel 2009, in Italia, la quota di giovani *Neet* (*Not in Education, Employment or Training*), ha superato i 2,1 milioni (+6,8% sul 2008).

Nel Mezzogiorno le famiglie in povertà relativa sono il 22,7 per cento di quelle residenti (in Sicilia il 27 per cento – più di una famiglia su quattro, contro il 4,9 del Nord e il 5,9 del Centro) e quelle in povertà assoluta rappresentano il 7,7 per cento (contro rispettivamente il 3,6 e il 2,7), con una forte correlazione tra povertà, bassi livelli di istruzione, bassi profili professionali (*working poor*) ed esclusione dal mercato del lavoro (espansione della generazione 'mai, mai, mai: mai una laurea, mai un lavoro fisso, mai una pensione).

In particolare nel Mezzogiorno ed in Sicilia si allarga la fascia della quasi povertà, ossia di quelle famiglie non povere che scivolano lentamente verso la povertà.

Famiglie povere e non povere in base a diverse linee di povertà in Sicilia

Non povere (78,6)	Sicuramente non povere (65,7)	<i>Linea al 120 % di quella standard</i>
	Quasi povere (12,9)	<i>Linea standard</i>
Povere (21,4)	Appena povere (10,8)	<i>Linea all'80 % di quella standard</i>
	Sicuramente povere (10,6)	

Mentre la crisi rischia di pesare soprattutto su bambini: in Italia crescono coloro che si trovano in stato di indigenza (*Save The Children*, Atlante dell'Infanzia a rischio, 2011, <http://atlante.savethechildren.it>): 1.876.000 bambini

vivono in condizioni di povertà ed in Sicilia si trova la quota più alta di minori poveri (il 44,2%).

Il rapporto 2011 Caritas-Fondazione Zancan su *“povertà ed esclusione sociale in Italia”* (Il Mulino, Bologna 2011) afferma che la povertà non è sempre cronica, ma rappresenta, sempre più spesso, una situazione episodica. Non è l'effetto di processi di esclusione sociale irreversibili, ma dell'instabilità delle relazioni sociali e precarietà che coinvolge il lavoro, le relazioni familiari e l'insufficienza del sistema di assistenza.

Le nuove povertà coinvolgono l'intero nucleo familiare che vive una condizione di stress e di sofferenza, ma sono le donne e le nuove generazioni che pagano il prezzo più elevato.

Un ulteriore elemento da evidenziare riguarda, poi, l'effetto congiunto tra la crescita della povertà in termini assoluti e relativi e l'incremento del ricorso all'usura. Più si amplia la platea delle persone che hanno necessità di risorse finanziarie con difficoltà a ottenere il credito bancario ordinario, più si riduce l'erogazione del credito, soprattutto in favore delle fasce più deboli.

Ebbene, è proprio sull'espansione di questo fenomeno che alligna la pressione dell'usura.

Il fenomeno appare in netto incremento negli ultimi anni nel Mezzogiorno. Applicando l'indice di Rischio Usura (IRU) – sono dati del Rapporto *Eurispes Italia 2011* – che si fonda sull'analisi di quelle variabili di contesto socio-economico che si ritiene possano influenzare il grado di vulnerabilità e/o permeabilità di un territorio rispetto all'usura: quadro economico, sistema bancario; tessuto imprenditoriale; criminalità.

La Calabria e la Campania sono le regioni con il più alto indice IRU medio provinciale (rispettivamente 89,5 e 81,3) ed appartengono entrambe alla classe di rischio “molto alto” (IRU 80-100). Nella classe di rischio “alto” (IRU 60-80) tutte le regioni appartengono al Sud (con valori IRU medi provinciali compresi tra il 68,1 della Puglia e il 79,9 della Basilicata) e alle Isole (valore IRU medio provinciale pari al 61,2 in Sardegna e al 69,2 in Sicilia).

Nella lotta all'usura ed al racket le istituzioni debbono svolgere un ruolo attivo insieme alle associazioni di volontariato, a imprenditoriali, alle Camere di commercio, al privato sociale non solo promuovendo e sostenendo chi reagisce al fenomeno, ma anche introducendo meccanismi selettivi per l'accesso ai benefici economici.

In tal senso in Sicilia, ad esempio, si è mosso, recentemente, il credito d'imposta per gli investimenti che, pur in un momento di crisi economica, ha avuto un notevole successo in termini di imprese partecipanti e di investimenti programmati (oltre 600 istanze presentate, circa 600 milioni di investimenti previsti, di cui il 10% provenienti da imprese extraregionali).

In particolare l'accesso al credito d'imposta per gli investimenti è stato subordinato alla dichiarazione, in fini anche penali, delle responsabilità conseguenti a dichiarazioni mendaci ai sensi della vigente legislazione in materia *'di essere consapevole che l'aver omesso di denunciare alle competenti Autorità eventuali richieste estorsive, formulate anche a propri agenti, rappresentanti o dipendenti da parte di organizzazioni o soggetti criminali, verificatesi nel triennio antecedente alla data della presente istanza, darà luogo alla decadenza dal contributo erogato col recupero dell'importo indebitamente fruito e di accettare sin d'ora gli effetti derivanti dall'accertamento del verificarsi della suddetta condizione decadenziale'*, nonché all'impegno *"a denunciare alle competenti Autorità, a pena di decadenza dal contributo col recupero dell'importo indebitamente fruito, ogni richiesta estorsiva ovvero di sottoposizione di prestito a tasso usurario, formulate anche a propri agenti, rappresentanti o dipendenti da parte di organizzazioni o soggetti criminali e di accettare sin d'ora gli effetti derivanti dall'accertamento del verificarsi della suddetta condizione decadenziale"*.

Pagare il pizzo o ricorrere all'usura, generalmente non è reato, ma occorre incentivare l'area delle imprese che si ribellano attraverso la denuncia di tali fenomeni criminosi. Si tratta di condizioni alle quali è stato subordinato l'accesso ai benefici economici del credito d'imposta, nel presupposto che la p.a. regionale intende finanziare soltanto chi si impegna a collaborare con le forze dell'ordine nella lotta all'usura ed al racket.

La potenza finanziaria, l'ampia liquidità monetaria di provenienza illecita, la possibilità di usare mezzi coercitivi criminali fa delle Mafie il principale beneficiario dell'usura nel nostro Paese. Il fenomeno in molte parti coincide con comportamenti dove il reato di usura è commesso da soggetti ricompresi o comunque collegati alla criminalità organizzata di matrice mafiosa.

Purtroppo, contrariamente al numero di denunce, in costante calo negli ultimi anni (ad eccezione del 2009), il numero di richieste di assistenza ed aiuto rivolte agli osservatori privilegiati (quali le *Fondazioni Antiusura* o le stesse associazioni di categoria) è, infatti, aumentato notevolmente: nel 2007, 150.000 commercianti erano coinvolti in rapporti usurari, con un giro d'affari complessivo, in termini di tributi pagati dai commercianti a causa della lievitazione del capitale e degli interessi, di 12 miliardi di euro l'anno; nel corso di soli tre anni, dal 2007 al 2009, i commercianti coinvolti in rapporti usurari sono aumentati di un terzo (da 150.000 a oltre 200.000), con un contestuale incremento del giro d'affari di circa 8 miliardi di euro l'anno (da 12 a 20 miliardi, +66,7%) (*Sos-Impresa XII Rapporto "Le mani della criminalità sulle imprese"*, 2010).

Se il raggio di azione della povertà economica si allarga, progressivamente, si estendono altresì gli spazi di incidenza della criminalità usuraia e mafiosa, bruciando il futuro di tante leve della Sicilia di domani (S. Costantino, *Criminalità e devianze*, Roma, 2004).

Non ci si può, tuttavia, rassegnare al declino sociale e tantomeno abbandonare all'isolamento, se non alla disperazione ed all'usura, i concittadini che hanno urgente necessità di sostegno.

2. Il Microcredito siciliano è disciplinato dalla L.R. n.11/2010, art. 106 e prevede interventi in favore delle famiglie e delle imprese.

In entrambi i casi si tratta di strumenti di microfinanza che si fondano su un approccio relazionale all'economia, nel quale il ruolo centrale è giocato dalle "relazioni di fiducia" che si instaurano fra le persone che pur non essendo obbligate da vincoli esterni scelgono di essere ragionevoli e razionali "dando credito alle relazioni", decidendo di prestare denaro a soggetti sprovvisti di garanzie, al fine di permettere il loro sviluppo umano e sociale, sapendo che il loro senso di correttezza e responsabilità costituisce l'unica vera ed indispensabile garanzia ai fini della restituzione del prestito (A. Androni-V. Pelligra, *Microfinanza*, Il Mulino, 2010).

Con l'obiettivo di contribuire a combattere la povertà e l'esclusione sociale la Regione siciliana ha così varato, anche sulla base di consolidate esperienze straniere (sulle quali D. Ciravegna, A. Limone, *Otto modi di dire microcredito*, Il Mulino, 2007) e di una crescente diffusione anche in Italia (C.Borgomeo, a cura di, *Quarto rapporto sul microcredito in Italia*, Rubbettino, 2008), il programma di Microcredito per le famiglie per importi non superiore a 6 mila euro, per famiglie in condizioni di particolare vulnerabilità economica o sociale che consente la concessione di piccoli prestiti a coloro che hanno difficoltà a ottenere il credito bancario ordinario (A. Giannelli, *Il sistema finanziario per lo sviluppo territoriale. Microcredito e banche locali*, Wip Edizioni, 2009), soprattutto in un Mezzogiorno che a seguito del massiccio processo di ristrutturazione e di consolidamento del sistema bancario, ha determinato la scomparsa del sistema di grandi banche regionali (D. Sarno, *Sviluppo finanziario e crescita economica nel Mezzogiorno*, FrancoAngeli, 2009), intendendo così includere le persone poste ai margini dai sistemi finanziari formali nell'accesso al credito mediante la garanzia operata dall'Amministrazione regionale attraverso il 'Fondo etico della Regione siciliana' (FERS).

La dotazione del fondo è di 12 milioni di euro e sin dai primi mesi di applicazione consente di sostenere oltre 2500/3000 famiglie (a questo si affianca poi il Microcredito per le imprese, che costituisce un diverso strumento, anch'esso promosso dalla Regione siciliana, ma che intende sostenere micro e piccole imprese, attraverso il FEI ed Unicredit, per finanziamenti sino a 25.000 € nell'ambito del progetto comunitario *Jeremie*).

Per accedere al microcredito, le famiglie devono rivolgersi agli enti e alle associazioni no-profit convenzionate con la Regione ai quali spetta un primo compito di selezione e di accompagnamento per l'espletamento delle procedure.

Le famiglie possono richiedere il finanziamento per esigenze di carattere abitativo, per ragioni di salute o percorsi educativi e di istruzione, nonché per progetti di vita familiare destinati a migliorare le condizioni sociali, economiche e lavorative, secondo i criteri delineati dal Comitato regionale per il Microcredito, organo nel quale sono inseriti esponenti degli organismi di solidarietà e del banche che hanno aderito al progetto, e che opera senza oneri per l'Amministrazione.

Il Fondo è amministrato da *Banco di Sicilia-Unicredit* che si è aggiudicato la gara di servizio di tesoreria e di gestione del fondo di garanzia nonché per l'attività di erogazione, svolta anche dalle 28 Banche di credito cooperativo della Sicilia che hanno messo a disposizione la loro rete sportelli.

Sono così quasi 600 gli sportelli che possono erogare il microcredito in Sicilia, garantendo una presenza capillare sul territorio regionale

Il *tasso annuo effettivo globale* (TAEG) applicato ai finanziamenti non può essere superiore al *tasso effettivo globale medio* (TEGM) sui prestiti personali, decurtato del 50%, mentre la garanzia del Fondo copre nella misura dell'80% l'indebitamento.

L'assistenza alle famiglie per l'accesso al microcredito è fornita, ad oggi, da già 50 enti (associazioni no profit, cooperative sociali, Caritas diocesane, fondazioni) che hanno sin qui offerto la propria disponibilità ad accompagnare coloro che richiedono il finanziamento.

Il ruolo di tali organismi è assai rilevante, non solo in termini procedurali e per la funzione che essi svolgono nell'attuazione del finanziamento di microcredito, ma soprattutto per la prossimità che riescono a garantire alle famiglie, per la conoscenza dei problemi dei nuclei familiari, per l'ascolto e la capacità di accompagnare un intervento finanziario con azioni di solidarietà ed iniziative di sostegno che ne garantiscono l'efficacia. In particolare tali organismi forniscono informazioni e orientamento sull'accesso al sistema di microcredito, effettuano una prima valutazione delle condizioni di accesso, assistono nella compilazione della documentazione necessaria da presentare, garantiscono alla famiglia un'attività di tutoraggio sia per la gestione del bilancio familiare che per la restituzione della somma ottenuta³⁹.

(Relazione alla presentazione del Microcredito per le famiglie, Albergo delle Povere, Palermo, 13 dicembre 2011)

³⁹ Va segnalato, per opportuna completezza, che nel 2013, con la legge 15 maggio 2013, n 9, all'art. 47, sono state apportate alcune modifiche alla disciplina legislativa regionale del 2010, elevando a 7000 € l'importo massimo erogabile e rivedendo (più spesso meramente replicando) taluni profili organizzativi e funzionali del Microcredito regionale per le famiglie.

IV

IL SISTEMA ASIMMETRICO DEI CONTROLLI SULLA REGIONE

IV-1 Alcune considerazioni relative al controllo di costituzionalità delle leggi della Regione siciliana

Massimo Severo Giannini, in un noto saggio sullo *'sperpero del denaro pubblico'* (1965, sì, se ne parlava già allora) definiva la legislazione sulla spesa pubblica *"incoerente ed incongruente"*: ebbene, il quadro, se possibile, si è ulteriormente complicato.

Far quadrare il bilancio di una Regione come la Sicilia che, dopo aver accresciuto la spesa corrente di oltre l'80% tra il 2000 ed il 2008 (ma dov'era l'occhiuto controllo statale?), ha avviato un risanamento che l'ha riportata ai livelli di partenza (sì, col bilancio 2012 torniamo proprio ai valori della spesa corrente del 2000, pur raddoppiando gli investimenti), nel contesto di una crisi economica devastante, con 1,3 md di tagli imposti dalle manovre nazionali, 400 milioni di minori entrate effetto della recessione, con quasi 1,5 md di mancati trasferimenti dallo Stato e volendo accompagnare ai tagli anche misure per la crescita, è cosa assai ardua.

E però, in questo contesto caotico, ci si deve pur basare su alcuni punti fermi, derivanti dagli esercizi precedenti, a partire dalla qualificazione di alcune spese come 'investimenti', con la conseguenza di poterle finanziare mediante ricorso al mercato finanziario.

Ebbene cosa è accaduto?

Identiche voci riconosciute reiteratamente 'spese per investimenti' dal CIPE (presieduto dal Presidente del Consiglio) che le ha inserite tra i famigerati FAS (annunciati alla Sicilia, ma mai erogati), dalla Cassa Depositi e Prestiti (controllata dal Ministero dell'Economia, che le ha finanziate negli ultimi due anni). Voci di spesa contenute nei bilanci sottoposti alla parificazione ed al controllo contabile della Corte dei conti di tutti gli scorsi anni,

voci mai impugnate prima da parte dello stesso Commissario dello Stato, che col ricorso proposto divengono adesso di dubbia legittimità. Per non dire, poi, delle risorse destinate alla compartecipazione alla spesa comunitaria di investimento la cui paralisi ne rallenterebbe l'andamento (per la quale lo Stato già ci frena con Patto di stabilità), con un grave danno per la Sicilia.

La questione, evidentemente, assume aspetti che vanno oltre le valutazioni giuridiche e vulnerano il principio di 'leale collaborazione' tra Stato e Regione.

A questo punto occorre chiedersi se la Sicilia debba continuare ad avere un controllo di costituzionalità basato sulla censura preventiva, spesso apodittica, operata dal Commissario dello Stato; un controllo analogo a quello che le vecchie C.P.C. riservavano ai comuni e che la colloca decisamente al di sotto di tutte le altre Regioni per livello di autonomia (per le quali l'impugnazione non paralizza l'entrata in vigore della legge, art. 127 Cost).

Tale procedura poteva e può giustificarsi esclusivamente in presenza dell'Alta Corte (in altre parole quest'ultima ed il Commissario dello Stato: *simul stabunt, simul cadent*), venuta meno la quale deve smantellarsi, senza ulteriore indugio, il potere di veto affidato al Commissario dello Stato, conferendo alla Sicilia un controllo sulla normazione analogo, e non deteriore, rispetto a quello delle altre Regioni pur dotate di minor autonomia.

Quando entrò in vigore la riforma costituzionale delle Regioni (l. Cost. n. 3/2001), da più parti si sostenne che, in virtù della "clausola di maggior favore" (art. 10), anche alla Sicilia si sarebbe esteso il nuovo assetto del controllo sulla normazione regionale (ricorso alla Corte costituzionale deliberato dal Governo statale dopo la pubblicazione della legge regionale). Un ordine del giorno dell'ARS - effetto evidente dell'eterogenesi dei fini («conseguenze non intenzionali di azioni intenzionali») - del 29 novembre 2001 ha invitato il Presidente della Regione ad attenersi al vecchio sistema, rinviando l'adozione del nuovo alla modifica dello Statuto (ancora attesa), nel presupposto di tutelare la 'specialità, ma finendo per degradarla, come dimostrato dalla prassi delle c.d. pubblicazioni parziali delle leggi (ossia amputate dalle parti impuginate).

Una discutibile sentenza della Corte costituzionale (n.314/2003), fortemente contestata dalla migliore dottrina (Teresi, Ruggeri), sembrerebbe aver 'cristallizzato' questo sistema, che è tuttavia non condivisibile.

Dopo undici anni non può più assistersi il progressivo svilimento dell'autonomia.

Di fronte ad impugnative reiterate, e troppo spesso contraddittorie, che paralizzano l'attività della Regione, si deve passare al regime di controllo sulla legislazione regionale sancito dalla Costituzione, almeno sino a quando non verrà ricostituito il 'modello' declinato dallo Statuto con l'insediamento dell'Alta Corte. E, comunque, si proceda alla pubblicazione delle leggi impu-

gnate (già prevista anche dall'art. 29 dello Statuto), che cesseranno di avere effetto solo dopo la eventuale pronuncia di incostituzionalità della Corte, come avviene per le altre regioni.

(*La Sicilia*, 6 maggio 2012)

IV-2 *L'assetto dei controlli della Corte dei conti in Sicilia*

1. *Il controllo della Corte dei conti nell'ordinamento della Regione siciliana, il d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012 e le contraddizioni del legislatore*

Le funzioni di controllo della Corte dei conti nella Regione siciliana sugli atti dell'amministrazione regionale sono destinate «ad esplicarsi in base alle generali disposizioni statali concernenti il controllo amministrativo e contabile»¹. Si tratta di conclusione ormai acclarata, ma che risulta foriera di molteplici conseguenze di fronte alle profonde modificazioni che tali funzioni hanno subito con il notevole rafforzamento dei controlli che emerge dalla più recente legislazione (art. 1 ed 1 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, che fa seguito alle innovazioni introdotte dall'art. 7 della l. n. 131 del 2003, dall'art. 17, comma 32, del d.l. n. 78 conv. con mod. dalla l. n. 102 del 2009 e dall'art. 1 del d.lgs. n. 149 del 2011).

La Corte dei conti, com'è noto, svolge nella Regione siciliana le proprie funzioni giurisdizionali e di controllo alla stregua delle previsioni dell'art. 23 dello Statuto e delle conseguenti norme di attuazione.

Giusta la disposizione statutaria appena richiamata, infatti:

1. Gli organi giurisdizionali centrali avranno in Sicilia le rispettive sezioni per gli affari concernenti la Regione.
2. Le Sezioni del Consiglio di Stato e della Corte dei Conti svolgeranno altresì le funzioni rispettivamente consultive e di controllo amministrativo e contabile.
3. I magistrati della Corte dei Conti sono nominati, di accordo, dai Governi dello Stato e della Regione»².

¹ Così A. Pensovecchio Li Bassi, *Regione Sicilia* (ad vocem), in *Enciclopedia giuridica*, Roma, 1991, p. 15.

² Per una completa disamina delle radici storiche e della genesi dell'art. 23 dello Statuto regionale vedi per tutti S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia. Privilegio e condanna*, Giuffrè, Milano, 2009, pp. 35 sgg. Va ricordato che la norma statutaria risulta ancora inapplicata per quanto concerne le sezioni della Corte di Cassazione; in merito sia consentito rinviare a G. Armao (a cura di), *Per la Corte di Cassazione in Sicilia*, in corso di pubblicazione.

Se si riguardano i lavori preparatori dello Statuto è agevole riscontrare l'intendimento chiaro di far sì che «la creazione della Regione [...] dà luogo alla creazione degli organi giurisdizionali sufficienti»³ e, per quanto concerne la Corte dei conti, allo svolgimento delle funzioni di controllo amministrativo e contabile già espletate nei confronti dello Stato “per gli affari concernenti la Regione”, non potendosi ravvisare alcun tipo di ingerenza di quest'ultima né sulle attribuzioni, né sulle forme del loro espletamento.

In altre parole, l'intendimento degli estensori dello Statuto era quello di istituire nella Regione le sezioni della Corte dei conti, lasciando del tutto impregiudicato che le loro funzioni (ed in gran parte anche la loro organizzazione) fossero “corrispondenti”⁴ a quelle regolate dalla normativa dello Stato, con la sola eccezione delle specifiche previsioni introdotte dalle norme di cui all'art. 43 dello Statuto⁵.

Si avviava così, all'alba della Repubblica e proprio a partire dalla Sicilia⁶,

³ Si veda l'intervento del Prof. G. Salemi, Presidente della Commissione per la elaborazione del progetto di Statuto, nella seduta del 21 dicembre 1945, della Consulta regionale siciliana che ne approvò lo schema il successivo 23 dicembre: cfr. Consulta regionale siciliana, *Raccolta dei lavori preparatori dello Statuto*, Palermo, 1976, vol. III, pp. 337-339, richiamato da S. Raimondi, *L'ordinamento della giustizia amministrativa in Sicilia* cit., p. 50. In questo senso già G. La Barbera, *Lo Statuto della Regione siciliana*, Sub art. 23, Milano, 1953, pp. 191 sgg., il quale sottolinea come per lo svolgimento della funzione di controllo amministrativo e contabile la norma dello Statuto stabilisca esclusivamente una forma di decentramento, con estensione agli atti di competenza del governo e dell'amministrazione regionale, nonché su quelli degli organi dello Stato aventi sede nel territorio della Regione.

⁴ Utilizza questa espressione A. Bennati, *Manuale di contabilità di Stato*, Jovene, Napoli, 1973, p. 538, in senso analogo, anche se con riferimento alle sezioni giurisdizionali, v. anche G. Landi, *Profili e problemi della giustizia amministrativa in Sicilia*, Giuffrè, Milano, 1951, pp. 145 sgg. Più in generale, per una ricostruzione delle forme di controllo della Corte dei conti sulle Regioni sia ordinarie che speciali v. M. Sciascia, *La funzione di controllo nell'ordinamento amministrativo italiano*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2001, pp. 201 sgg.

⁵ Tale conclusione appare altresì rafforzata dalla lettura della proposta di revisione dello Statuto regionale approvata dall'Assemblea regionale siciliana il 30 marzo 2005, che, nel riformulare parzialmente il testo dell'art. 23, ha introdotto modifiche di ordine esclusivamente organizzativo come la previsione della nomina di presidenti delle sezioni della Corte dei conti «d'accordo dai governi dello Stato e della Regione» (comma 3 bis) e quella che stabilisce che le sezioni della stessa Corte in sede di controllo «sono integrate da componenti designati dall'Assemblea regionale siciliana e dal Consiglio regionale delle autonomie locali» (comma 3 ter), cfr. Assemblea Regionale Siciliana, *Verso il nuovo statuto della Regione*, Palermo, 2005, pp. 831 sgg.

⁶ Giova ricordare che, oltre alla Regione siciliana, soltanto il Friuli-Venezia Giulia (art. 58) fonda l'attribuzione statutaria della funzione di controllo alla Corte dei conti, mentre nulla è previsto dagli statuti del Trentino-Alto Adige e della Sardegna; altre vicende hanno invece riguardato la Valle d'Aosta. Invero, con l'avvio delle Regioni a statuto speciale soltanto per la Sicilia furono istituite le sezioni della Corte dei conti, mentre per le altre Regioni vennero istituite apposite delegazioni regionali, poi successivamente sostituite dalle sezioni regionali. In merito v. M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche. Istituzioni di contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 679 sgg.

Alle previsioni degli Statuti seguono così le norme di attuazioni statutarie in materia, oltre

quel percorso che ha progressivamente condotto alla profonda mutazione genetica (sia strutturale che funzionale) dell'Organo dello Stato-comunità: da "Corte dei conti dello Stato" a "Corte dei conti pubblici"⁷, che in posizione di indipendenza e di "neutralità" diviene garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico.

In attuazione delle disposizioni statutarie in materia sono poi 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 in relazione a quanto previsto dalle leggi 14 gennaio 1994, nn. 19 e 20 e succ. mod. ed int., 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"⁸.

Al fine di individuare l'ambito applicativo che le norme di attuazione in questione delineano giova ricordare 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 all'attività di 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».

quelle relative alla Regione siciliana (di cui si dirà oltre); per la Regione Sardegna: il d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 come modificato ed integrato dal d.lgs. 9 marzo 1998, n. 74; per la Regione Friuli-Venezia Giulia: il d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902 come modificato ed integrato dal d.lgs. 15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige d.P.R. 15 luglio 1988, n. 305, come modificato ed integrato dal d.lgs. 14 settembre 2011, n. 166.

Per alcune considerazioni critiche sulla «frammentazione delle competenze fra le sezioni centrali e fra queste e le sezioni regionali», causa di un'organizzazione che assume connotati di estrema ridondanza che non favorisce la piena «integrazione delle conoscenze», essenziale per garantire la visione d'insieme dei fenomeni che interessano la finanza pubblica v. G. D'Auria, *Corte dei conti* (ad vocem), in S. Cassese (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano 2006, vol. II, p. 1576.

⁷ Cfr. S. Cassese, *I controlli nella pubblica amministrazione*, il Mulino, Bologna, 1993, pp. 53 sgg.; F. Staderini, *La Corte dei conti nel processo di riforma amministrativa*, «Il Foro italiano», V (2000), pp. 325 sgg. e, più recentemente, F. Battini, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, relazione tenutasi al 52° Convegno di studi amministrativi, *I controlli sulle autonomie nel nuovo quadro istituzionale*, Varenna, 21-23 settembre 2006, online sul sito www.astrid-online.it.

⁸ Com'è noto, ai sensi dell'art. 43 dello Statuto della Regione siciliana, una Commissione, composta in modo paritetico da quattro rappresentanti statali e regionali, provvede a determinare le norme attuative dello Statuto e quelle per l'esercizio delle funzioni amministrative. La dottrina e la giurisprudenza costituzionale sulla natura e funzione delle norme di attuazione degli Statuti speciali sono assai vaste, per una loro sintetica ricostruzione si rinvia a A. Ruggeri, G. Verde (a cura di), *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 225 sgg.

Come si avrà modo di meglio precisare nel prosieguo di queste considerazioni appare incontrovertibile la volontà delle norme di attuazione di disciplinare le funzioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana – ma analogo regime è riservato alle sezioni giurisdizionali – limitandosi ad integrare espressamente le previsioni generali sull'ordinamento in materia, in guisa da costituire un sistema che si innesta, completandolo, in quello generale che regola le funzioni della Corte dei conti sancito dalla vigente legislazione statale.

Siffatta prospettiva, in linea con la norma dello statuto, appare peraltro rafforzata dalla circostanza che la disposizione di rinvio c.d. dinamico della normativa di attuazione alla disciplina legislativa sulla Corte dei conti si riconnette a quella di chiusura che estende tale richiamo a tutto «quanto non diversamente disposto dal presente articolo». Clausola, quest'ultima, che conforta la conclusione alla stregua della quale l'intervento legislativo attuativo deve intendersi di stretta interpretazione, con la conseguenza che, ad eccezione delle previsioni sancite dall'art. 2 delle disposizioni in esame, i compiti ed il funzionamento della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana rimangono regolati dalla legislazione di settore.

Il prospettato percorso interpretativo, invero, si muove nel solco di quello delineato dalla nota sentenza della Corte costituzionale pronunciata proprio con riguardo alle procedure di controllo sulla gestione della Corte dei conti nei confronti della Regione siciliana, a seguito dell'entrata in vigore della normativa legge 14 gennaio 1994, n. 20 che – com'è noto – ha ricalibrato i moduli funzionali di controllo della Corte dei conti, riducendo l'ambito del controllo preventivo ai principali atti dell'Amministrazione e conferendo un nuovo rilievo al controllo sulla gestione⁹.

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

⁹ Sulle modifiche apportate dalla legislazione del '93-'94 al regime dei controlli v., tra i molteplici contributi in materia, G. D'Auria, *I controlli*, in S. Cassese, *Trattato di diritto amministrativo - Diritto amministrativo generale*, Giuffrè, Milano, 2000, vol. II, pp. 1277 sgg.; M. Orefice, *Percorsi del controllo. Dal controllo di legittimità sugli atti alle diverse e più recenti forme di controllo sulla gestione*, Stamperia romana, Roma, 2003, pp. 33 sgg.; A. Brancasi, *L'ordinamento contabile*, Giappichelli, Torino, 2005, pp. 454 sgg.

Con particolare riferimento alle modifiche introdotte al regime dei controlli contabili nell'ordinamento regionale siciliano v. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti dalla legge 20/1994 ad oggi (con particolare riferimento alle attività della Sezione di controllo per la Regione siciliana): un caso di poteri di rilevanza europea*, in Aa. Vv., *Sessant'anni di Corte dei conti in Sicilia: profili evolutivi delle sue funzioni*, Roma, 2008, pp. 78 sgg.

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»¹⁰.

Secondo la prospettiva ermeneutica indicata dal Giudice delle leggi, poi condivisa dalla stessa Corte di conti, tale espansione diretta nell’ambito regionale delle riforme introdotte a livello statale trova il proprio presupposto nella formulazione testuale delle norme di attuazione e deve arrestarsi esclusivamente di fronte a specifiche disposizioni delle stesse norme di attuazione «il cui scopo è quello di adattare la legislazione statale alle peculiari esigenze del ristretto ambito regionale in cui esse debbono operare»¹¹.

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

¹⁰ Per un commento alla sentenza v. E. Rossi, *Regione (Sicilia) vs Stato o vs Corte dei conti?* (nota a sentenza 17 febbraio 1994, n. 40), «le Regioni», vol. 23, fasc. 1 (1995), pp. 143 sgg. Sembra utile ricordare che la pronuncia, nel ritenere direttamente applicabili nell’ordinamento regionale le modifiche sulle funzioni della Corte dei conti, sul presupposto del carattere dinamico e non ‘materiale’ del rinvio operato alla legislazione statale dall’art. 2 delle norme di attuazione, richiama a conforto di ciò il precedente dell’immediata operatività nella Regione siciliana delle modifiche successivamente apportate al testo unico del 1934, quale, ad esempio, quella di cui all’art. 1 della legge 21 marzo 1953, n. 161, sottolineando altresì che una diversa interpretazione «verrebbe, infatti, a introdurre, nel controllo preventivo di legittimità affidato alla Corte dei conti per la Regione siciliana, un fattore di rigidità che non può trovare giustificazione nella disciplina adottata sia con lo Statuto speciale (art. 23, secondo comma) che con le relative norme di attuazione, dove si prevedono l’istituzione e le competenze fondamentali della Sezione regionale di controllo, senza nulla specificare (salvo il rinvio operato alla legislazione statale) in ordine alle forme ed ai limiti del controllo alla stessa Sezione affidato».

¹¹ In linea con l’approccio ermeneutico che colloca rinvio operato dalle norme di attuazione in materia alla legislazione tra quelli c.d. ‘dinamici’ v. Corte dei conti, Sez. Controllo Sicilia, 13 aprile 1994, n. 5, «Rivista della Corte dei conti», n. 3, I (1994), pp. 31-32.

organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica¹². 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”¹³.

Prospettiva, quest'ultima, che risulta adesso ulteriormente rafforzata nel contesto della ratifica del c.d. *Fiscal compact* e del *Meccanismo europeo di stabilità*¹⁴, nonché della riforma costituzionale sul pareggio di bilancio (l. Cost. n. 1 del 2012) e della sua legge attuativa (l. n. 234 del 2012)¹⁵, alla quale peraltro, come avremo

¹² Così Corte costituzionale sent. 267 del 2006, «Giurisprudenza costituzionale», IV (2006), pp. 2812 sgg., con nota di C. Chiappinelli, *Evoluzione dell'ordinamento e controlli: le funzioni degli organismi regionali e della Corte dei conti*. Sulla pronuncia si vedano anche L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie nella sentenza della Corte costituzionale n. 267 del 2006*, online sul sito www.giurcost.org. e M. De Martino, *La Corte disegna il 'quadro' ordinamentale del sistema dei controlli*, online sul sito www.regione.liguria.it/archivi/archivio-allegati/doc_download/2968-mario-di-martino-quaderni-regionaliq-anno-2007.html, pp. 833 sgg.

Nella stessa traiettoria interpretativa si vedano anche le sentenze della Corte costituzionale n. 29 del 1995, «Giurisprudenza costituzionale», I (1995), pp. 278 sgg., con note di commento di M.V. Lupò Avagliano, *Corte dei conti e regioni: dal vecchio al nuovo, tra efficienza e garantismo*, pp. 321 sgg. e A. Corpaci, *Il controllo della Corte dei conti sulla gestione delle pubbliche amministrazioni nella ricostruzione della Corte costituzionale: un tributo al valore simbolico di una riforma*, pp. 326 sgg. e n. 470 del 1997, «Giurisprudenza costituzionale», II (1997), pp. 4099 sgg.

¹³ Così Corte cost. sent. n. 179 del 2007, che ravvisa espressamente «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”».

¹⁴ Il Parlamento statale ha ratificato dei Trattati sul *Fiscal Compact* e sul *Meccanismo europeo di stabilità* con le leggi nn. 114, 115 e 116 del 23 luglio 2012. Com'è noto, i Trattati ratificati introducono nell'ordinamento una serie di modifiche inserite in un ampio contesto di revisione della *governance* economica europea al fine di consentire alle istituzioni europee di adottare risposte tempestive ed efficaci alla grave crisi dei debiti sovrani. In particolare, i due pilastri della riforma sono costituiti: a) dal rafforzamento delle regole e del monitoraggio comune per la disciplina fiscale (il cosiddetto *Fiscal Compact*); b) dalla costruzione di meccanismi di sostegno finanziario (c.d. M.E.S.) per fronteggiare crisi di liquidità o periodi di difficile accesso ai mercati finanziari da parte di Paesi membri. Per un commento in merito nella dottrina italiana si veda G. Napolitano, *Il Meccanismo europeo di stabilità e la nuova frontiera costituzionale dell'Unione*, «Giornale di diritto amministrativo», 5 (2012), pp. 463 sgg., G. Della Cananea, *L'ordinamento giuridico dell'Unione europea dopo i nuovi accordi intergovernativi*, «La Comunità Internazionale» fasc. 1 (2012), pp. 6 sgg.; P. Bilancia, *La nuova governance nell'Eurozona: alla ricerca del demos*, online sul sito www.giuripol.unimi.it/Cover/bilancia%20pub.pdf.

Nel contesto di questa linea evolutiva si colloca poi anche la recentissima approvazione (12 marzo 2013) da parte del Parlamento europeo della proposta di Regolamento c.d. *two pack*. Cfr. European Parliament, *Economic governance: common provisions for monitoring and assessing draft budgetary plans and ensuring the correction of excessive deficit in the euro area. Two pack*, Document reference 2011/0386 (COD).

¹⁵ Per approfondite considerazioni sulla rilevante riforma costituzionale si veda M. Luciani, *Costituzione, bilancio, diritti e doveri dei cittadini*, relazione conclusiva presentata al 58° Convegno di studi amministrativi (*“Dalla crisi economica al pareggio di bilancio: prospettive*,

modo di evidenziare, viene ancorato l'intervento legislativo oggetto dell'esame di questo contributo (d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012) che, all'art. 1, primo comma, ne riconduce le disposizioni al «rispetto dei vincoli finanziari derivanti dal l'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

Da quanto sin qui sinteticamente richiamato discende, pertanto, che sull'applicazione integrale della disciplina statale in materia di controlli amministrativi e contabili della Corte dei conti nella Regione siciliana militano argomenti di profilo sia letterale (il tenore “dinamico” e non “materiale” o “statico” del rinvio alla legislazione statale) che sistematico (il mutamento di prospettiva della Corte dei conti, connesso al ruolo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali).

2. *Le funzioni di controllo svolte dalla Corte dei conti sugli atti della Regione siciliana*

Passando ad esaminare il contesto regolativo entro il quale si svolgono le funzioni di controllo della Corte dei conti alla stregua della richiamata normativa attuativa (art. 2 del citato d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, come modificato dall'art. 2 del d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200) va ricordato che tra queste vengono espressamente attribuite:

- a) l'esercizio del controllo di legittimità: 1) sui regolamenti, emanati dal governo regionale, di cui agli articoli 12, terzo comma, e 13 dello statuto;
- 2) su tutti gli atti amministrativi, a carattere generale e particolare, adottati

percorsi e responsabilità”, Varenna, Villa Monastero, 20-22 settembre 2012), adesso in «Astrid Rassegna», n. 3 (2013), e A. Ruggeri, *Crisi economica e crisi della Costituzione*, online sul sito www.giurcost.org/studi/Ruggeri19.pdf. Sul tema la dottrina, ovviamente, è già copiosa. Tra gli altri, oltre ai contributi richiamati negli articoli citati, v. A. Pace, *Pareggio di bilancio: qualcosa si può fare*, «Rivista AIC», n. 3 (2011); G. Rivosecchi, *Il governo europeo dei conti pubblici tra crisi economico-finanziaria e riflessi sul sistema delle fonti*, online sul sito www.osservatoriosullefonti.it, n. 1 (2011); A. Brancasi, *L'introduzione del principio del c.d. pareggio di bilancio: un esempio di revisione affrettata della Costituzione*, «Quaderni costituzionali», n. 1 (2012), pp. 108 sgg.; R. Perez, *Il bilancio dopo le riforme europee*, in L. Cavallini Cadeddu (a cura di), *Il coordinamento dinamico della finanza pubblica*, Jovene, Napoli, 2012, pp. 17 sgg.; 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*, online su questa *Rivista* n.24/2012; N. D'Amico, *I rapporti tra la nuova legge costituzionale e il Fiscal Compact*, «Giornale di diritto amministrativo», n. 10 (2012), pp. 933 sgg., mentre per un commento a prima lettura della l. n. 234 del 2012 v. M. Brego, *Pareggio di bilancio “all'italiana”. Qualche riflessione a margine della legge 24 dicembre 2012, n. 243 attuativa della riforma costituzionale più silenziosa degli ultimi tempi*, in questa *Rivista* n. 6/2013; M. Massa, *La legge rinforzata per l'attuazione del nuovo art. 81 Cost.*, online sul sito www.dirittiregionali.org/2013/04/22/legge-n-243-del-2012-la-legge-rinforzata-per-lattuazione-del-nuovo-art-81-cost; M. Nardini, *La legge n. 243/2012 e l'adeguamento dell'ordinamento nazionale alle regole europee di bilancio*, online sul sito www.osservatoriosullefonti.it, n. 1 (2013).

dal governo regionale e dall'amministrazione regionale in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea¹⁶;

b) la verifica del rendiconto generale della Regione.

La medesima sezione è poi delegata ad esercitare il controllo di legittimità sugli atti che vengono emanati da organi dello Stato aventi sede nella Regione e che sono soggetti, secondo le norme vigenti, al controllo della Corte dei conti.

A compendio delle richiamate funzioni di controllo amministrativo e contabile la sezione in argomento svolge, anche in corso di esercizio, il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio della Regione e, nei casi previsti dalle leggi dello Stato, delle amministrazioni pubbliche statali e locali, nonché sulle gestioni fuori bilancio e sui fondi di provenienza comunitaria, verificando la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione¹⁷. Accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti in conformità alle leggi regionali ed alle leggi statali applicabili in Sicilia, valutando comparativamente costi, modalità e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa.

La Sezione di controllo della Corte, altresì, definisce annualmente i programmi ed i criteri di riferimento del controllo¹⁸.

¹⁶ Secondo l'orientamento della giurisprudenza contabile la norma contenuta nell'art. 2 d. lg. n. 655 del 1948 nel testo novellato dal d. lg. n. 200 del 1999, in base alla quale sono soggetti al controllo preventivo di legittimità della Corte dei Conti tutti gli atti generali e particolari emessi dagli organi della Regione siciliana in adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, «va interpretata nel senso della necessità di sottoporre a riscontro non solo gli atti previsti dalla l. n. 86 del 1989 (quelli cioè che lo Stato membro e ciascuna regione sono obbligati ad emettere per dare concreta attuazione a regolamenti, direttive, decisioni e raccomandazioni, cioè ad atti adottati dalla commissione europea in via autoritativa), ma anche tutti quei provvedimenti necessari affinché le azioni economiche di sostegno deliberate dall'Unione europea tramite intese con i diversi Stati membri (quali i cd. Quadri comunitari di sostegno) vadano concretamente a buon fine, essendo il controllo della Corte dei Conti indispensabile per garantire la corretta attuazione dei programmi finanziati dall'Unione; pertanto deve essere sottoposto a controllo preventivo il decreto con il quale il competente assessore della reg. siciliana approva l'esecuzione di 4 iniziative in materia di sostegno alla pesca nell'ambito di un più vasto programma di interventi deliberato dall'Unione europea», Corte Conti, Sez. contr., 18 aprile 2000, n. 32, «Rivista della Corte dei conti», n. 2 (2000), pp. 15 sgg.

¹⁷ Per una ricostruzione delle funzioni di controllo amministrativo e contabile sull'attività gestoria svolta dalla Corte dei conti nella Regione siciliana vedi, tra gli altri, M. Sciascia, *Diritto delle gestioni pubbliche* cit., pp. 683 sgg. e C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 78 sgg.

¹⁸ Per una più articolata ricostruzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti nell'ordinamento regionale siciliano cfr. C. Chiappinelli, *L'evoluzione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* cit., pp. 65 sgg.; M. Meloni, *Le attribuzioni della Corte dei conti in funzione di ausiliarità all'Assemblea regionale siciliana: attuazione e prospettive* e P. Maddalena, *La sezione*

Appare evidente che nel sistema dei controlli affidati alla Corte convivono le due modalità di controllo (legalità ed economicità) la cui separazione finirebbe soltanto per rendere parziale ed insufficiente il modulo di controllo prescelto, mentre la compresenza di due diversi parametri di valutazione corrisponde all'esigenza di controllo sull'equilibrio economico-finanziario della finanza pubblica e della corretta gestione delle risorse erariali.

In merito va poi ricordato che con la legge 5 giugno 2003, n. 131 (c.d. legge La Loggia), recante le disposizioni ordinarie di adeguamento ai principi di cui all'art. 118 Cost., come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che ha novellato l'intero Titolo V, Parte II, della Costituzione, sono state dettate ulteriori norme sull'attività di controllo attribuita alla medesima Corte¹⁹.

Infatti, dalla disciplina contenuta nell'art. 7, commi 7, 8 ed 8 bis della normativa da ultimo richiamata emerge il rinnovato ruolo della Corte dei conti con riferimento all'intero sistema delle autonomie: ai fini del coordinamento della finanza pubblica, alla Corte è così affidata la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nell'ambito di ciascuna Regione, e quindi anche della Regione siciliana, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate a verificare, in sede di controllo sulla gestione, il perseguimento degli obiettivi posti, secondo la rispettiva competenza, dalle leggi statali o regionali di principio e di programma, nonché la sana gestione finanziaria degli enti locali e il funzionamento dei controlli interni e, infine, riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai Consigli degli enti controllati. Resta impregiudicata la potestà delle Regioni ad autonomia differenziata di adottare particolari discipline nel rispetto delle finalità indicate dal legislatore, nell'esercizio delle rispettive competenze.

di controllo della Corte dei conti: sua collocazione istituzionale nella Regione siciliana, in Aa. Vv., *Le funzioni di controllo della Corte dei conti in rapporto di ausiliarità al Parlamento siciliano*, Palermo, 2008, pp. 27 sgg. e 39 sgg.; più risalente il contributo di G. Sapienza, *Bilancio e contabilità dello Stato e degli enti del settore pubblico con riferimento alla Regione siciliana*, Corti & Klinger, Palermo, 1991, pp. 201 sgg. Mentre per una rassegna della giurisprudenza in materia v. F. Garri (a cura di), *La Corte dei conti. Controllo e giurisdizione, contabilità pubblica*, Giuffrè, Milano, 2012, pp. 277 sgg.

¹⁹ Sulle forme di controllo attribuite alla Corte dei conti dalla l. n. 131 del 2003 v. V. Tenore, *La nuova Corte dei conti: responsabilità, pensioni, controlli*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 1113 sgg. e C. Chiappinelli, *I controlli*, in G. Corso, V. Lopilato, *Il diritto amministrativo dopo le riforme costituzionali, Parte generale*, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 494 sgg., al quale si rinvia per la completa rassegna bibliografica, e, da ultimo, G. Della Cananea, *I controlli sugli enti territoriali nell'ordinamento italiano: il ruolo della Corte dei conti*, «Le Regioni», n. 5 (2009), pp. 855 sgg.

Il controllo comprende, inoltre, la verifica della gestione dei cofinanziamenti regionali per interventi sostenuti con fondi comunitari, nonché il rispetto degli equilibri di bilancio da parte delle Regioni in relazione al patto di stabilità interno, come prescritto dalla legge n. 131 del 2003²⁰.

Il controllo di gestione si applica anche agli enti del servizio sanitario (ASP/ASL, Aziende ospedaliere, IRCCS, ecc.). Le sezioni regionali svolgono anche verifiche sul funzionamento dei controlli interni a ciascuna amministrazione regionale. Le sezioni regionali approvano annualmente un programma delle indagini da svolgere nel corso dell'anno, in accordo con quanto stabilito nel quadro di riferimento programmatico definito dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede di controllo. La Corte dei conti riferisce annualmente al Parlamento ed ai consigli regionali sull'esito dei controlli eseguiti.

Tra le ulteriori funzioni assegnate alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti giova richiamare quella che consente alle Regioni ed agli altri enti territoriali, ai fini della regolarità della gestione finanziaria e dell'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa, di richiedere a queste ultime ulteriori forme di collaborazione, nonché pareri in materia di contabilità pubblica²¹.

La c.d. nomofilachia nel controllo è stata poi introdotta dall'art. 17, comma 32, d.l. 1 luglio 2009 n. 78 convertito, con modificazioni, con legge 3 agosto 2009 n. 102, con l'obiettivo di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale. Alla stregua della novella introdotta dal legislatore il Presidente della Corte può disporre che le Sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi nei quali esse presentano una questione di massima di particolare rilevanza. All'adozione di tali pronunce consegue che tutte le sezioni regionali di controllo debbono conformarsi alle pronunce di orientamento generale adottate dalle Sezioni riunite²².

²⁰ In merito si veda il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14, nell'adunanza del 16 giugno 2000, come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2 del 2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1 del 2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229, da ultimo modificata dalla delibera del 25 maggio 2011, n. 1, online sul sito www.corteconti.it/utilita/normativa/sezioni_riunite.

²¹ Con riguardo specifico alle forme di controllo c.d. collaborativo F. Battini, *Il controllo collaborativo della Corte dei conti dopo la legge 131 del 2003*, «Il Foro italiano», III (2004), pp. 440 sgg.

²² Su tale forma di raccordo della giurisprudenza della Corte dei conti, anche alla luce della deliberazione della Sezione Autonomie 14 dicembre 2011 n. 12, v. L. D'Angelo, *Nomofilachia e sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: profili problematici ed innovativi (nota a Sez. Autonomie del. n. 3/2011)*, online sul sito www.respamm.it/contributi.

Ulteriori funzioni sono state poi attribuite alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti dal d.lgs. n. 149 del 2011, che com'è noto ha introdotto, in attuazione della legge sul federalismo fiscale (l. n. 42 del 2009), i c.d. meccanismi sanzionatori e premiali relativi a Regioni, province e comuni, conferendo compiti di verifica su «comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'Ente locale», volte a prevenire il dissesto economico degli enti locali²³.

Si tratta di innovazioni ed ampliamenti delle funzioni di controllo della Corte dei conti che vanno ricondotte al crescente ruolo attribuito dalla legislazione a quest'ultima e finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione e gli equilibri di bilancio delle amministrazioni, il rispetto del patto di stabilità interno e dei crescenti vincoli in materia di indebitamento²⁴.

Giova precisare che tutte le innovazioni richiamate trovano applicazione nell'ordinamento regionale in forza del rinvio 'dinamico' operato dall'art. 2 delle norme di attuazione dello Statuto in materia nella lettura che di tale normativa è stata offerta dalla giurisprudenza in precedenza sinteticamente richiamata.

3. Cenni sulle nuove forme di controllo introdotte dall'art. 1 del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012

Con il d.l. n. 174 del 2012 recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla l. n. 223 del 2012, vengono introdotte, all'art. 1, ed in parte all'art. 1 bis, norme per il rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle Regioni e degli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica in attuazione degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119 della Costituzione²⁵.

²³ Sulle competenze delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in materia v. V. Giuseppone, *Il d.lgs. n. 149/2011. Le nuove funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Le procedure per il dissesto degli enti locali*, e N. Mastropasqua, *Giurisdizione e controlli sugli enti locali alla luce del vigente quadro normativo. Il ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Il ruolo della Corte dei conti nella riforma degli enti locali e nell'attuazione del federalismo*, Giuffrè, Milano, 2013, pp. 87 sgg. e 171 sgg.

²⁴ M. Meloni, *Nuova legge di contabilità e coordinamento della finanza pubblica: ruolo della Corte dei conti*, in Aa. Vv., *Governo della finanza pubblica e federalismo fiscale*, Cacucci, Bari, 2012, pp. 99 sgg.

²⁵ Per un primo commento della normativa in materia v. M. Immordino, *Verso un nuovo statuto dei controlli della Corte dei conti?*, in *Storia e attualità della Corte dei conti. Atti del Convegno di studi celebrativi dei 150 anni dell'istituzione della Corte dei conti*, Palermo 29 novembre 2012, Palermo, 2013, 117 e ss. Quaderni Mediterranea, L. Fazio, *Patologia degli equilibri di bilancio degli enti locali e obbligatorietà della dichiarazione di dissesto dopo il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174*,

In tale prospettiva al fine di irrobustire il coordinamento della finanza pubblica²⁶, in particolare tra i livelli di governo statale e regionale, si introducono, all'art. 1 del decreto-legge, disposizioni volte ad adeguare, ai sensi del secondo comma dell'articolo 100 della Costituzione, le forme di partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni. E siffatta strategia trova conferma nello svolgimento del dibattito parlamentare nel corso del quale il Governo ha avuto modo di precisare che il rafforzamento delle funzioni di controllo è preordinato a consentire alla Corte «una valutazione complessiva di tutti gli atti e le gestioni posti in essere dai diversi enti in cui si articola la Repubblica che abbiano riflessi finanziari, anche allo scopo di consentire alla Corte dei conti, massimo organo di rilevanza costituzionale garante degli equilibri di finanza pubblica, la valutazione del rispetto del principio costituzionale del pareggio di bilancio»²⁷.

Si configura, in tal guisa, il consistente ampliamento del fascio di funzioni di controllo amministrativo e contabile attribuite alla Corte dei conti che, con riguardo alla verifica del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, del patto di stabilità interno in funzione del rispetto dei vincoli finanziari europei, nonché del diritto dell'Unione europea e di quello costituzionale, che postula, tra l'altro, il rispetto dei trattati internazionali, consente di individuare a riferimento le norme di attuazione dello Statuto siciliano in materia²⁸.

«La finanza locale», n. 1 (2013); N. Mastropasqua, *Corte dei conti e autonomie: nuove prospettive dei controlli*, Relazione al 58° Convegno di Studi amministrativi, Varenna, 20-22 settembre 2012; D. Morgante, *I nuovi presidi della finanza regionale e il ruolo della Corte dei conti nel d.l. n. 174/2012*, in questa *Rivista* n. 1/2013), pp. 1 sgg.; Id., *L'accesso alla giustizia contabile alla luce delle novità introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla l. n. 213/2012. Problematiche inerenti il contributo unificato*, ivi, n. 6 (2013), pp. 5 sgg.; M. Massa, *D.L. 174 del 2012. Trasparenza della finanza territoriale: novità in tema di controlli interni degli enti locali*, online sul sito dirittiregionali.org/2012/10/18/d-l-n-174-del-2012-trasparenza-della-finanza-territoriale-novita-in-tema-di-controlli-interni-degli-enti-locali.

²⁶ La riforma si iscrive, in tal guisa, in quell'ampia mutazione descritta da B. Caravita Di Toritto, *Sulla vocazione del nostro tempo per un riforma della Corte dei conti e la ricostruzione unitaria delle sue funzioni*, in questa *Rivista* n. 9/2012, p. 2, che induce a riconoscere alla Corte il ruolo di «luogo istituzionale, a livello centrale e decentrato, della verifica competente, indipendente e neutrale della quantità e qualità della spesa pubblica, operando attraverso gli strumenti dell'attività consultiva, del controllo, della giurisdizione, che ne caratterizzano, ai sensi della Costituzione, la natura».

²⁷ Così la Relazione al Disegno di legge di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012, n. 5522, presentato il 12 ottobre 2012 – Camera dei Deputati, *Atti parlamentari* – XVI legislatura, sub art. 1.

²⁸ Cfr. Comunicato Stampa n. 85/2012 del 16 ottobre 2012, *Sezioni Riunite in sede di controllo – Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso le Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e V (Bilancio e Tesoro) della Camera dei deputati. Elementi per l'audizione sull'A.C. n. 5520 – Conversione in legge del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174*, online sul sito www.corteconti.it/comunicazione/comunicati_stampa/archivio_2012/dettaglio.html?resourceType=/_documenti/archivio_comunicati_stampa/2012/elem_0086.html, che

A supporto dell'ampliamento delle funzioni – ed in tal senso se ne rinvia un esplicito e reiterato riferimento nelle stesse intenzioni del Governo²⁹ – è richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 198 del 2012³⁰

puntualmente evidenzia le consonanze dell'art. 1, primo comma, del decreto con «l'analogia previsione contenuta nelle norme attuative dello Statuto siciliano relativamente ai controlli della Corte dei conti, in atto vigenti anche dopo la riforma del titolo V, parte II, della Costituzione. Gli atti di programmazione costituiscono gli atti più importanti della Regione, svolgendo la Regione essenzialmente compiti di programmazione ed operando mediante un bilancio prevalentemente di trasferimenti. Si tratta, in ogni caso, di atti su cui le Sezioni regionali di controllo hanno già da tempo maturato un'ampia esperienza in sede di controllo successivo sulla gestione sul rendiconto della Regione e sul comparto sanitario».

²⁹ Si veda nuovamente la Relazione citata al d.d.l. di conversione in legge del d.l. n. 174 del 2012.

³⁰ Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198, in www.federalismi.it n. 15/2012, con nota di L. Maccarone, *Sui costi della politica la Corte costituzionale marca la distinzione tra Regioni ordinarie e Regioni speciali. Riflessioni a margine di Corte cost. 20 luglio 2012, n. 198*, ivi, n. 19 (2012). Per altri commenti v. M. Olivetti, *Il colpo di grazia. L'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie dopo la sentenza n. 198 del 2012*, online sul sito www.amministrazioneincammino.luiss.it/wp-content/uploads/2013/01/Olivetti_commento-CC_198_2012.pdf; F. Ghera, *Limite della armonia con la Costituzione e leggi ordinarie dello Stato nella sentenza n. 198/2012 della Corte costituzionale*, online sul sito www.associazionedeicostituzionalisti.it/sites/default/files/rivista/articoli/allegati/Ghera_0.pdf.

Con la sentenza n. 198 la Corte ha ritenuto non fondata, in riferimento agli artt. 117, 100, 103 e 121 Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1, lettera e) del d.l. n. 138 del 2011, che prevede l'istituzione di un Collegio dei revisori dei Conti, quale «organo di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'ente», e stabilisce che, ai fini di coordinamento della finanza pubblica, il Collegio dei revisori debba operare in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, perché, introducendo per le amministrazioni regionali un sistema di controllo analogo a quello già previsto, per le amministrazioni locali, dalla legge n. 266 del 2005, «ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica» (art. 1, comma 166), in base alla quale gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, e che le sezioni regionali accertano, anche sulla base di dette relazioni, il conseguimento, da parte degli enti locali, degli equilibri di bilancio fissati a livello nazionale, consente alla Corte dei conti, organo dello Stato-ordinamento, il controllo complessivo della finanza pubblica per tutelare l'unità economica della Repubblica (art. 120 Cost.) ed assicurare, da parte dell'amministrazione controllata, il «riesame» diretto a ripristinare la regolarità amministrativa e contabile, garantisce l'autonomia delle Regioni, stabilendo che i componenti dell'organo di controllo interno debbano possedere speciali requisiti professionali ed essere nominati mediante sorteggio, e che tale organo sia collegato con la Corte dei conti, istituto indipendente dal Governo (art. 100, terzo comma, Cost.), assolve, mediante il collegamento fra controllo interno e controllo esterno, anche a una funzione di razionalità nelle verifiche di regolarità e di efficienza sulla gestione delle singole amministrazioni, e non implica, infine, alcuna delegazione di potere regolamentare, né nella parte in cui prevede l'istituzione del Collegio dei revisori, né nella parte in cui assegna alla Corte dei conti il potere di definire i criteri di qualificazione professionale dei membri di tale organo, giustificabile con la specializzazione della stessa Corte nella materia della contabilità pubblica. A riguardo, infatti, il Giudice delle leggi, con la sentenza in esame, ha avuto modo di osservare che l'art. 14, comma 1, lettera e),

che, nel pronunciare la legittimità dell'art. 14, comma 1, lett. e) del d.l. n. 138 del 2011, come modificato dall'art. 30, comma 5, della legge n. 183 del 2011, individua il fondamento del controllo indipendente ed esterno della Corte dei conti nei confronti degli enti territoriali, con l'ausilio dei collegi dei revisori dei conti, nell'art. 100, comma 2 Cost. (esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata), ricollegandosi, peraltro, alla precedente pronuncia n. 64 del 2005³¹, la quale ha riconosciuto il potere del legislatore statale di sottoporre le autonomie territoriali, al fine di realizzare il coordinamento finanziario connesso al rispetto degli obblighi comunitari, ai vincoli delle politiche di bilancio nel contesto di un sistema di controlli affidato alla Corte dei conti, organo della Repubblica in posizione di indipendenza³².

In particolare, tra le più rilevanti innovazioni introdotte giova ricordare:

- a) la trasmissione semestrale al Consiglio regionale, da parte della competente Sezione di controllo della Corte, di una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, relazione che deve essere inviata, altresì, «alla Presidenza del Consiglio dei ministri e al Ministero dell'economia e delle finanze per le determinazioni

del decreto-legge n. 138 del 2011, per il «conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica» si limita a determinare un «raccordo» fra il Collegio dei revisori dei conti della Regione e la sezione regionale di controllo della Corte dei conti, sicché «la norma censurata si collega alle disposizioni relative alle funzioni di controllo della Corte dei conti sulla gestione delle amministrazioni regionali: per un verso, l'art. 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20 (Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti), su cui si è già espressa questa Corte con la sentenza n. 29 del 1995; per altro verso, l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131 (Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), che ha rimesso alla Corte dei conti, «ai fini del coordinamento della finanza pubblica», il compito di «verifica[re] il rispetto degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea».

³¹ Secondo la quale «se rientra nei limiti delle norme che lo Stato ha la competenza ad emanare nella materia del coordinamento della finanza pubblica, la previsione di un'ingerenza, nell'attività di Regioni ed enti locali, esercitata da un organo dello Stato, a maggior ragione deve ritenersi legittimo il controllo svolto da un organo terzo quale è la Corte dei conti». Sulla collocazione della Corte dei conti nella materia del coordinamento della finanza pubblica, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale v. L. Cavallini Cadeddu, *I controlli sulla gestione delle autonomie* cit.

³² In questa prospettiva si veda Corte dei conti, sez. Autonomie, Deliberazione del 12 novembre 2012, n. 15/SEZAUT/2012/INPR, *Prime linee interpretative per l'attuazione dei controlli introdotti dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174*, online sul sito www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2012/delibera_15_2012_aut_inpr.pdf, sulla quale si veda C. Buzzacchi, *La Corte dei conti affronta i nuovi controlli sulle autonomie locali*, online sul sito dirittiregionali.org/2012/12/04/corte-dei-conti-sezione-autonomie-delib-n-152012-la-corte-dei-conti-affronta-i-nuovi-controlli-sulle-autonomie-territoriali.

di competenza». Appare chiara la finalità collaborativa che il legislatore intende affidare a questa attività informativa³³;

b) la disamina da parte della Sezione di controllo, del bilancio preventivo e del rendiconto consuntivo della Regione e degli enti che compongono il Servizio sanitario nazionale. A tal fine i documenti contabili debbono essere corredati da una relazione a firma del Presidente della Regione, per la verifica: 1) del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno; 2) dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione nonché della sostenibilità dell'indebitamento (con le evidenti conseguenze che ciò avrà dal 2014); 3) dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari della Regione e degli enti del SSN;

c) la verifica, sempre da parte della competente Sezione di controllo, che il rendiconto della Regione tenga anche conto: 1) delle partecipazioni in società controllate a cui è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività regionale e di servizi strumentali alla Regione, accedendo così ad una prospettiva che punta ad assoggettare al controllo contabile ed amministrativo il settore regionale allargato; 2) dei risultati definitivi della gestione degli enti del Servizio sanitario nazionale³⁴;

³³ Le prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla tipologia delle coperture finanziarie e sulle tecniche di quantificazione degli oneri delle leggi regionali, ai sensi dell'art. 1, comma 2, del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213, si rinviengono nella delibera 20 marzo 2013, n. 10/SEZAUT/2013/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, online sul sito www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2013/delibera_10_2013_sezaut_inpr.pdf. Come precisato dalla stessa Corte, tale strumento di controllo referente «rappresenta il tentativo di dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa regionale, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti». Principio, quest'ultimo, che risulta «direttamente applicabile non solo allo Stato ed alle Regioni a statuto ordinario, ma anche alle Autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007)» e che deve ritenersi abbia assunto «maggiore pregnanza alla luce del più generale principio dell'equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell'art. 81 Cost. ed esteso alle Autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Cost. Tale inquadramento implica la necessità di un maggior concorso degli enti regionali alla salvaguardia della stabilità finanziaria dell'intero settore pubblico ed al perseguimento degli obiettivi nazionali condizionati da obblighi comunitari che, per loro natura, eccedono le possibilità di intervento dei singoli livelli territoriali sub-statali».

³⁴ Sul processo di consolidamento dei conti pubblici e del progressivo ampliamento dei soggetti da includere nel bilancio consolidato sino alla configurazione del "Gruppo dell'amministrazione pubblica", anche alla luce delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 23 giugno 2011, n. 118 e del Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 28 dicembre 2011, sulla sperimentazione della disciplina concernente i sistemi contabili e gli schemi di bilancio delle

d) la “parificazione” del rendiconto generale della Regione da parte della Sezione di controllo, con allegata relazione nella quale quest’ultima formuli eventuali osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione, e conseguenti proposte correttive per assicurare l’equilibrio del bilancio, l’efficacia e l’efficienza della spesa; tale decisione di parifica e annessa relazione sono trasmesse al Presidente della Regione e al Consiglio regionale, anche in questo caso procedendo ad una estensione alle Regioni ordinarie di un istituto applicato alle Regioni ad autonomia

Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi v. A. Iadecola, *L’armonizzazione dei sistemi contabili delle autonomie territoriali e il bilancio consolidato del «Gruppo dell’amministrazione pubblica»*, online sul sito www.ardelabruzzo.it/public/documenti/2012_07_05_VASTO_IA-DECOLA_Armonizzazione%20bilanci.pdf.

Alla stregua del d.lgs n. 118 del. 2011 e dell’art. 19 del citato DPCM rientrano in tale ambito soggettivo:

a) gli organismi strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, intesi come «articolazioni organizzative», anche a livello territoriale, delle Regioni e degli enti locali, dotate di autonomia gestionale e contabile ma prive di personalità giuridica (art. 9, c. 7; secondo il c. 8 rientrano tra gli organismi strumentali degli enti locali le istituzioni di cui all’art. 114, c. 2, t.u.e.l.); i bilanci di tali soggetti sono, in realtà, già compresi nel bilancio della capogruppo (art. 9, c. 6);

b) gli enti strumentali dell’amministrazione pubblica capogruppo, costituiti dagli enti pubblici e privati e dalle aziende nei cui confronti la capogruppo:

– ha il possesso, diretto o indiretto, della maggioranza dei voti esercitabili nell’ente o nell’azienda;

– ha per legge, statuto o convenzione il potere di nominare o rimuovere la maggioranza dei componenti degli organi decisionali, competenti a definire le scelte strategiche e le politiche di settore, nonché a decidere in ordine all’indirizzo, alla pianificazione ed alla programmazione dell’attività dell’ente o dell’azienda;

– esercita, direttamente o indirettamente, la maggioranza dei diritti di voto nelle sedute degli organi decisionali in questione;

– ha l’obbligo di ripianare i disavanzi per percentuali superiori alla quota di partecipazione;

– esercita un’«influenza dominante» in virtù di contratti o clausole statutarie, con la precisazione che tale influenza si presume in presenza di contratti di servizio pubblico e di concessione stipulati con enti o aziende che svolgono prevalentemente l’attività oggetto dei contratti stessi (art. 21, c. 1);

c) le società controllate dall’amministrazione pubblica capogruppo; la relazione di controllo sussiste quando la capogruppo:

– ha il possesso, diretto o indiretto, anche sulla scorta di patti parasociali, della maggioranza dei voti esercitabili nell’assemblea ordinaria, ovvero dispone di voti sufficienti per esercitare una «influenza dominante» su di essa;

– esercita la medesima influenza sulla società in virtù di un contratto o di una clausola statutaria; anche in tal caso opera la presunzione basata sulla sussistenza di un contratto di servizio pubblico o di concessione (art. 22);

d) le società partecipate, ossia quelle società a totale partecipazione pubblica che siano affidatarie dirette di servizi pubblici locali da parte della Regione o dell’ente locale, indipendentemente dalla quota di partecipazione di questi ultimi (art. 23, c. 1).

differenziata, e, in Sicilia, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. b), d.lgs. 6 maggio 1948, n. 655, modificato dal d.lgs. 18 giugno 1999, n. 200 e 6, terzo comma, d.lgs. n. 655 del 1948³⁵;

e) la trasmissione ogni dodici mesi alla Sezione di controllo e al Presidente del Parlamento regionale, da parte del Presidente della Regione, di una relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, sulla base delle linee-guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti;

f) l'obbligo da parte della Regione – qualora la Sezione controllo abbia accertato squilibri economico-finanziari, mancata copertura di spese, violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno – di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Se la Regione non provvede alla trasmissione dei suddetti provvedimenti alla Sezione di controllo o la verifica da parte di questa dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria;

g) la trasmissione anche alla Sezione di controllo della Corte della relazione di fine legislatura, sottoscritta dal Presidente della Regione e certificata dagli organi di controllo interno della Regione, per consentire

³⁵ Come ricordato questa funzione, ad eccezione della Valle d'Aosta, viene già svolta dalla Corte dei conti nelle Regioni ad autonomia differenziata: cfr. per la Regione Sardegna art.10, d.P.R. 16 gennaio 1978, n. 2 e succ. mod. ed int.; per la Regione Friuli-Venezia Giulia, art. 33, d.P.R. 25 novembre 1975, n. 902, sostituito dall'art. 3, d.lgs.15 maggio 2003, n. 125; per la Regione Trentino-Alto Adige art. 10, comma 1, d.P.R. 15 luglio 1988, n.305, sostituito dall'art. 1, comma 3, d.lgs.14 settembre 2011, n. 166.

Sul punto si veda la delibera della Sezione delle Autonomie della Corte n. 9/SEZAUT/2013/INPR assunta nell'Adunanza del 20 marzo 2013, online sul sito www.corteconti.it/export/sites/portalecdc/documenti/controllo/sez_autonomie/2013/delibera_9_2013_sezaut_inpr.pdf, laddove si precisa che la pronuncia della Corte dei conti «interviene prima dell'approvazione, da parte dell'organo legislativo, della legge sul rendiconto (artt. 38 e 43, r.d. n. 1214/1934; art. 149, r.d.23 maggio 1924, n. 827; art. 38, l.31 dicembre 2009, n. 196)», ciò in quanto «la finalità primigenia della resa del conto è quella di consentire il controllo politico che il potere legislativo deve esercitare sulla gestione delle pubbliche risorse da parte del governo, l'attività di parificazione svolta dalla Corte si pone in un rapporto di ausiliarità nei confronti delle assemblee legislative ed è dunque teleologicamente collegata alla legge di approvazione del rendiconto stesso. In coerenza con la predetta impostazione, si rammenta che «La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale» (art. 1, comma 5, terzo periodo, d.l. n. 174/2012)».

le necessarie valutazioni da parte della Sezione medesima. Tale relazione, unitamente alle suddette valutazioni della Sezione da pubblicare sul sito istituzionale della Regione, è previsto descriva dettagliatamente le principali attività normative e amministrative esercitate durante la legislatura. Nell'ipotesi in cui la relazione non venga redatta o pubblicata sul sito istituzionale, è prevista l'applicazione di sanzioni economiche nei confronti del Presidente della Regione, nonché del direttore del servizio regionale competente in materia di bilancio e finanza qualora quest'ultimo abbia ommesso di redigere la relazione;

h) infine, con riguardo ai gruppi consiliari presenti nelle assemblee e nei consigli regionali, si introduce l'obbligo, da parte di ciascun gruppo di approvare un rendiconto annuale, secondo linee guida deliberate dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano. Tale rendiconto dovrà in ogni caso evidenziare le risorse trasferite al gruppo dal Consiglio regionale, con indicazione del titolo del trasferimento, nonché le misure adottate per consentire la tracciabilità dei pagamenti effettuati³⁶.

Il coacervo di strumenti di controllo introdotti dalla novella del 2012 costituisce, in tal guisa, un sistema di "sorveglianza preventiva e successiva"³⁷

³⁶ Per una completa rassegna dei provvedimenti adottati in materia di limitazione dei c.d. costi degli apparati istituzionali delle Regioni previsti dagli artt. 1, nono comma e 2, primo comma, lett. b), c) e g), del d.l. n. 174 del 2012 conv. con mod. dalla l. n. 223 del 2012, si rinvia al dossier, predisposto dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *L'impegno delle Regioni per la Legge sui costi della politica*, online sul sito www.regioni.it/home_art.php?id=499, che riporta i documenti che hanno condotto (con il coinvolgimento della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome) all'intesa raggiunta con il Governo in Conferenza Stato-Regioni, sulla individuazione delle Regioni più virtuose, da prendere come punto di riferimento per parametrare gli stipendi di consiglieri e Presidenti delle Giunte e l'ammontare dei contributi ai gruppi consiliari. In particolare, sono state individuate: 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. www.regioni.it/it/show-conferenza_stato-regioni_del_06122012_individuazione_della_regione_pi_virtuosa_/news.php?id=280126. www.regioni.it/it/show-conferenza_stato-regioni_del_06122012_deliberazione_concerente_le_linee_guida_per_il_rendiconto_dellesercizio_annuale_da_parte_dei_gruppi_consiliari_regionali/news.php?id=280125.

³⁷ In tal senso L. Giampaolino, *Relazione orale del Presidente della Corte dei conti in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013*, Roma, 5 febbraio 2013, online sul sito www.corteconti.it/_documenti/documenti_giurisdizione/inaugurazione_anno_giudiziario_centrale/2013/5_2_2013_discorso_presidente_giampaolino.pdf, 6-7, secondo il quale, a seguito della riforma del 2012 in commento, viene a configurarsi un sistema essenzialmente imperniato su quattro elementi. Il primo è costituito dalla circostanza che i controlli mettono capo ad un organo indipendente dai Governi – da quello centrale, come da quelli regionali e locali – e ciò rappresenta la migliore garanzia delle autonomie regionali e locali. Il secondo, strettamente collegato al precedente, attiene alla neutralità dei giudizi emessi dalla Corte e all'essere questi

attribuito alla Corte dei conti sul rispetto, da parte degli enti territoriali, degli equilibri finanziari che derivano dagli obiettivi della finanza pubblica nazionale, a loro volta condizionati dal vincolo di pareggio del bilancio di cui al riformato art. 81 Cost. e dalle regole del patto europeo di stabilità e crescita.

4. *Gli effetti 'collaterali' del coordinamento differito della finanza pubblica*

La normativa che ha ampliato e rafforzato le funzioni di controllo amministrativo e contabile della Corte dei conti potrebbe sembrare in controtendenza rispetto all'evoluzione legislativa dell'ultimo ventennio (a partire da quanto previsto dalla legge 14 gennaio 1994, n. 20 e dal decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543 convertito con modificazioni dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639), che attuando una significativa riforma delle funzioni della Corte dei conti ha inteso limitare le forme di controllo – in particolare di quello preventivo, nel presupposto della sua limitata efficacia e dell'allungamento dei tempi della decisione amministrativa – riservandolo ad alcune limitate categorie di atti, e puntando, invece, ad estendere forme di controllo successivo sulla gestione.

Va tuttavia sottolineato che, come ribadito dalla più recente giurisprudenza del Giudice delle leggi, siffatto controllo risulta finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea. collocandosi nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento. Ne discende che il controllo che risulta dalla più recente evoluzione legislativa va posto in una prospettiva non più statica (alla stregua del tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma di tipo "dinamico", in grado di finalizzare il «confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive

destinati all'assunzione di decisioni che ricadono nell'ordine delle attribuzioni proprie di altri soggetti: gli amministratori e dirigenti degli enti, i Governi locali o regionali, il Governo centrale. Il terzo attiene al carattere ricognitivo, *rectius* di accertamento, e referente dei controlli, poiché l'esito di questi costituisce il presupposto per chiamare in causa le responsabilità del sistema politico-amministrativo, a questo richiedendo di adottare, entro tempi predefiniti per legge, le misure necessarie a risolvere le criticità riscontrate. Il quarto – che è anche il più delicato sul piano operativo – riguarda la tempestività e l'efficacia dei controlli della Corte, verso le cui Sezioni regionali dovrà essere attivato – da parte delle amministrazioni – un flusso costante e coordinato di dati e informazioni, idonei a costruire indicatori significativi della regolarità e della proficuità delle gestioni, oltre che ad analizzare andamenti e tendenze – generali e specifiche – dei diversi aggregati rilevanti.

«misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio» e quindi «ascrivibile alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità, di tipo complementare al controllo sulla gestione amministrativa»³⁸.

E su questo solco interpretativo si innesta la conclusione secondo la quale i controlli della Corte dei conti sulle Regioni non sono costituzionalmente ancorati esclusivamente alle previsioni dell'art. 100, secondo comma Cost., sicché ulteriori e più pregnanti forme di controllo, che realizzino interessi costituzionalmente protetti, possono essere ulteriormente introdotti purché non pregiudichino il principio di autonomia garantito dalla Carta fondamentale. Interessi che sono stati individuati dalla giurisprudenza costituzionale nel buon andamento degli uffici pubblici (art. 97), nella responsabilità dei funzionari (art. 28), nell'equilibrio di bilancio (art. 81) e nel coordinamento della finanza delle Regioni con quella dello Stato, delle Province e dei Comuni (art. 119) e devono essere ricondotti alla declinazione che del principio di autonomia (art. 5) fa la stessa Costituzione³⁹.

È comunque, il richiamato rinvio “dinamico” alla disciplina statale operato dalle norme di attuazione in precedenza richiamate, consente di superare la questione opportunamente chiarita dal Giudice delle leggi, il quale

³⁸ Così la recentissima pronuncia della Corte costituzionale n. 64 del 2013 che, proprio pronunciandosi sulla intangibilità delle funzioni di controllo della Corte dei conti nella Provincia autonoma di Bolzano, ha ribadito che controllo di legalità e regolarità della gestione economico-finanziaria risultano estensibili alle Regioni e alle Province dotate di autonomia differenziata, in questa *Rivista*, n. 9 (2013), con nota di D. Morgante, *Controlli della Corte dei conti e controlli regionali: autonomia e distinzione nella sentenza della Corte costituzionale n. 60/2013*, secondo la quale il Giudice delle leggi, con la richiamata sentenza, ha inteso collocare tali forme di controllo nell'alveo di un *tertium genus* rappresentato da un “sindacato di legalità e regolarità”, che ha in comune con il controllo di legittimità il riferimento a parametri di natura sostanzialmente normativa, tali essendo quelli, pur se di matrice finanziaria e contabile, differenziandosi, sotto altro profilo, dal controllo di legittimità per la declinata prospettiva “dinamica”, finalizzata non alla integrazione a posteriori dell'efficacia di un atto già adottato, quanto piuttosto al riscontro della “legalità/regolarità” (intesa alla stregua della conformità alle regole contabili e finanziarie) e caratterizzata dalla eventuale adozione di «misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio».

³⁹ In questo senso la giurisprudenza costituzionale ha affermato, con la sent. 64/2005, che «è vero che, con il nuovo titolo V della Costituzione, i controlli di legittimità sugli atti amministrativi degli enti locali debbono ritenersi espunti dal nostro ordinamento, a seguito dell'abrogazione del primo comma dell'art. 125 e dell'art. 130 della Costituzione, ma questo non esclude la persistente legittimità, da un lato, dei c.d. controlli interni (cfr. art. 147 del d.lgs. n. 267 del 18 agosto 2000) e, dall'altro, dell'attività di controllo esercitata dalla Corte dei conti, legittimità già riconosciuta da una molteplicità di decisioni di questa Corte sulla base di norme costituzionali diverse da quelle abrogate – cfr. sentenze nn. 470 del 1997; 335 e 29 del 1995 –, fra le quali proprio l'art. 97 della Costituzione, invocato quale ulteriore parametro con il quale contrasterebbe la norma impugnata. Quest'ultima, assoggettando una tipologia di provvedimento indice di possibili patologie nell'ordinaria attività di gestione ad un controllo rispettoso dell'autonomia locale e venendo altresì incontro alle esigenze di contenimento della spesa pubblica e di rispetto del patto di stabilità interno, è conforme al principio di buon andamento delle pubbliche amministrazioni».

ha precisato che pur di fronte alle ragioni invocate dal legislatore statale di coordinamento della finanza pubblica «le norme costituzionali ... 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»⁴⁰.

Giova ricordare che, in ordine all'applicabilità della riforma dei controlli alle Regioni ad autonomia differenziata, il penultimo comma dell'art. 1 e l'art. 11 bis del d.l. n. 174 del 2012 conv. dalla l. n. 223 del 2012 dettano norme che ne differiscono gli effetti. Infatti, la prima disposizione, inerente ai controlli sulla gestione finanziaria delle autonomie regionali, prevede che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano adeguano il proprio ordinamento alle disposizioni del presente articolo entro un anno dalla data di entrata in vigore del presente decreto», mentre la seconda stabilisce che «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano attuano le disposizioni di cui al presente decreto nelle forme stabilite dai rispettivi statuti di autonomia e dalle relative norme di attuazione»⁴¹.

Si tratta di disposizioni, in particolare per quanto concerne il rafforzamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti, con le quali il legislatore statale interviene autolimitando l'effetto immediato che la normativa avrebbe potuto esplicitare negli ordinamenti delle Regioni ad autonomia differenziata, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, avuto riguardo alla più volte menzionata forma di rinvio operato dalle norme di attuazione, in guisa da determinare l'effetto del differimento di almeno un anno dell'applicazione.

Ebbene, di fronte alla delineata applicazione differita della disciplina nella Regione siciliana sono due le considerazioni conclusive che possono trarsi:

⁴⁰ Corte cost. n. 151 del 2012, online sul sito www.giurcost.org/decisioni/index.html, con nota di L. Trucco, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e n. 198 del 2012 della Corte costituzionale*, online sul sito www.giurcost.org/studi/trucco8.pdf.

⁴¹ Si differenzia, poi, quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 2 del medesimo decreto legge con riguardo alla riduzione dei costi della politica nelle regioni secondo il quale «le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono ad adeguare i propri ordinamenti a quanto previsto dal comma 1 compatibilmente con i propri statuti di autonomia e con le relative norme di attuazione».

a) il ricordato differimento determina l'applicazione non contestuale della riforma del sistema dei controlli della Corte dei conti nella Regione siciliana (con un allungamento da sei mesi, com'era stabilito nel d.l., ad un anno come poi previsto dalla legge di conversione), proprio in una fattispecie nella quale, invece, avrebbero dovuto prevalere esigenze di tempestività nell'assicurare il coordinamento della finanza pubblica nella prospettiva dell'inveramento della normativa sul pareggio di bilancio, consentendo – laddove in tal senso soccorrono le previsioni delle norme di attuazione come nella Regione siciliana – la diretta applicazione delle disposizioni del decreto-legge (fonte normativa che conferma la sussistenza delle ragioni di urgenza). E proprio in una Regione che, a partire dal funzionamento dei propri organi, appare a dir poco riottosa a recepire le riforme sulla revisione della spesa ed il contenimento dei costi degli apparati, nel tempo divenuti pletorici e con un peso crescente sui bilanci⁴²;

b) nella più che probabile ipotesi che alla scadenza del periodo previsto per l'adeguamento degli ordinamenti speciali non sia stata ancora completata la revisione delle norme di attuazione e l'eventuale adeguamento dell'ordinamento regionale – come precisato del tutto superflua – deve ritenersi, sempre in forza delle previsioni della normativa di attuazione dello Statuto in materia, che le disposizioni dovranno trovare applicazione anche in pendenza del (complesso) procedimento di revisione delle norme in questione. Una diversa interpretazione che postuli la necessità della interposizione della normativa di attuazione dello statuto per rendere applicabile, anche alla Sicilia, il novellato regime dei controlli della Corte dei conti, oltre che irragionevole, sembra incompatibile con la stessa giurisprudenza costituzionale sin

⁴² Si tratta di un'esigenza ampiamente condivisa in dottrina: v. G. Verde, *Un tentativo di riforma dello Statuto siciliano*, online sul sito consiglio.regione.sardegna.it/acrs/NuovoStatuto/Materialeedocumentazione/Sicilia/G.%20Verde%20Un%20tentativo%20di%20riforma%20dello%20Statuto%20siciliano.pdf; S. Pajno, *La Sicilia, ovvero dell'autonomia sfiorita*, «Rivista giuridica del Mezzogiorno», n. 1-2 (2011), pp. 519 sgg.; A. Piraino, O. Spataro, *La specialità della Regione siciliana a dieci anni dalla riforma del Titolo V*, «Le Regioni», n. 5 (2011), pp. 907 sgg. e, da ultimo, sia consentito il rinvio al mio contributo, *Autonomia finanziaria e risanamento economico della Sicilia*, online sul sito www.strumentires.com, n. 1 (2013), non meno che dall'opinione pubblica e dai media.

Va ricordato che, proprio stigmatizzando la frammentaria situazione politica emersa dalle ultime elezioni regionali, dove il Presidente eletto non è stato accompagnato da una maggioranza parlamentare, *Fitch Ratings*, (la stessa che nel luglio 2012, per prima, aveva smentito qualsiasi ipotesi di *default* finanziario della Regione) il 29 ottobre 2012, proprio il giorno dopo le elezioni regionali, ha ridotto il *rating* di lungo termine da 'BBB+' a 'BBB' al debito finanziario della Regione siciliana nel presupposto, purtroppo assai verosimile, «che la discontinuità politica sposterà l'implementazione di qualunque riforma della spesa corrente a fine 2013».

qui sinteticamente richiamata poiché giungerebbe a rendere inefficaci significative misure di controllo sui costi degli apparati istituzionali a tutto detrimento delle sottese esigenze di coordinamento della spesa pubblica introdotte dalla riforma esaminata⁴³.

La ricostruzione sin qui svolta ha riguardato una prospettiva certamente connotata dal dinamismo: dinamico, infatti, è stato ritenuto il descritto rinvio della normativa di attuazione dello Statuto siciliano a quella statale in materia di funzioni della Corte dei conti; di tipo dinamico sono state definite, altresì, le nuove funzioni di controllo attribuite dalla normativa esaminata alla Corte, ma tale dinamismo, almeno per quanto riguarda la Regione siciliana, sembra arenarsi sulle “sabbie mobili” della scelta del legislatore, formalmente basata sulla garanzia delle prerogative statutarie speciali, di differire di un anno l’attuazione delle nuove tipologie di controllo nelle Regioni ad autonomia differenziata, con il contraddittorio effetto di ritardare l’inveramento di una riforma tesa a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica.

(Contributo, aggiornato e completato con le note, al Convegno di studi per la celebrazione del 150° anniversario dell’istituzione della Corte dei conti, tenutosi a Palermo il 29 novembre 2012 presso l’Aula Magna dell’Università degli studi, e pubblicato in www.federalismi.it, n. 11/2013)

IV-3 *Open government, digitalizzazione e controllo dei cittadini sulla p.a. in Sicilia*

1. L’agenda digitale italiana vede la Sicilia attiva sul piano dell’infrastrutturazione e della riorganizzazione delle banche dati e dei servizi sulla rete. E ciò nel presupposto, più volte affermato, che la trasparenza amministrativa, l’*e-government* e la digitalizzazione della p.a. costituiscono l’antidoto contro l’inefficienza, la corruzione e la pressione mafiosa nella pubblica amministrazione.

⁴³ In particolare, alla stregua degli orientamenti del Giudice delle leggi, tale adeguamento va fatto nel presupposto che il «vincolo del rispetto dei principi statali di coordinamento della finanza pubblica connessi ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, che grava sulle Regioni ad autonomia ordinaria in base all’art. 119 della Costituzione, si impone anche alle autonomie speciali nell’esercizio dell’autonomia finanziaria di cui allo statuto speciale; sussiste, sotto questo aspetto, una sostanziale coincidenza tra limiti posti alla autonomia finanziaria delle Regioni ad autonomia ordinaria dall’art. 119 Cost. e limiti posti all’autonomia finanziaria delle autonomie speciali dallo statuto speciale» (sent. 190 del 2008), fermo restando, tuttavia, che «la disciplina relativa agli organi delle Regioni a statuto speciale e ai loro componenti è contenuta nei rispettivi statuti. Questi, adottati con legge costituzionale, ne garantiscono le particolari condizioni di autonomia, secondo quanto disposto dall’art. 116 Cost. (...) A tali fonti una legge ordinaria non può imporre limiti e condizioni» (la già ricordata sent. 198 del 2012).

Si tratta di strumenti che, in altre parole, rafforzano le forme di controllo del cittadino sull'apparato pubblico (già A. Romano Tassone, *Il controllo del cittadino sulla nuova amministrazione*, in *Dir. amm.*, 2002, 271 e ss., oltre dieci anni fa, aveva intuito la progressiva mutazione del controllo democratico dalla forma rappresentativa a quella diretta con la “*concentrazione nel rapporto amministrativo dei momenti qualificanti della cittadinanza*”).

Attraverso procedure digitali ed informatizzate, la diretta accessibilità ai dati detenuti dalle amministrazioni, infatti, si può verificare in ogni momento lo stato di avanzamento dei procedimenti amministrativi, la cronologia delle procedure e della presentazione di istanze e documenti, la veridicità delle attestazioni, esplicitare appieno la partecipazione procedimentale e questo diviene uno straordinario strumento di contrasto alla indebita pressione della criminalità sull'amministrazione.

La Regione siciliana è già intervenuta con la legge 5 aprile 2011 n. 5 che, recependo integralmente – prima tra le Regioni italiane – il Codice dell'Amministrazione Digitale (Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i. sul quale si veda B. Ponti, *Il patrimonio informativo pubblico come risorsa. I limiti del regime italiano di riutilizzo dei dati delle pubbliche amministrazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2007, 3, 1012 ss.), assicura e regola la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale; utilizza – con le forme più appropriate – le tecnologie dell'informazione e della comunicazione all'interno della pubblica amministrazione, evitando così che strutture obsolete, procedure interminabili o interessi particolari continuino a gravare sul sistema regionale e che adempimenti poco chiari o contrastanti scoraggino l'afflusso di investimenti con pregiudizio per la Sicilia e le sue prospettive di sviluppo.

Le amministrazioni pubbliche siciliane vengono spesso percepite dagli utenti quali remore o, peggio 'zavorre' (E. Del Mercato, E. Lauria, *La zavorra*, Laterza, 2011) – anche se non sempre a ragione: esistono infatti, accanto ad estese sacche di inefficienza e connivenza, zone di vera eccellenza amministrativa troppo spesso neglette. In tal senso la digitalizzazione è un'opportunità che può consentire alla p.a. siciliana di lavorare meglio e costare meno, superando problemi organizzativi ed inerzie che troppo spesso ne pregiudicano il rendimento.

Albert Hirschman ha dimostrato che lo sviluppo non dipende dalla composizione di un insieme ottimale di fattori produttivi, ma dalla combinazione delle risorse e delle capacità nascoste, o malamente utilizzate, che sono presenti nella società (*The Strategy of Economic Development*, Yale University Press, 1958). Il collegamento fra le diverse risorse è costituito dalle prospettive dello sviluppo e dalla percezione del percorso che ne hanno i cittadini. Sono tuttavia i circoli viziosi che rendono difficile lo sviluppo, specie quando questo non si è innescato ed appare improbabile il suo cammino. Viceversa, l'avvio di un processo

di sviluppo contribuisce a realizzare le condizioni per il suo rafforzamento (si vedano in merito le considerazioni del compianto A. Tulumello, *I tempi e luoghi del cambiamento. Lo sviluppo locale nel Mezzogiorno d'Italia*, Mondadori, 2008) .

La digitalizzazione consente di consolidare il processo di cambiamento dell'amministrazione non solo incrementandone efficienza e trasparenza e riducendone i costi, ma garantendo altresì una migliore organizzazione del lavoro.

È vero che la Regione ha molti dipendenti, ma lo è altrettanto che essi siano mal distribuiti: pochi dove sono necessari e molti dove non lo sono, soprattutto nei centri minori. Piuttosto che avviare una migrazione verso Palermo o Catania – con enormi costi sociali, logistici etc. – risulta più semplice, e proprio la digitalizzazione lo consente, adottare la soluzione di portare il lavoro presso i lavoratori e non viceversa, investendo per un'amministrazione che dia risultati, piuttosto che assuma forme di concentrazione 'ministeriale' ormai obsolete ed inefficienti.

2. L'*open data*, ossia la '*liberazione dei dati dell'amministrazione*', rientra nella strategia dell'*open government* – lanciata dal Presidente Obama negli USA (<http://www.whitehouse.gov/open> sul quale si veda, da ultimo, D. Lathrop, L. Ruma, *Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice*, O'Reilly Media, 2010) – e risponde all'esigenza di dare concreta attuazione al principio secondo il quale i dati prodotti dalle istituzioni pubbliche nell'espletamento delle loro funzioni appartengono alla collettività e, quindi, devono essere resi disponibili e riutilizzabili. In questo modo viene incrementata la trasparenza degli organismi pubblici nonché la partecipazione e la collaborazione tra pubblico e privato.

L'*Action Plan* sull'*open government* – presentato appena qualche giorno fa dal Ministro per la Pubblica Amministrazione e la Semplificazione (<http://www.funzionepubblica.gov.it/media/968937/piano%2011%20aprile%20%20opengovpartnership%20per%20consultazione.pdf>) – è stato curato dal Dipartimento della funzione pubblica in collaborazione con le altre amministrazioni interessate (Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica, Ministero dell'istruzione, università e ricerca scientifica, Ministero per la coesione territoriale, Commissione Indipendente per la valutazione l'integrità e la trasparenza nella PA) e con il supporto di FORMEZ PA e raccoglie, in un contesto unitario, le molteplici iniziative intraprese individuando le principali linee di sviluppo da realizzare in futuro sull'*Open government* in Italia.

Il programma di intervento si ricollega alle recenti iniziative legislative: il decreto-legge n. 201 del 2011 (cd. "*Salva-Italia*"), il decreto-legge n. 1 del 2012 (cd. "*Cresci-Italia*") ed il decreto-legge n. 5 del 2012 (cd. "*Semplifica-Italia*").

Tratti qualificanti del programma di riforma riguardano:

- il settore del lavoro pubblico, con interventi che mirano, al contempo, ad assicurare una ottimizzazione delle *performance* con una adeguata valorizzazione delle professionalità;
- la selezione, la formazione e lo *status* del funzionario pubblico, ponendo come principi chiave professionalità, merito, imparzialità ed etica pubblica;
- le strutture e gli apparati, da riorganizzare con l'intento di garantirne una maggiore capacità di svolgere in modo efficace le funzioni e i servizi loro demandati al contempo riducendo i costi da inefficienza;
- la trasparenza, *l'accountability* e la performance organizzativa;
- la riduzione degli oneri burocratici a carico dei cittadini e delle imprese, con adeguate politiche di semplificazione elaborate ed attuate avendo previamente a disposizione la stima dei costi di ogni singola attività richiesta al cittadino e all'impresa per assolvere agli adempimenti imposti dalla disciplina vigente.

L'amministrazione italiana sta investendo rilevanti risorse umane, finanziarie ed infrastrutturali nel progetto dell'agenda digitale (*Dig.it Italia*) con la necessità di recuperare il tempo perduto rispetto ai partners europei al fine di accrescere competitività, trasparenza ed efficienza delle amministrazioni ed in tale contesto la Sicilia sta facendo la sua parte.

L'accesso ai dati delle pubbliche amministrazioni è agevolata dall'accessibilità alle informazioni mediante l'utilizzo delle tecnologie telematiche, che, tuttavia, possono esplicare pienamente i loro effetti positivi solamente se sono intese come "bene comune" e, soprattutto, se i dati pubblici sono considerati come "*beni comuni*", identificando come tali, pertanto, non solo i beni materiali ma anche quelli immateriali che costituiscono un patrimonio collettivo di una comunità.

Inoltre la Sicilia è stata tra le prime regioni a fornire il set di dati in formato aperto per il portale italiano (<http://www.dati.gov.it/>) varato dal governo nazionale il 18 ottobre 2011, ed è stata la prima regione del centro-sud Italia a dotarsi della piattaforma dedicata. In questa strategia si iscrive il gemellaggio tra Regione Piemonte e Regione siciliana nell'ambito di AGIRE POR 2007-2013 con l'obiettivo di rafforzare la cooperazione istituzionale nel settore degli *open data* (per un approccio interdisciplinare al tema degli *open data* si rinvia a F. Di Donato, *Lo stato trasparente. Linked open data e cittadinanza attiva*, Pisa, 2010).

È già stato approvato dalla competente commissione parlamentare regionale il disegno di legge governativo (n.851 recante "*Norme in materia di pubblicazione tramite la rete internet e di riutilizzo dei documenti e dei dati della pubblica amministrazione regionale e locale*") col quale si intende compiere un ulteriore passo avanti verso questo nuovo paradigma amministrativo in cui

acquista un ruolo strategico rendere 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.

Ciò implica un ripensamento del ruolo del settore pubblico in cui l'originario concetto di trasparenza – circoscritto al diritto di accesso agli atti e ai documenti per coloro che abbiano specifico e concreto interesse – ha subito un'evoluzione a seguito degli interventi normativi succedutesi e dell'innovazione tecnologica (in generale sui principi di pubblicità e trasparenza nell'ordinamento giuridico si veda, da ultimo, M. Occhiena, *I principi di pubblicità e trasparenza*, in M. Renna, F. Saitta, a cura di, *Studi sui principi del diritto amministrativo*, Giuffrè, 2012, 141 e ss.

L'iniziativa *open data* parte quindi dall'assunto che se i dati sono pubblici, devono essere resi disponibili in quanto è diritto dei cittadini potervi accedere e riutilizzarli.

Tale principio è esplicitato all'art. 2, comma 1, e declinato dall' art. 50, comma 1 (*disponibilità dei dati delle pubbliche amministrazioni*), del Codice dell'amministrazione digitale (Dlgs. 7 marzo 2005, n. 82 e s.m.i.) a cui devono attenersi tutti gli enti pubblici. Esso consiste nella possibilità, per soggetti pubblici e privati, “*di accedere ai dati senza restrizioni non riconducibili a esplicite norme di legge*” (art. 1, lett. o).

In particolare l'art. 12 prevede che “*le pubbliche amministrazioni nell'organizzare autonomamente la propria attività utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione per la realizzazione degli obiettivi di efficienza, efficacia, economicità, imparzialità, trasparenza, semplificazione e partecipazione*”. Inoltre, le amministrazioni pubbliche sono obbligate ad assicurare “*la disponibilità, la gestione, l'accesso, la trasmissione, la conservazione e la fruibilità dell'informazione in modalità digitale*” (art. 2) e “*i dati delle pubbliche amministrazioni sono formati, raccolti, conservati, resi disponibili e accessibili con l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione che ne consentano la fruizione e riutilizzazione da parte delle altre pubbliche amministrazioni e dai privati*” (art. 50).

Il legislatore statale è poi intervenuto con il Dlgs. 150 del 2009 (*Attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni*) che, all'art. 11, ha introdotto una nuova concezione di trasparenza (c.d. “totale”) intesa come “*accessibilità totale (...) delle informazioni concernenti ogni aspetto dell'organizzazione, degli indicatori relativi agli andamenti gestionali e all'utilizzo delle risorse per il perseguimento delle funzioni istituzionali, dei risultati dell'attività di misurazione e valutazione (...)*”, prevedendo, in tal modo, una nuova posizione qualificata in capo ai cittadini, rispetto all'azione degli enti,

con lo “*scopo di favorire forme diffuse di controllo del rispetto dei principi di buon andamento e imparzialità*”.

Con l'entrata in vigore dell'ultimo decreto correttivo al Codice dell'amministrazione digitale (Dlgs. 235 del 2010) tale articolata posizione giuridica del cittadino è stata ulteriormente rafforzata introducendo un nuovo obbligo in capo alle amministrazioni pubbliche: il comma 1-bis dell'art. 52, infatti, afferma che le pubbliche amministrazioni devono promuovere “*progetti di elaborazione e di diffusione dei dati pubblici di cui sono titolari*”, nonché assicurarne la pubblicazione “*in formati aperti*”, al fine di “*valorizzare e rendere fruibili*” i dati stessi (su questa importante evoluzione della ordinamento v. E. Carloni *La trasparenza “totale” delle amministrazioni pubbliche: caratteri, finalità, potenzialità*, in <http://www.astrid-online.it/rassegna/> 2011, 13.).

È noto, infatti, che non si realizzano le precondizioni per un'effettiva trasparenza se le amministrazioni non consentono l'accessibilità al maggior numero di informazioni formate e raccolte nell'esercizio della loro attività.

A ciò si aggiunge il ruolo fondamentale che riveste il riutilizzo delle informazioni pubbliche non solo come mezzo per un approccio più trasparente dell'azione pubblica verso cittadini e imprese, ma anche per lo sviluppo economico e sociale del territorio, come affermato a livello comunitario dalla direttiva 2003/98/CE del Parlamento Europeo che ha definito i dati pubblici come “*un'importante materia prima per i prodotti e i servizi imperniati sui contenuti digitali*” (sulla direttiva si v. S.Giacchetti, *Una nuova frontiera del diritto d'accesso: il “riutilizzo dell'informazione del settore pubblico” (direttiva 2003/98/CE)*”, in *CDS*, 2004, 5-6, 1249 ss.).

I dati in questione sono di grande utilità in quanto caratterizzati da affidabilità, imparzialità, completezza e raccolta nel lungo periodo: pertanto, se vengono resi accessibili in modalità “*open*” costituiscono un servizio pubblico e, per le imprese che intendono riutilizzarli, un'occasione di sviluppo in quanto consentono di sfruttarne il potenziale, contribuendo, così, alla crescita economica e alla creazione di posti di lavoro.

Anche la Regione siciliana – nonché gli enti, gli istituti e le aziende dipendenti dalla Regione e/o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza della medesima, gli enti locali territoriali e/o istituzionali nonché gli enti, istituti e aziende da questi dipendenti o comunque sottoposti a controllo, tutela o vigilanza – raccolgono, producono, riproducono e diffondono un'ampia gamma di informazioni e dati in molti settori di attività (ad esempio informazioni e dati di tipo sociale, economico, geografico, climatico, turistico). Inoltre, spesso, le informazioni e i dati rivestono una particolare importanza anche per il contenuto “*dinamico*” (si pensi, ad esempio, ai dati relativi ai bilanci pubblici), poiché dall'immediata disponibilità

dell'informazione e da regolari aggiornamenti dipende il loro valore economico, scientifico e sociale.

Se i dati pubblici rappresentano un patrimonio comune la cui diffusione è necessaria per favorire la creazione di nuova conoscenza e lo sviluppo dell'economia, occorre quindi intervenire, sia a livello legislativo che amministrativo, in materia di pubblicazione e riutilizzo dei dati e delle informazioni pubbliche di cui è titolare nonché di quelle degli enti del settore regionale.

Un Governo ed un'amministrazione che hanno coraggio devono accettare la sfida della liberalizzazione dei dati sul *web*, in formato aperto, senza restrizioni di *copyright*, brevetti o altre forme di controllo, per consentire a cittadini, imprese ed amministrazioni di valutare la capacità amministrativa e rafforzare la democrazia.

3. Come precisato la legge regionale sulla semplificazione amministrativa (l.r. n.5 del 2011), entrata in vigore qualche settimana fa, consente un passo avanti nella necessaria 'grande trasformazione' – per dirla con Karl Polanyi – del rapporto tra cittadini, imprese e pubblica amministrazione in Sicilia. La normativa introduce molteplici elementi di novità che possono consentire il recupero di credibilità e risparmio di tempo per uffici e per coloro che chiedono servizi amministrativi alle amministrazioni regionali (in generale per una disamina della normativa siciliana sul procedimento amministrativo M. Immordino, *Il procedimento amministrativo*, in A. Ruggeri, G. Verde, a cura di, *Lineamenti di diritto costituzionale della Regione siciliana*, Giappichelli, 2012, 235 e ss.).

Con l'approvazione della l.r. n.5 del 2011 – che ha profondamente modificato la precedente l.r. n. 10 del 1991 contenente la normativa regionale sul procedimento amministrativo (che ho analizzato in un ormai lontano contributo "*Potestà regolamentare ed attuazione della legge sul procedimento amministrativo ed il diritto di accesso ai documenti amministrativi – l.r. n. 10 del 1991 – nella Regione siciliana*", in *le Regioni*, 1993, 1611 e ss.) si è così riavviata un'opera di ammodernamento dell'infrastruttura amministrativa che si attendeva da vent'anni e che, adesso, va messa subito in atto attraverso la tempestiva adozione dei provvedimenti attuativi (dalla individuazione dei procedimenti, alla determinazione dei tempi della loro durata) per favorire l'esercizio dei diritti di cittadinanza dei siciliani, ammodernare l'amministrazione, supportare la crescita economica, attrarre imprese ed investimenti (in generale, nella copiosa analisi sulla trasparenza, si vedano G. Arena, voce *Trasparenza amministrativa*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Casese, vol. 6, Giuffrè, 2006, 5948 e ss. ed F. Merloni, a cura di, *La trasparenza amministrativa*, Giuffrè, 2008)

La normativa regionale di recepimento (art. 3) prevede che l'Assessorato per l'Economia predisponga, previo parere della Commissione bilancio dell'Ars, il '*Piano per l'innovazione tecnologica della Regione*', da emanare, poi, con decreto del Presidente della Regione. Il Piano ha, così, il compito di stabilire le fasi ed i tempi per la realizzazione degli interventi necessari alla digitalizzazione e dematerializzazione dei documenti dell'amministrazione regionale in coerenza con il CAD.

L'acronimo che denomina il Piano, "*PITRE*", riconduce alla figura di Giuseppe Pitre, il più importante studioso di tradizioni popolari siciliane, che 100 anni fa istituiva a Palermo il primo museo di storia delle tradizioni popolari siciliane ed al quale veniva assegnata dall'Università di Palermo la prima cattedra al mondo di demopsicologia: un modo di ancorare l'innovazione e la modernizzazione della Sicilia alle sue più antiche e solide radici culturali.

4. Le principali novità del CAD, che attraverso il Piano hanno così applicazione in Sicilia, riguardano: l'introduzione di forme di pagamenti informatici per lo scambio di dati tra imprese e PA, la diffusione e l'uso della Posta Elettronica Certificata (PEC), l'accesso ai servizi in rete, l'utilizzo della firma digitale, la dematerializzazione dei documenti, l'arricchimento dei contenuti dei siti istituzionali in termini di trasparenza, la partecipazione a bandi o gare attraverso portali dedicati che garantiscano trasparenza e sicurezza (aste elettroniche).

L'uso delle tecnologie della informazione permetterà, inoltre, la riduzione dei tempi fino all'80% per le pratiche amministrative e la riduzione dell'utilizzo della carta (con risparmi in termini economici e di ambiente).

L'utilizzo della PEC produrrà un risparmio per la riduzione della corrispondenza, senza contare la riduzione dei tempi e degli spazi di archiviazione.

L'adozione dei procedimenti informatici permetterà a ciascun cittadino o impresa di conoscere lo stato del procedimento, dialogando con l'amministrazione in forma elettronica ed evitando così ogni tipo di "intermediazione parassitaria" clientelare, corruttiva o, peggio ancora, mafiosa che sia.

In altre parole, potrà passare nel dimenticatoio quell'attività – purtroppo così diffusa nei corridoi regionali, e tra molti livelli di responsabilità, anche istituzionale – del 'disbrigo-pratiche'.

La verificabilità dello svolgimento dei procedimenti renderà agevole, infatti, non solo i controlli interni di legalità ed efficienza, ma anche quelli esterni volti a prevenire, e se del caso colpire, la pernicioso pressione della criminalità mafiosa sull'ordinario svolgimento dell'azione amministrativa.

Attraverso la piena attuazione del codice dell'amministrazione digitale si potrà anche contribuire al superamento del divario digitale (*digital divide*)

che in Sicilia si aggiunge – ed aggrava sensibilmente – quello delle infrastrutture che allontana progressivamente l'Isola dal Nord del Paese, anche a causa dei ritardi del Governo nazionale sulla perequazione infrastrutturale.

In questo senso va ricordato l'investimento sulla 'banda larga' che deve essere completato con fondi europei. Il progetto è stato, infatti, inserito nella rimodulazione del PO FESR, approvato all'ultimo Comitato di sorveglianza, con un ulteriore investimento che consentirà di definire l'infrastruttura territoriale per poter offrire una straordinaria opportunità, ad imprese, ricercatori, artisti, giornalisti, studenti, famiglie di Sicilia che potranno operare, studiare, comunicare, pubblicare, commercializzare come se risiedessero nel cuore dell'Europa o delle Americhe.

Per molti delle nostre giovani generazioni, e ce ne sono sempre di più che affidano alla rete non solo lo studio ed il lavoro, ma anche le loro relazioni sociali, una piattaforma digitale competitiva può costituire l'alternativa all'umiliazione della migrazione ed un'opportunità concreta di affermazione lavorativa in una palcoscenico ben più vasto dell'orizzonte regionale.

La banda larga – soprattutto per la Sicilia, che è lo snodo geografico delle principali dorsali informatiche – diviene, quindi, elemento qualificante per il superamento della condizione di insularità e di arretratezza dei trasporti.

Gli obiettivi strategici del PITRE, sono così sintetizzabili:

1. Digitalizzare l'azione amministrativa, semplificando i procedimenti, e assicurando la gestione della informazione amministrativa.
2. Garantire la governance del piano attraverso l'istituzione di un organismo che ne assicuri la attuazione e il controllo.
3. Avviare e sostenere un processo di standardizzazione dell'architettura tecnica, sia delle infrastrutture hardware che dei servizi applicativi.
4. Avviare un approccio sistemico che renda interoperabili le informazioni fra le diverse aree di governo e le altre PA.
5. Avviare e promuovere servizi on-line, applicazioni e contenuti sicuri, basati su un'infrastruttura a banda larga ampiamente disponibile sul territorio della Regione.
6. Provvedere ad una capillare formazione di tutti gli utilizzatori dei servizi resi disponibili on line.
7. Avviare e sostenere nell'azione amministrativa e di governo processi inclusivi dei destinatari dei servizi (cittadini, imprese, portatori di

- interesse collettivo, operatori interni, altre PA) avvantaggiando l'Amministrazione della conoscenza collettiva.
8. Implementare i principi della trasparenza delle amministrazioni pubbliche in termini di “*total disclosure*”.
 9. Divulgare e permettere la valorizzazione dei dati pubblici secondo i principi dell’ “*open government*” e “*open data*”.
 10. Utilizzare il processo di dematerializzazione dell'azione e dell'informazione amministrativa per attuare un percorso di valorizzazione e utilizzazione del personale regionale impiegato nelle strutture periferiche in modo da avviare e sostenere un modello di cooperazione, anche, interdipartimentale basato sul reciproco “avvalimento” delle professionalità disponibili.

Anche l'amministrazione siciliana può fare un importante passo in avanti; sarà responsabilità di tutti se questo passo sarà abbastanza lungo per rispondere alle attese dei cittadini e delle imprese.

Attraverso il tempestivo recepimento del CAD e l'adozione del Piano applicativo si pongono così a disposizione dell'amministrazione e dei suoi dipendenti strumenti per incrementare l'efficienza, l'efficacia e la trasparenza dell'intero sistema pubblico regionale, evitando così che strutture obsolete, procedure interminabili o interessi particolari continuino a gravare sul sistema regionale, sviluppando le tante intermediazioni parassitarie (di esponenti politici, come spesso, anche di rappresentanti del sistema imprenditoriale) e che adempimenti poco chiari o contrastanti scoraggino l'afflusso di investimenti con pregiudizio per la Sicilia e le sue prospettive di sviluppo.

(Relazione al Forum PA 2012 – Roma 18 maggio 2012, aggiornata con riferimenti dottrinari)

Quaderni della Fondazione
Centro Ricerche Economiche “Angelo Curella”
Collana diretta da Pietro Busetta

Volumi pubblicati¹:

Vecchia serie

1. Roberto Ruozi, *I giovani e le Banche*, 1986
2. Pietro Busetta, *Le ricerche sul reddito per microaree*, 1987
3. Alberto Niccoli, *Credito e sviluppo: evoluzione delle strutture finanziarie e squilibri territoriali*, 1989
4. Raffaele Brancati, *Settore finanziario e struttura reale nell'economia regionale*, 1989
5. Pietro Busetta, *Credito ed economie regionali: il ruolo del sistema creditizio*, 1989
6. Roberto Ruozi, *Il finanziamento della pesca*, 1990
7. Mario Centorrino, *Commercio estero e struttura produttiva*, 1991
8. Gaetano Cusimano, *Le statistiche creditizie in Italia*, 1992
9. Alberto Niccoli e Luca Papi, *Debito pubblico e sistema finanziario*, 1993
10. Italo Talia, *Sud: la rete che non c'è*, 1996
11. Roberto Ruozi, *Quale Banca per il Sud: un'analisi a livello regionale della domanda e dell'offerta di credito*, 1998
12. Pietro Busetta, Salvatore Sacco, Damiano Silipo, *Mezzogiorno senza credito: una analisi critica dei cambiamenti del sistema creditizio meridionale*, 1998

Nuova serie

1. Italo Talia, *Competizione globale tra città. I casi di Napoli, Palermo e Bari*, 1998
2. Pietro Busetta e Enrico Giovannini (a cura di), *Capire il sommerso*, 1998
3. Rosa Giaimo, *Donne in Europa*, 1999
4. Pietro Busetta (a cura di), *Un collegamento per lo sviluppo. Le ragioni del sì per il ponte sullo stretto*, 2005
5. Pietro Busetta e Roberto Ruozi (a cura di), *L'isola del tesoro. Le potenzialità del turismo culturale in Sicilia*, 2005

¹ I volumi della vecchia serie sono disponibili presso la casa editrice Giuffrè, i volumi della nuova serie sono disponibili presso la casa editrice Liguori.

6. Pietro Busetta (a cura di), *Protetti e disperati. Cronache recenti dell'Economia del Mezzogiorno*, a cura di David Lane, 2007
7. Vittore Fiore, *Mezzogiorno in scacco. Politiche nazionali e promesse tradite. Prefazione* di Pietro Busetta, *Introduzione* di Salvatore La Francesca, 2009
8. Pietro Busetta, *Sicilia 2015. Obiettivo sviluppo: un traguardo possibile. Prefazione* di Raffaele Lombardo, 2009
9. Pietro Busetta, *In giro per il Mondo, il Sud nel cuore. Mezzogiorno tra ritardi ed opportunità*, a cura di Luca Paolazzi. *Prefazione* di Gianfranco Viesti, 2009
10. Pietro Busetta (a cura di), *Il mercato del credito dal locale al globale*, 2011
11. Pietro Busetta (a cura di), *Fiscaltà di vantaggio: motivazioni ed opportunità*, 2013
12. Gaetano Armao, *L'attuazione dell'autonomia differenziata della Regione siciliana attraverso congetture e confutazioni. Raccolta di studi e contributi*, 2013



Chi sostiene che l'autonomia speciale sia stata una grande occasione perduta per la Sicilia afferma una verità parziale.

Infatti, se è acclarato che la specialità abbia spesso funzionato come ostacolo allo sviluppo, impedendo alla Regione di porsi in sintonia con le innovazioni regolative ed amministrative più significative, spesso limitandosi a ritardarne l'applicazione, e che ha garantito la diffusione prima ed il mantenimento poi di privilegi non conosciuti e se noti comunque abbandonati nel resto d'Italia, è tuttavia indiscutibile che le istituzioni autonomistiche abbiano offerto all'Isola alcuni strumenti che le hanno consentito di crescere ed innovare.

I profondi mutamenti degli scenari istituzionali ed economici del Mediterraneo, le opportunità ed i vincoli scaturenti dal rafforzamento dell'integrazione europea, l'aggravarsi della condizione di divario economico-sociale rispetto al nord del Paese e del Continente, impongono tuttavia il profondo ripensamento dell'autonomia e la modernizzazione delle sue istituzioni.

Gaetano Armao – specializzazione e dottorato tra Palermo, Ferrara e Londra – insegna diritto amministrativo e contabilità pubblica nell'Università di Palermo, *fellow* della *Society of Advanced legal studies-University of London*. Sino al 2012 Assessore all'economia della Regione siciliana, componente della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Avvocato cassazionista, è stato esperto del Consiglio d'Europa e consulente della Commissione Parlamentare antimafia. Ha pubblicato in materia di diritto amministrativo, regionale e dei contratti pubblici.

In copertina: Pannello decorativo in maiolica raffigurante l'Imperatore Napoleone III (sec. XIX), Palazzo Armao, Santo Stefano di Camastra (Me). Foto cortesemente offerta da Rocco Alfieri.